

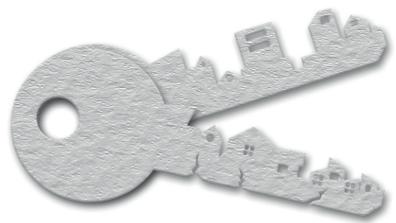
La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado

¿Solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?

Guillermo Olivera
Coordinador



CRIM





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

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

COMITÉ EDITORIAL

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio
PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez
Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías
Secretario Técnico del CRIM
SECRETARIO

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

Dr. Roberto Castro Pérez
Investigador del CRIM

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro
Investigador del CRIM

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

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

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

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

La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado

La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado

¿Solución habitacional estancada
o activo de inversión creciente?

Guillermo Olivera

Coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Cuernavaca, 2022

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

Nombres: Olivera Lozano, Guillermo, editor.

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

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

Identificadores: LIBRUNAM 2134016 (impreso) | LIBRUNAM 2134025 (libro electrónico) | ISBN 9786073061858 (impreso) | ISBN 9786073061896 (libro electrónico).

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

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

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

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

Diseño de forros: Michele Muris Torreblanca

Apoyo gráfico: Diego Milon Rodríguez y Juan Carlos Rojas Cruz

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda

Primera edición: junio de 2022

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

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

ISBN: 978-607-30-6185-8

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

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

Impreso y hecho en México

Contenido

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

Guillermo Olivera

SECCIÓN I SALDOS DE LA EXUBERANCIA (I)RRACIONAL EN EL FINANCIAMIENTO A LA PROPIEDAD

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

Pedro Górgolas

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

Ivis García

SECCIÓN II MEDICIÓN Y USOS DEL DÉFICIT HABITACIONAL

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

Guillermo Olivera

Olga V. Serrano S.

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

SECCIÓN III

ALTERNATIVAS A LA PROPIEDAD Y A LA URBANIZACIÓN EXTENSIVA

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

SECCIÓN IV

CONTRADICCIONES EN LA PRODUCCIÓN INMOBILIARIA Y BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

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

Introducción

La vivienda asequible en propiedad, en crisis

Guillermo Olivera

Tras la crisis financiero-inmobiliaria de 2008 en el mundo, y después de veinte años de intenso financiamiento público y privado para impulsar a la vivienda de mercado en propiedad, el acceso a este bien se mantiene a la fecha como uno de los principales problemas sin resolver. Los flujos de inversión implicados en ese proceso, crecientes hasta antes de la crisis, enfrentaron temporalmente un freno debido a su carácter especulativo, lo que derivó en el estallido de la burbuja producida. La interpretación dominante atribuyó el evento a “fallas de regulación”.

En ciudades de países anglosajones, pero inicialmente en Estados Unidos, ocurrió una caída en la producción y en el precio de la vivienda nueva, seguida por la emergencia de vivienda unifamiliar en renta como alternativa habitacional. A causa de su escasez relativa desde entonces, sin embargo, el aumento en el precio de los alquileres¹ no ha cesado y la proporción de viviendas sociales o públicas, según sea el caso, continúan su descenso como proporción del total de viviendas tanto en los países del hemisferio norte como en las naciones exsocialistas, que rápidamente avanzaron en su privatización.² La vivienda en alquiler

¹ En ciudades grandes de Estados Unidos, como Nueva York y San Francisco, o intermedias, como Portland, Denver, Kansas y San José, por ejemplo, se duplicó el precio de la vivienda en renta entre los años 2000 y 2015, algo que no es usual en ese país. Más delicado aún, ese incremento casi duplicó el de los salarios; los inquilinos históricamente han gastado una cuarta parte de sus ingresos en el pago de vivienda, mientras que en 2015 ese monto alcanzó alrededor del 30% (Debter 2015).

² Un dato revelador del avance del capitalismo en Europa oriental es que en los países del anteriormente denominado “bloque del Este” es donde el porcentaje de vivienda en propiedad es de los más altos del mundo. Por ejemplo, en Polonia su proporción aumentó

que se oferta en este siglo XXI poco o nada tiene que ver con la que produjeron políticas de vivienda del Estado benefactor de los “treinta años gloriosos” (1945-1975), fundamentalmente porque ha emergido como un producto financiero para reorientar los flujos de capital interrumpidos por la crisis financiera global, gracias a la colaboración entre los Gobiernos nacionales y grupos de inversores institucionales, de manera ejemplificante en los Estados Unidos.

La producción de vivienda en propiedad concluyó de esta manera un ciclo de crecimiento iniciado en la década de 1970, cuando la mayoría de los países del capitalismo central comenzaron a introducir políticas a favor de ese tipo de solución habitacional (Gilbert 2016, 173). En países de la eurozona, por ejemplo, para las naciones que experimentaron su propia burbuja inmobiliaria, como España e Irlanda, los datos son bastante ilustrativos. Durante la primera mitad de la década de 1990 la tenencia en propiedad en España era del 76 %, de ahí llegó al 80.6 % en el 2007, su punto máximo, para retroceder a 75.1 % en 2020. En Irlanda se pasó del 80 %, en el primer año, a 81.8 % en 2004, y luego retrocedió a 75.1 % en 2020. Otros países experimentaron el mismo ciclo: en el Reino Unido la vivienda en propiedad representó 66 % durante la primera mitad de los noventa, 73.3 % en 2007 y 65.2 % en 2018; en Italia, el dato para el año inicial fue de 67 %, de 81.8 % en 2004 y 70.3 % en 2020; en Países Bajos la evolución fue de 47 % a 68.4 % en 2009 y 67.9 % en 2015, aunque ya en el 2020 comenzó un nuevo periodo de crecimiento al alcanzar un 69.1 % (European Parliament 1996; Eurostat 2021).³

del 62.5 % en 2007 a 80.8 % en 2020; en República Checa, de 73.5 en 2005 a 78.9 % en 2020; en Eslovaquia, de 82.1 en 2005, a 92.3 % en 2020; en Croacia de 88.2 % en 2010 a 91.3 % en 2020; y en Hungría de 88.1 % en 2005 a 91.3 % en 2020 (Eurostat 2021). Fuentes con datos de años previos sin duda permitirían constatar cambios más drásticos en la década de 1990. En estos casos no se experimentó una burbuja inmobiliaria equiparable a la de Europa occidental por su situación económica marginal en el contexto de naciones, lo que no las excluye del avance de la financiarización de los bienes raíces ni de experimentar problemas de asequibilidad habitacional. El caso de Hungría, que encaja en este proceso de constitución de “naciones de propietarios”, puede verse en Csizmadý (2017), y el de Polonia, que sería un caso de financiarización periférica o subordinada, lo analizan Büdenbender y Aalbers (2019).

³ En Estados Unidos se alcanzó el máximo porcentaje de vivienda en propiedad en 2004,

Esta pausa en el crecimiento de la vivienda en propiedad y la recuperación relativa de la vivienda en alquiler no constituyen de ninguna manera una mayor asequibilidad de la vivienda en prácticamente ninguna parte del mundo,⁴ ya que, o bien la oferta se mantiene por debajo de la demanda para los sectores populares y medios, o bien se destina como bien de inversión para los estratos de ingresos superiores en una escala mayor que en etapas previas. Seis son las causas principales: *a*) el incremento de los costos de construcción; *b*) vinculado con el encarecimiento del suelo urbano; *c*) regulaciones de planificación más estrictas; *d*) disminución del gasto en políticas sociales, y *e*) estancamiento de los sueldos de los trabajadores, que limitan su acceso a las hipotecas, las cuales se otorgan bajo criterios más selectivos (Anacker 2019). A esto hay que agregar *f*) la inclinación de los Gobiernos nacionales por priorizar las condiciones macroeconómicas, regulatorias y fiscales que favorecen los flujos de capital, la acumulación y la protección de la riqueza. Dadas esas circunstancias, se ha fomentado que “los mercados de vivienda nacionales [...] se integren al capitalismo financiero global” (Haffner y Hulse 2019, 63), siendo que en el pasado habían sido un elemento predominantemente no financiero.

La falta de asequibilidad, en suma, es en la actualidad el principal problema de la vivienda, a causa de la forma en que los Estados han enfrentado la gestión del sector inmobiliario en general y el de la vivienda en particular. Al ser la asequibilidad un concepto aceptado universalmente, su acepción abarca

con el 69 %, para disminuir a 64 % en 2015 (Fields 2018).

⁴ De acuerdo con una recopilación de datos de diversas fuentes, solo 13 % de las ciudades del mundo tienen vivienda asequible (UN-Habitat 2016). De 330 millones de hogares urbanos en condiciones de vivienda deficitarias en 2014 —o presionados financieramente por el costo de la vivienda—, se espera un aumento a 440 millones (o 1 600 millones de personas) en 2025 (McKinsey Global Institute 2014). África es el continente donde más del 50 % de la población vive en condiciones debajo del estándar, y en India y China casi un cuarto de la población vive en asentamientos informales (Florida 2017). Las ciudades de países subdesarrollados son un 28 % menos asequibles que las de los países del primer mundo (Kallergis et al. 2018), y finalmente, los *millennials* son quienes, comparados con las generaciones previas, más gastan para acceder a la vivienda, aunque al mismo tiempo obtienen una menor calidad de vida (Judge y Tomlinson 2018). Véase esta recopilación en World Economic Forum (2019, 7).

los diversos tipos de problemas conocidos, como el de los “barrios marginales”, el de la falta de “vivienda de alquiler de bajo costo”, y la “escasez” y “necesidad” de vivienda (Hulchanski 1995, 471; Linneman y Megbolugbe 1992, 369, en Haffner y Hulse 2019, 59). Se le considera, no obstante, en su significado más general, como el porcentaje de los ingresos familiares destinados al pago de la vivienda (en renta o en propiedad con hipoteca), visto esto como un “enfoque de proporción” (que combina el costo de la vida con la situación o no de pobreza), aplicado desde fines del siglo XIX en Bélgica y Estados Unidos (Hulchanski en Haffner y Hulse 2019).

En 1920 se institucionalizó en este último país un gasto de hasta 25 % de los ingresos familiares como el máximo porcentaje a destinarse al pago de los préstamos hipotecarios, y en el caso de la vivienda en alquiler, hasta el 15 % (Haffner y Hulse 2019, 61). En los años ochenta, esa nación y el Reino Unido validaron este criterio como el indicador de asequibilidad apropiado, que a partir de la siguiente década se extendió al resto de Europa —si bien el porcentaje aceptado aumentó al 30 % y hasta 40 % en tiempos recientes.

Una síntesis sobre el significado de la asequibilidad durante el siglo XX sería que se conceptualizó como “una cuestión de política social, centrada en las relaciones entre la vivienda, los gastos no relacionados con la vivienda, y la pobreza de ingresos” (Haffner y Hulse 2019, 62). Ya en el siglo XXI se han agregado criterios o dimensiones urbanas a la conceptualización del problema, puesto que no solo implica la capacidad económica de un hogar para hacer frente al pago de una hipoteca o del alquiler de una, sino también a la capacidad o posibilidad de poder vivir en ella en el barrio en que se encuentra. Por lo que una vivienda es asequible para una familia si esta es capaz de afrontar los gastos de transporte, infraestructura y servicios que implica (World Economic Forum 2019, 5). Aunque esto cambia entre países y ciudades, el común denominador durante el siglo XXI que ha dado lugar a la situación de inasequibilidad predominante es que “los costos de la vivienda crecen más rápido que los ingresos, la oferta de casas no satisface la demanda, el suelo escasea, y los cambios demográficos relativos al crecimiento de la población, el comportamiento de los grupos de edad y la composición de las familias (la impulsan)” (Haffner y Hulse 2019).

Datos de Eurostat dan una idea de cómo esto afecta a los países de la Unión Europea (UE), tomando como base que los hogares no deben gastar más de entre 30 y 40 % de sus ingresos en vivienda. Cuando se alcanza el segundo de esos porcentajes se establece que ocurre un *sobreesfuerzo del gasto en vivienda*, ya sea en el pago de una hipoteca o del alquiler de una casa. En el año 2018, el 10.2 % de los hogares de la UE incurrían en ese sobreesfuerzo. Aunque si se considera la capacidad económica diferenciada de los hogares, son los de bajos recursos económicos quienes más experimentan la inasequibilidad, ya que ese mismo año “el 38 % de los hogares en riesgo de pobreza gastaban más del 40 % de sus ingresos [...] en vivienda, en comparación con el 10.2 % promedio que gastaba la población total de la UE” (Observatorio Vasco de la Vivienda 2021).

Curiosamente, los datos también manifiestan que la vivienda inasequible ha aumentado entre quienes rentan su vivienda (25.1 % de ese grupo en promedio). A este respecto, en Dublín, Madrid, Copenhague, Estocolmo y Luxemburgo, el costo del alquiler se incrementó en términos reales hasta un máximo de 55 % entre 2013 y 2018, y en Lisboa se duplicó (IMF 2021). Es decir, no solo los hogares de bajos ingresos propietarios de vivienda que soportan una hipoteca hacen un sobreesfuerzo para cubrir los gastos que implica, sino que también lo hacen más de la mitad de los inquilinos en ese segmento (para esos países).

Por lo que respecta a la población según grupos de edad, los hogares integrados por jóvenes son los que más han disminuido su tasa de propiedad en las economías desarrolladas. En la UE se ha documentado que tienen una menor probabilidad de vivir en sus propios hogares que los nacidos en los años cuarenta. Estos últimos ya eran propietarios en un 70 % a los 35 años; el 60 % de los nacidos en los sesenta y 50 % de los nacidos en la década de 1980. Lo mismo pasa en Europa meridional (European Central Bank 2022).

El desempleo afecta mayormente a los jóvenes, quienes tienen en mayor proporción empleos temporales y con salarios menores, a lo cual se suma una mayor movilidad; lo que ha dado como resultado un retraso en la edad en que se accede a la vivienda en propiedad. En España ocurre a los cuarenta años, por lo que la tasa de jóvenes que vive con sus padres es una de las más

altas en Europa. Un dato adicional en este caso es que el porcentaje de jóvenes (menores de 35 años) dueños de una vivienda se ha reducido de 69 % en 2011 a 41 % en 2017 (*ABC Economía* 2021).⁵

Ahora bien, la inasequibilidad de la vivienda y la crisis financiera, junto con los flujos globales de capital pre y pos crisis, han estado acompañados de efectos socioterritoriales indeseados, como los desalojos o ejecuciones hipotecarias, el desplazamiento de familias de áreas intraurbanas a la periferia alejada (gentrificación por procesos de renovación urbana), así como un número nunca antes visto de personas sin hogar.⁶ Al mismo tiempo, se observa una cantidad récord de viviendas deshabitadas que, de utilizarse, ya habrían borrado el problema de las personas y familias sin vivienda.⁷ La insuficiente capacidad de pago del ciudadano común, de ingresos bajos o medios, solo ha redirigido el interés de los inversionistas y desarrolladores inmobiliarios a segmentos de población de altos y muy altos ingresos, o como alternativa adicional a otros productos inmobiliarios no residenciales. De ahí que exista un mercado de viviendas de lujo en ciudades globales, adquiridas por extranjeros de todo el orbe como refugio de inversión. Destacan metrópolis como Londres, Nueva York, Bombay, Australia y São Paulo, entre otras grandes ciudades asiáticas (Singapur, Hong Kong, Shangai) y latinoamericanas, en donde han ocurrido múltiples “eventos de urbanización especulativa” de mucho mayor escala que otros observados en el pasado (Marcinkoski 2015, 25).⁸

⁵ Con datos de la Encuesta Financiera de las Familias realizada por el Banco de España.

⁶ Un conteo realizado en 2017 en todo Estados Unidos encontró 549 928 personas sin hogar durmiendo en la calle. Y esto ocurría también en países europeos, donde las personas sin vivienda sumaban 4.1 millones en 2014, lo que abarcaba Países Bajos, Alemania, Italia, Reino Unido, Grecia, entre otros.

⁷ Más de once millones de viviendas vacantes se contabilizaron en la UE en 2014: 3.4 millones en España, más de dos millones por igual en Francia e Italia, 1.8 en Alemania, más de 700 000 en el Reino Unido, en Portugal 735 000, en Irlanda 400 000 y en Grecia 300 000. Muchos de quienes las compraron nunca han tenido la intención de ocuparlas (Neate 2014).

⁸ Para este autor, la urbanización especulativa “se refiere a la construcción de infraestructura urbana o asentamientos con propósitos económicos o políticos, más que para enfrentar una demanda demográfica o de mercado real (opuesta a una exageración artificial)”.

Harvey (en Scahill 2018) se ha referido a estos procesos como una situación en la que solo la élite económica y política tiene la posibilidad de diseñar las ciudades conforme a sus propias aspiraciones; además de afirmar que estas actualmente se construyen para que la gente invierta y no para que viva en ellas. En otras palabras, en muchas de esas ciudades se ha perdido la conexión de la vivienda con su valor de uso en detrimento de la población local y en beneficio de élites transnacionales —“élites alfa”, como las denomina Minton (2017)—.⁹ Londres, por ejemplo, destaca por ser considerada un “refugio financiero seguro”, por lo que se han constituido lugares exclusivos en la ciudad para una clase de superricos. Según Minton (2017, xvi), hasta 44 000 propiedades en esa ciudad pertenecían hace poco a compañías extranjeras, de las que nueve de cada diez se compraron vía jurisdicciones secretas, como las Islas Vírgenes Británicas. Se ha transitado del derecho a la vivienda a una combinación de razones para comprar, que abarcan: “comprar para vivir”, “comprar para alquilar”, “comprar para los hijos” y “comprar para abandonar”. En otras palabras, las motivaciones para la adquisición de vivienda son: 1) inversión; 2) estilo de vida; 3) emigración, y 4) educación de los hijos (Minton 2017, 16); aunque es evidente que también se pueden considerar motivos de evasión¹⁰ e incluso corrupción.

Lo que incluye un “rediseño legislativo y la reparcelación de la tierra para aumentar su valor monetario” (Marcinkoski 2015, 18).

- ⁹ Desde la literatura también se atestigua cómo “el hambre del capital inmobiliario está regulando la manera en que se conforman las ciudades y sus entornos”. En su novela *Jardín*, Pablo Simonetti (2014) expone la fuerte asimetría de poder entre el capital inmobiliario y la población, que es capaz de construir no ya cuatro o cinco casas, sino cuadras o barrios completos dirigidos a un grupo económico determinado. De esta manera, la integración de los barrios se pierde, su vida comunitaria se trastoca y su diversidad socioeconómica se reduce. El “hipercapital [...] estandariza el espacio de la vivienda y del entorno, pasando por encima de la identidad y la diversidad de las personas” (Simonetti en Romero 2014).
- ¹⁰ La autora reporta una sucesión de flujos de inversión a esa ciudad provenientes de lugares en algún momento inestables económica o políticamente, o con tasas de impuestos mayores temporal o permanentemente, que van desde el Medio Oriente a Rusia, Ucrania, Francia o Estados Unidos. Entre los lugares exclusivos de Londres que constituyen mercados *prime* y *super prime* con fuerte inversión extranjera directa sobresalen Mayfair, St. James, Belgraviam, Kensington, Chelsea, Nothing Hill, Marylebone, St. Johns Wood y Hampstead (Minton 2017, 9).

La dimensión de la inversión extranjera en determinadas ciudades ha dado lugar a que se hable de Vancouver como la ciudad de los multimillonarios chinos, y que de ahí hayan dado el salto a Australia (Sidney), a Estados Unidos (Nueva York, Los Ángeles, San Francisco, Seattle) y más recientemente a Japón (Tokio). Londongrado sería la denominación de Londres para los oligarcas rusos. Mientras tanto, jubilados ingleses, alemanes y franceses invierten sus ahorros en costas españolas, seguidos por estadounidenses, italianos y suizos. Las élites latinoamericanas, por su parte, invierten miles de millones de dólares en propiedades inmobiliarias en Estados Unidos (venezolanos, brasileños, mexicanos, argentinos y colombianos), y en los últimos años también en España.

Por otra parte, en el caso de vivienda para segmentos de población medios, medios bajos y bajos para el consumo interno, hay infinidad de proyectos fallidos que constituyeron a todas luces una sobreoferta en un esfuerzo sostenido de los Gobiernos nacionales por hacer de los bienes raíces “el motor del crecimiento económico” y que, ante las fallas de mercado y de regulación, se convirtieron en “asentamientos o ciudades fantasma” (*ghost cities*). China descuellan en este punto con una cantidad insólita de 65 millones de casas vacías en 2020 (un quinto de su *stock* total para 2017), en donde sobresale la ciudad de Kangbashi, en Mongolia interior, diseñada para un millón de habitantes. En España, Marcinkoski (2015) destaca Ciudad Valdeluz (en Guadalajara, a cuarenta kilómetros de Madrid), pensada para treinta mil personas (con tres mil casas ocupadas en 2014), además de otros numerosos desarrollos en torno a la capital. Este mismo autor reporta el caso de Irlanda, donde, con una población de cinco millones de habitantes, se construyeron medio millón de viviendas entre 1996 y 2005, lo que dio lugar a una desocupación de 266 000 de ellas en 2006; a pesar de lo cual se construyeron otras 245 000 entre 2006 y 2009. En Estados Unidos, incluso, la ciudad de Nevada llegó a tener 167 000 casas deshabitadas en 2010, en tanto que en el país se alcanzaron 3.8 millones de casas en esa situación para 2015.

Otros autores documentan este mismo fenómeno de ciudades fantasma en Hanoi, Vietnam (Jacques, Labbé y Musil 2017), y es muy conocido el caso de Luanda, capital de Angola, donde se erigió Kalimba a treinta kilómetros de

distancia, pensada para medio millón de habitantes pero que derivó en un fracaso. En América Latina, México llegó a tener desocupado el 14% de su parque total de vivienda en 2010.

Como un fenómeno adicional, la economía colaborativa de plataformas digitales ha impactado también en los procesos de ocupación del espacio urbano. Así, a consecuencia de la expansión de la plataforma Airbnb, por ejemplo, muchas ciudades europeas y de otros continentes experimentan la denominada “turistificación” o “turistización”, que ha contribuido al alza del precio de los alquileres y al desplazamiento de los residentes. En algunos casos los ciudadanos han demandado la imposición de controles, lo que solo en determinados contextos prospera. De hecho, existe una lucha por el control de alquileres en general en las ciudades del viejo continente y en otras de Estados Unidos. Los resultados parecen ser mixtos o temporales cuando son positivos para la ciudadanía, ya que cuando se logra contener el aumento de precios, los dueños de las viviendas optan por retirarlas del mercado y ello provoca una escasez artificial que de nuevo se traduce en aumentos. Hay un conjunto de circunstancias, por lo tanto, que conducen a la persistencia del problema de falta de asequibilidad de la vivienda en todo el mundo, con características específicas en cada caso y con diferentes grados de intensidad.

En Norteamérica y Europa de forma sobresaliente, pero en todos los continentes sin excepción, el capital inmobiliario ha alcanzado una influencia superlativa en la forma y función de las ciudades como parte de una estrategia global de inversión. En este proceso, sin embargo, no ha sido el funcionamiento del mercado como un ente autorregulado el que por sí mismo ha mostrado estos resultados, sino que su desempeño ha tenido un soporte fundamental por parte del Estado. Después de la crisis financiera global en cada país, y sobre todo en Estados Unidos, donde se han documentado ampliamente las medidas llevadas a cabo por el Estado para solucionar la crisis económica, se reconoce que no estuvieron encaminadas a rescatar a los hogares que ya no pudieron pagar sus hipotecas, en lugar de ello se procedió a preparar, mediante las adecuaciones regulatorias que fueran necesarias, una salida al capital entrampado en las hipotecas en impago, en beneficio de grandes inversores financieros.

Se dio un paso más para continuar la acumulación financiera basada en la propiedad, pero esta vez en la modalidad de propiedad institucional o empresarial transmutada en vivienda en alquiler (unifamiliar), que se constituyó en la “nueva clase de activo” o el “nuevo activo de inversión” que, como claramente lo explica Christophers (2021), implicó “una transferencia de valor desde los hogares”. En este caso la vivienda solo cambió de propietarios: de los hogares a grandes inversionistas, algo que no había ocurrido antes y que requirió dar un giro más a las innovaciones financieras. El interés principal fue “restaurar el papel de la vivienda en la circulación de capital” (Fields 2018), “producir liquidez” (Gabor 2020, 46).

Como es conocido, en su permanente búsqueda de rentabilidad, la banca y los mercados de capital han desarrollado instrumentos de transacción cada vez más complejos, diseñados para conectar mercados locales de bienes raíces con los mercados globales de capital. Términos como *mortgage-backed securities* (valores respaldados por hipotecas) o *mortgage securitization* (titulización de hipotecas), *collateralized debt obligations* (obligaciones de deuda garantizada), *derivatives* (derivados) y *credit default swaps* (*swaps* de incumplimiento crediticio) (Marcinkoski 2015, 16) son parte del léxico cotidiano en el mundo de los bienes raíces y en el sector financiero. Estos han gozado de una gran difusión a raíz de los análisis realizados para explicar las causas de la crisis financiera global vinculada con la crisis hipotecaria.

Tal como la crisis de los créditos *subprime* en Estados Unidos fue resultado de la titulización hipotecaria, la salida de la crisis se realizó mediante la titulización de los ingresos del alquiler de viviendas ejecutadas convertidas en propiedad de alquiler (Fields 2018, 118). Lo anterior deja como conclusión que, desde la crisis financiera de 2008, “la financiarización se está extendiendo a nuevas fronteras, y están surgiendo nuevas formas de extracción de rentas financieras” (Fields 2018, 119).

Ahora bien, ¿cómo es que el Estado habilitó la transferencia de valor desde la sociedad hacia los inversores privados? De tres formas, según los hallazgos de Christophers (2021, 132) para el caso estadounidense: 1) otorgando apoyos insuficientes a los propietarios en dificultades; 2) facilitando a los grandes inversores condiciones de privilegio para adquirir las propiedades o

las hipotecas en impago de ese sector de la población, y 3) mediante la intervención de los mercados financieros y en el manejo de la inflación del precio de la vivienda, según fuera conveniente, para asegurar las ganancias del capital.

Desde un enfoque que analiza la vinculación entre Estados, finanzas y crisis, denominado “macrofinanzas críticas” por Gabor (2020) y asumido por Christophers (2021, 135), “existe un entrelazamiento entre los estados y los mercados financieros”, ya que “se gobierna cada vez más a través de los mercados” (en los que los Estados son “participantes activos” al mismo tiempo que se sirven de ellos) y no solo con apoyo en el marco regulatorio. El Estado tendría una dependencia infraestructural de las finanzas que se amplifica en periodos de crisis, por lo que, en reciprocidad, se protege la “profundidad y liquidez del mercado”, ya sea apuntalando “pasivos de importancia sistémica”, por un lado, y “favoreciendo la creación de nuevas clases de activos”, por otro, para atraer los grandes volúmenes de capital de que disponen inversores institucionales globales (Gabor en Christophers 2021, 135-136).

El Estado procura en este sentido la “eliminación de riesgos” para los “pasivos de las instituciones financieras”, con lo que, en primera instancia, funge como prestamista y, en último caso, les facilita la creación de nuevos mercados para la inversión. De esta forma, los mercados financieros “proporcionan la infraestructura de gobernanza a través de la cual los actores públicos buscan gobernar” (Braun y Gabor 2020, 243). Es así como al final de cuentas se restauró el papel de la vivienda en la circulación de capital. A raíz de ello emergió The Blackstone Group, entre otros inversores institucionales, como el mayor propietario de bienes raíces en el mundo (Marino 2015); un banco norteamericano de inversión que opera mayoritariamente en Estados Unidos y Europa y que, por ejemplo, es dueño de las viviendas de protección oficial en una ciudad como Madrid.

Los Gobiernos locales participan activamente en estos procesos de valorización del capital. Para ello, favorecen el aumento del valor de las propiedades con la intención de aumentar sus bases impositivas y competir por la inversión privada. Lo hacen al autorizar la construcción de determinados tipos de desarrollo habitacional, pero también cuando aprueban proyectos de reurbanización (Guironnet et al. 2016). Los principales damnificados son

los trabajadores de menores ingresos al ver reducida su capacidad de acceso a la vivienda.

Por lo que a América Latina respecta, la política de vivienda asequible¹¹ en propiedad también enfrenta limitaciones. En el caso de México, por ejemplo, ocurrió una crisis de sobreoferta del segmento de vivienda de interés social y, como consecuencia, el abandono o desocupación de casas entre 2008 y 2009, a lo que se sumó la desatención de las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, que sigue engrosando los asentamientos irregulares. Esta política se ha enfrentado también al rechazo por sus efectos en la expansión excesiva de las ciudades más allá de lo ambientalmente recomendable. De forma semejante, en Brasil también se priorizó la producción privada de vivienda para los hogares de ingresos medios y medios bajos, junto con la periferización de los proyectos de construcción (Cardoso et al. 2017).

Aunque en volúmenes de inversión mucho menores que en Norteamérica y Europa, los flujos de capital internacional hacia estos dos polos de crecimiento latinoamericanos, al igual que hacia Chile, también han estado presentes, vinculados en diferente grado a procesos de financiarización que apenas están siendo estudiados por investigadores de la región. Su menor importancia relativa ha dado lugar a que la literatura internacional se refiera a ella como financiarización subordinada o periférica. No obstante, la producción inmobiliaria para propósitos de inversión es creciente y ya tiene sus efectos en el encarecimiento de la vivienda y el desplazamiento de la población de menores ingresos a la periferia urbana.

Dado lo anterior, y por lo reportado en los capítulos que integran este libro, es claro que la política de vivienda asequible en propiedad alcanzó su techo en la primera década de este siglo. En México esto provocó que los principales organismos nacionales de vivienda avanzaran en la diversificación de sus productos, centrados en nichos específicos. Destacan, por ejemplo, la vivienda en renta, un mayor énfasis en la vivienda usada y la vivienda nueva para segmentos con alto poder adquisitivo, entre otros. Al mismo tiempo, los nuevos

¹¹ Se entiende por *vivienda asequible* la que absorbe un máximo de 30% de los ingresos de los trabajadores para su pago.

productos hipotecarios contemplan la suma de ingresos de al menos dos trabajadores para una sola vivienda.

Por otra parte, una proporción de la oferta de vivienda nueva, que en el pasado reciente pudo tener como objetivo primordial el abatimiento del rezago habitacional, ya no lo tiene, y en lugar de ello su importancia despunta como activo financiero. Entre los fenómenos observables en el norte global, que también se constatan ahora en América Latina, destacan: que parte de la vivienda ya no se oferta necesariamente para vivir en ella, sino que se constituye en reserva de valor; que se utiliza para otros fines, como el uso turístico —tanto en propiedad como en alquiler—, o que la vivienda intraurbana en alquiler también es objeto de especulación. Si la renta de vivienda podría en apariencia reemplazar a la vivienda en propiedad como una solución, el mercado parece convertirla en un elemento más del déficit habitacional; de ahí que el alquiler de convivencia (*coliving*) emerja como un producto nuevo y asequible, mientras que en el extremo opuesto el mercado de casas de lujo vive un auge, aunque ligado a viviendas vacías en espacios exclusivos de la ciudad.

En otra situación están las necesidades no cubiertas de vivienda para la población en los tres deciles de ingresos más bajos, que en definitiva no están considerados en la oferta inmobiliaria de mercado y que solo mediante la intervención del Estado se les puede garantizar el derecho a una vivienda digna en la modalidad de propiedad o renta. El problema está en que la brecha entre los ingresos familiares y el costo de la vivienda durante los últimos años se ha acentuado, sin que esto sea privativo del sur, como ya se mostró.

En síntesis, el cumplimiento del derecho a la vivienda digna parece depender, más que en los años recientes, de las acciones del Estado encaminadas a asegurar el desarrollo de vivienda asequible, ya que la oferta del mercado se mueve mayoritariamente en dirección contraria. La inversión de los capitales inmobiliarios, en todo caso, se ha diversificado en acciones habitacionales complementarias a la vivienda en propiedad, y aunque siguen siendo opciones de mercado, no tienen incidencia en las metas de la política de vivienda relacionadas con el objetivo de terminar con el rezago habitacional. ¿Puede el Estado tener éxito sin la participación del sector privado? En todo caso, ¿cómo garantizar su colaboración o hasta qué grado y mediante qué tipo de incentivos

y reglas? ¿Qué cambios se requieren o ya se aplican en los instrumentos de zonificación, en la gestión del suelo y el financiamiento para que la vivienda tenga un enfoque más social? ¿Cómo reaccionan los diferentes colectivos de ciudadanos a las medidas gubernamentales? ¿De qué manera integrar los sectores de desarrollo urbano y vivienda hacia la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con lograr ciudades incluyentes, compactas, integradas y conectadas?

El objetivo de esta publicación ha sido reunir trabajos con estudios de casos provenientes de distintos países de América Latina, España y Estados Unidos, que permitan vislumbrar un panorama sobre la evolución del problema de la vivienda después de la crisis inmobiliaria internacional de 2008 y sus variantes locales, con énfasis en la importancia que ha tenido la oferta de vivienda en propiedad como solución principal y las medidas que se han tomado para enfrentar sus efectos negativos. A raíz de ello, se propuso una serie de preguntas en torno a las cuales los autores desarrollaron sus análisis: ¿sigue la vivienda en propiedad liderando la oferta de los desarrolladores inmobiliarios? ¿Cómo se ha diversificado, si no, la oferta habitacional y en qué nichos? ¿Los nuevos productos contribuyen a reducir el déficit o rezago habitacional? ¿La vivienda en alquiler ha ayudado o ayudará a reducir el problema de la vivienda asequible? ¿Qué nuevas ofertas habitacionales se esperarían en el corto y mediano plazo de acuerdo con las tendencias demográficas? ¿Cómo se entrelaza la política de vivienda con las normas de zonificación y criterios de construcción? ¿Qué ha ocurrido con los mecanismos de financiamiento hipotecario? ¿Mediante qué instrumentos es posible asegurar un porcentaje de vivienda social o asequible en las áreas centrales de las ciudades? ¿Cómo se resuelve la insuficiencia de suelo en áreas intraurbanas para vivienda asequible? ¿Cuánto ha variado el acceso irregular al suelo y la vivienda? ¿Qué retos representa la dinámica demográfica de las ciudades? En fin, ¿cuánto Estado y cuánto mercado se necesita para resolver el problema de la vivienda mediante un equilibrio entre la rentabilidad económica y la demanda social?

Todos los capítulos contribuyen con respuestas a algunas de las preguntas y representan una aportación novedosa al tema general del libro. A

continuación se relatan sus contribuciones individuales, organizadas en cuatro secciones.

La primera sección, “Saldos de la exuberancia (i)rrracional en el financiamiento a la propiedad”, está integrada por un par de trabajos realizados en dos de las naciones que de peor manera enfrentaron la crisis financiera global de 2008 y que tuvieron las peores consecuencias económicas y sociales en el mundo. Tanto Estados Unidos como España experimentaron el estallido de una burbuja inmobiliaria. En el primero de estos países, la vivienda en propiedad vio reducida su primacía como la mejor opción habitacional asequible para dar entrada a la vivienda unifamiliar en alquiler, como solución a las familias que perdieron sus viviendas a causa de las ejecuciones hipotecarias. En el caso de España, la vivienda en alquiler no emergió como solución en los primeros años poscrisis, y la vivienda en propiedad también se estancó, al mismo tiempo que se acumuló un importante volumen de viviendas deshabitadas. Lo que se afianzó en ambas naciones fue su carácter de activo financiero.

El trabajo “Política de vivienda y urbanismo en España: de la cautividad inmobiliaria a la retroalimentación eficiente” analiza el “tsunami urbanizador” que experimentó España previo a la crisis global de 2007-2008 en el sur de su territorio. En Andalucía, como en todas las regiones y ciudades altamente urbanizadas y vinculadas al turismo nacional e internacional, el planeamiento urbanístico fue puesto al servicio del mercado inmobiliario, lo cual tuvo como resultado general efectos negativos sobre el territorio, contrarios a la sustentabilidad deseada. En términos sociales, el respaldo del Estado español a la política de vivienda en propiedad marginó la vivienda protegida. La explosión de la burbuja inmobiliaria, mientras tanto, llevó a que muchas familias perdieran sus propiedades habitacionales y a que la vivienda en alquiler se volviera escasa; al mismo tiempo, sin embargo, el 28 % de la vivienda en el país está desocupada o subutilizada. De acuerdo con el autor, se requiere un nuevo ciclo en el que la oferta de vivienda social tenga un lugar prioritario.

El capítulo “The housing condition of Latinos in Illinois before and after the recession” indaga en las condiciones de la vivienda para la población latina en esa región de Estados Unidos, epicentro de la crisis inmobiliario-financiera de 2008. Al ser este un país multirracial, en el trabajo se propone

demostrar que la crisis de ese año no afectó a todos los grupos sociales de la misma manera. Se interesa principalmente en los “latinos”, pero con el cuidado de distinguir entre mexicanos, cubanos, puertorriqueños, dominicanos y centroamericanos, puesto que es un grupo heterogéneo en términos de nacionalidades. El grupo en su conjunto fue muy perjudicado por la crisis inmobiliaria, primero por la pérdida de las viviendas que ya no pudieron pagar y después por el alto costo de los alquileres.

El principal instrumento que tienen los países para determinar las necesidades de vivienda en un momento determinado o a cierto plazo es la medición del déficit o rezago habitacional, lo que da título y contenido a la segunda sección del libro. Este factor permite distinguir el carácter cualitativo o cuantitativo de los requerimientos con base en la capacidad económica de las personas y en el comportamiento demográfico de la población. Con él se estima también el tipo de tenencia que debe priorizarse en los programas de vivienda y la inversión requerida para su instrumentación. De igual forma, es adecuado para evaluar los resultados y los programas de vivienda aplicados. Esta segunda sección incluye, como todas las demás, dos trabajos.

El capítulo “Ambigüedad en la medición del déficit habitacional y metas de la política de vivienda en México: estrategia financiera para la extracción de valor de la ciudad” sostiene que las decisiones de los operadores de la política de vivienda en el país concedieron mayor importancia a las “necesidades de vivienda por incremento demográfico” que a las “necesidades de vivienda por deterioro”, por lo que sus acciones solo se ajustaron parcialmente a la realidad nacional. Se llevó a cabo de esa manera, no obstante, porque esa política se sustentó en un proyecto financiero basado en las finanzas.

En el capítulo “La vivienda en crisis y la crisis de la vivienda: necesidades habitacionales y políticas públicas en el Gran Buenos Aires” se abona en la comprensión de la evolución del problema de la vivienda en el aglomerado urbano más importante de la Argentina. Con ese fin, se presenta un análisis cuantitativo detallado de la evolución de los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda. Según una medida compleja construida y puesta a prueba por los autores, en esa ciudad más de la mitad de los hogares tiene alguna necesidad de vivienda, casi tres cuartas partes de ellos en términos cualitativos, incluidos los sectores

de ingresos medios y medios bajos, no solamente los de menores ingresos. Las necesidades de vivienda, empero, no estarían satisfechas tan solo con la atención al déficit, pues el cumplimiento del derecho a la vivienda incluye el “acceso al consumo de bienes y servicios relacionados con las condiciones de habitabilidad de los hogares”, y eso implica “las relaciones sociales y del hábitat”, que van más allá de las características de la vivienda solamente. Esta cuestión es especialmente importante, toda vez que una de las metas prioritarias de los ODS es producir ciudad, no solo viviendas.

La tercera sección, “Alternativas a la propiedad y a la urbanización extensiva”, incluye dos trabajos. El primero está dedicado al alquiler como forma alternativa de tenencia de la propiedad, que es una de las opciones habitacionales que más difusión ha recibido ante la falta de asequibilidad de esta, y se exponen sus propias dificultades. En el segundo se analiza el proceso de verticalización y densificación de las ciudades para contener la urbanización expandida, que ha tenido graves efectos para la sostenibilidad ambiental e impactos desfavorables en la reducción de la oferta de vivienda asequible.

El capítulo “La vivienda en alquiler como estrategia de acceso diversificado a la vivienda digna en Argentina: el caso de la ciudad de Córdoba” muestra las dificultades que enfrentan los hogares de inquilinos bajo esta modalidad habitacional. Opción relegada en las políticas habitacionales durante mucho tiempo frente a la producción de vivienda en propiedad, el texto da cuenta de las condiciones de inaccesibilidad tipológica y económica de los inquilinos, particularmente de aquellos grupos de mayor vulnerabilidad, como son los presididos por mujeres, población de bajos ingresos, adultos mayores, o los integrados por numerosos miembros. A partir de la construcción y el análisis de datos cuantitativos, se articulan consideraciones de corte cualitativo con base en el registro de organizaciones civiles involucradas en la problemática. De esta manera, los autores aportan evidencia ante el escaso conocimiento acerca del funcionamiento del mercado de vivienda en alquiler, e identifican algunas líneas de investigación y planteamientos metodológicos para futuros estudios, y bosquejan un esquema programático para incidir en las políticas habitacionales en términos de promoción-producción y regulación; políticas que deberían ser

incluidas si se pretende garantizar una real y efectiva diversificación de la oferta habitacional como estrategia de acceso a un hábitat digno.

El trabajo “Nuevas formas de habitar la ciudad: proyectos inmobiliarios en el centro de Tijuana, Baja California” analiza los proyectos inmobiliarios en el centro de dicha ciudad fronteriza con Estados Unidos con una alta dinámica demográfica y urbana. Los efectos indeseados de expansión extensiva en la periferia de la urbe con baja densidad han tratado de revertirse mediante diversos instrumentos que promueven la densificación en consecución de un modelo compacto de ciudad; sin embargo, se ha traducido en una oferta destinada al segmento de altos ingresos, incluso residentes de origen extranjero, que está lejos de representar una solución al problema de la vivienda para la población en general, con efectos en el funcionamiento de las zonas centrales y de segregación socioespacial en la metrópoli.

En cuanto a la cuarta sección, “Contradicciones en la producción inmobiliaria y búsqueda de soluciones”, el primer trabajo en esta parte resalta las contradicciones presentes a lo largo del libro, en especial la dicotomía observada en las ciudades entre el estancamiento de la vivienda accesible y el auge de la vivienda como activo de inversión. El segundo trabajo es una propuesta metodológica para determinar con criterios científico-técnicos la selección de suelo adecuado para el desarrollo urbano y la vivienda asequible, así como una medida de densificación adecuada.

En el capítulo “Multicausalidad de la crisis de precios de vivienda en Chile” se contrasta el crecimiento de la industria de la construcción en el actual siglo, con la particularidad de que, al mismo tiempo que constituye un refugio de inversión para una élite social, no alcanza a cubrir el déficit de vivienda del país. En esa nación sudamericana la compra de vivienda con fines rentistas alcanza hasta 40% de las ventas totales anualmente. Esto ha llevado a una alta demanda de suelo en las áreas centrales de Santiago, por ejemplo, mediante un proceso de “destrucción creativa” de espacios de baja intensidad de ocupación o deteriorados, aprovechando las “brechas de renta”. Con ello, la industria inmobiliaria ha producido una elitización de la vivienda y de la arquitectura, con efectos indeseables, como la destrucción de barrios tradicionales y la gentrificación, pero también a la admisión de infraviviendas excesivamente cos-

tosas como una nueva normalidad. De los tres tipos de demanda de vivienda existentes en el país —para comprar, para alquilar y para invertir— solo la de inversión se cubre satisfactoriamente.

El último capítulo, “Identificación de suelo apto para vivienda de bajos ingresos a través de un análisis del índice de vitalidad urbana. Caso práctico elaborado para la ciudad de Morelia, Michoacán. Una aproximación con econometría y análisis espacial, 2020”, es un ejercicio de identificación de suelo apto para vivienda asequible elaborado para la ciudad de Morelia, Michoacán. Este se lleva a cabo mediante una evaluación econométrica y de análisis espacial, con la que se determina un índice de vitalidad urbana, enfoque propuesto originalmente por Jane Jacobs en 1961. Entre los resultados que aporta el índice sobresale la identificación del punto de inflexión a partir del cual una política de redensificación urbana deja de tener los resultados deseados y puede comenzar a generar inconvenientes en los costos de la infraestructura o en la propia calidad de vida de la población.

Para concluir, manifiesto mi agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (DGAPA-UNAM), que financió el proyecto PAPIIT IN302718 “La política de vivienda en propiedad. ¿Dónde estamos veinte años después? Una mirada global y desde Morelos”. Hago lo mismo con las autoridades del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias por las facilidades recibidas para llevar a cabo la investigación.

Desde luego, aprecio el esfuerzo de los autores de cada capítulo aquí incluido, cuyo trabajo le da sentido al libro. ¡Muchas gracias!

Referencias bibliográficas

ABC Economía. 2021. “¿Por qué tardamos cada vez más en acceder a una vivienda en propiedad?”. *ABC*, 20 de enero. https://www.abc.es/economia/ab-ci-tardamos-cada-mas-acceder-vivienda-propiedad-202101200123_noticia.html#ancla_comentarios.

- Anacker, Katrin. 2019. "Introduction: housing affordability and affordable housing". *International Journal of Housing Policy*, 19 (1): 1-16.
- Braun, Benjamin y Daniela Gabor. 2020. "Central banking, shadow banking, and infrastructural power". *The routledge international handbook of financialization Mader*, 241-252, editado por Philip Mader, Daniel Mertens, Natascha van der Zwan. Londres: Routledge.
- Büdenbender, Mirjam y Manuel Aalbers. 2019. "How Subordinate Financialization Shapes Urban Development: The Rise and Fall of Warsaw's Śluzewiec". *International Journal of Urban and Regional Research*, 43 (4): 666-684.
- Cardoso, Adauto Lucio, Thêmis Amorim Aragão y Samuel Thomas Jaenisch. 2017. *22 anos de politica habitacional no Brasil: da euphoria a crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Christophers, Brett. 2021. "The role of the state in the transfer of value from main street to wall street: US single-family housing after the financial crisis". *Antipode* 54 (1): 130-152.
- Csizmady, Adrienne, József Hegedüs y Gyula Nagy. 2017. "The effect of GFC on tenure choice in a post-socialist country, the case of Hungary". *International Journal of Housing Policy* 17 (2): 249-275. Doi: 10.1080/19491247.2017.1293409.
- Debter, Lauren. 2015. "The Cities Where Rent Is Rising The Fastest". *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/laurengensler/2015/02/24/rising-rent-smaller-cities/?sh=1140cd4b1329>.
- Eurostat. 2021. "Distribution of population by tenure status, type of house-hold and income group - eu-silc survey". https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_2082873/default/table?lang=en.
- European Central Bank. 2022. "Younger generations and the lost dream of home ownership". *Research Bulletin* núm. 91. <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/resbull/2022/html/ecb.rb220126--4542d3cea0.en.html>.

- European Parliament. 1996. *Housing policy in the EU member estates*. Consultado el 20 de enero de 2020. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2_en.htm#ref.
- Fields, Desiree. 2018. "Constructing a new asset class: Property-led financial accumulation after the crisis". *Economic Geography* 94 (2): 118-140.
- Florida, Richard. 2017. "How cities are making the global housing crisis worse". <https://www.citylab.com/equity/2017/07/solving-the-global-housing-crisis/533592/>.
- Gabor, Daniela. 2020. "Critical macro-finance: A theoretical lens". *Finance and Society* 6 (1): 45-55.
- Gilbert, Alan. 2016. "Rental housing: The international experience". *Habitat International*, núm. 54, pp. 173-181.
- Guironnet, Antoine, Katia Attuyer y Ludovic Halbert. 2016. "Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region". *Urban Studies* 53 (7): 1442-1464.
- Haffner, Marieta y Kath Hulse. 2021. "A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability". *International Journal of Urban Sciences* 25 (1): 59-79.
- Hulchanski, David. 1995. "The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income-ratio". *Housing Studies* 10 (4): 471-491.
- IMF (International Monetary Fund). 2021. *Affordable rental housing. Making it part of Europe's recovery*. Washington: International Monetary Fund; European Department.
- Jacques, Olivier, Danielle Labbé y Clément Musil. 2017. "Shortcoming of an idealized urbanity: Ghost urban areas and the asynchronous territorial development of Hanoi". *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies* 32 (1-2): 81-108.
- Judge, Lindsay y Daniel Tomlinson. 2018. *Home improvements. Action to address the housing challenges faced by young people*. Resolution Foundation; Intergenerational Commission. <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2018/04/Home-improvements.pdf>.

- Kallergis, Achilles, Shlomo Angel, Yang Liu, Alejandro M. Blei, Nicolás Galarza Sanchez y Patrick Lamson-Hall. 2018. "Housing affordability in a global perspective-Working Paper WP18AK1". Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/kallergis_wp18ak1.pdf.
- Linneman, Peter e Issac F. Megbolugbe. 1992. "Housing affordability: myth or reality?". *Urban Studies* 29 (3-4): 369-392.
- Marcinkoski, Christopher. 2015. *The city that never was*. Nueva York: Princeton Architectural Press.
- Marino, Jonathan. 2015. "Blackstone is now 'the largest owner of real estate in the world'". *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/blackstone-is-largest-owner-of-real-estate-2015-11?r=MX&IR=T>.
- Neate, Rupert. 2014. "Scandal of Europe's 11m empty homes". *The Guardian*, 23 de febrero. <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>.
- Observatorio Vasco de la Vivienda. 2021. *La vivienda asequible en Europa*. https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_asequible/es_ovv_admi/adjuntos/asequible.pdf.
- Romero, Nicolás. 2014. "Entrevista a Pablo Simonetti". *El Dinamo*, 20 de noviembre. <https://www.eldinamo.cl/dciudad/Pablo-Simonetti-quotEl-hambre-del-capital-inmobiliario-esta-regulando-la-manera-en-que-se-conforman-las-ciudadesquot-20141120-0035.html>.
- Scahill, Jeremy. 2018. "Entrevista a David Harvey (ii parte): 'Ahora no construimos ciudades para que la gente viva, sino para que se invierta en ellas'". *El Salto*, 22 de febrero. <https://rebellion.org/ahora-no-construimos-ciudades-para-que-la-gente-viva-sino-para-que-se-invierta-en-ellas/>.
- UN-Habitat. 2016. "Only 13% of world's cities have affordable housing—according to new research". <https://unhabitat.org/only-13-of-worlds-cities-have-affordable-housing-according-to-new-research>.
- World Economic Forum. 2019. *Making affordable housinh a reality in Cities. Insight Report*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Making_Affordable_Housing_A_Reality_In_Cities_report.pdf.

SECCIÓN I

Saldos de la exuberancia (i)rrracional en el financiamiento a la propiedad

1 Política de vivienda y urbanismo en España: de la cautividad inmobiliaria a la retroalimentación eficiente

Pedro Górgolas

Introducción

La política de vivienda ejercitada en España durante la segunda mitad del siglo xx ha estado condicionada por su cautividad respecto del sector inmobiliario. Ello ha devenido en una perturbadora incentivación del régimen de tenencia en propiedad —tanto en el mercado libre como sorprendentemente en el de la vivienda protegida o subvencionada— y orillado a una incomprensible marginación e irrelevancia del parque residencial público. Esta estrategia difiere sustancialmente de la desarrollada en el contexto europeo —de la que se aportarán datos esclarecedores a lo largo del texto—. No obstante, la desconcertante emergencia habitacional posterior a la última burbuja inmobiliaria provocó un decidido cambio de rumbo en esta política de vivienda al dirigirla hacia el fomento del alquiler, con la finalidad de atender a los colectivos poblacionales más vulnerables. Para su implementación, la legislación urbanística española puso a disposición de las administraciones locales instrumentos de gran utilidad que garantizan reservas de suelo de titularidad pública, destinadas a impulsar la promoción de viviendas sociales.¹

Ahora bien, la efectividad de esta reorientación estratégica se encuentra amenazada no solo por factores económicos (insuficiencia de recursos

¹ Se entiende por vivienda social aquella de titularidad pública destinada al alquiler (Gobierno de España 2020, 4). También integra este concepto la vivienda subvencionada para su construcción, gestión y mantenimiento por el sector privado conformado fundamentalmente por operadores sin ánimo de lucro (asociaciones, cooperativas, fundaciones, etcétera).

públicos, reactivación del mercado inmobiliario en el escenario poscrisis, escalada de los precios de la vivienda), sino por la orientación axiomática del urbanismo que ha amparado la cuestionable trayectoria mantenida por la política de vivienda española desde el tardofranquismo hasta la primera década del presente siglo (Górgolas 2017).

Por otro lado, en el apartado final se exponen cifras indicativas del “tsunami urbanizador” (Fernández 2006) que experimentó España durante el último ciclo alcista inmobiliario. Para constatar su estimulación por un planeamiento urbano de perfil claramente economicista, se utiliza como caso de estudio el litoral de Andalucía, epifenómeno territorial representativo de este periodo.

La reflexión propuesta en este texto concluye que para reconfigurar la política de vivienda con un nuevo perfil inclusivo y solidario no basta con la ideación de medidas de subsidiación e impulso presupuestario. Se necesita indefectiblemente de un soporte territorial idóneo —una ciudad compacta, funcionalmente diversa, socialmente integradora y ambientalmente cualificada— que permita aplicar el instrumental confeccionado por el ordenamiento urbanístico español para desarrollar una oferta de vivienda social adecuadamente robusta. Y ello no será factible sin impulsar un cambio de ciclo en el planeamiento urbanístico vigente —gestado en la última burbuja inmobiliaria—, con la finalidad de purificarlo de “toxinas mercantilistas”.

La evolución de la política de vivienda en España
desde mediados del siglo xx: de la dependencia inmobiliaria
al fortalecimiento de su función social

Desde los años sesenta del siglo pasado, la población española se ha incrementado un 55% —pasando de algo más de 30 millones a los 47 394 221 de habitantes actuales—, mientras que el parque residencial lo ha hecho un 225%, hasta alcanzar 25 218 516 de unidades residenciales. Esta sorprendente desviación tiene origen en una inquietante sobreproducción de viviendas —condimentada por la deriva inmobiliaria que ha caracterizado la política económica

desarrollada en España desde el periodo final del régimen dictatorial—, que ha devenido en la infrautilización de un porcentaje importante de dicho parque residencial.

Efectivamente, España es el país europeo que presenta una proporción más elevada de vivienda por persona: 537 viviendas por cada 1 000 habitantes, frente a los 452 de media en la Unión Europea (UE). A esta situación ha contribuido decisivamente la efervescencia constructora de la última burbuja inmobiliaria, cuando la cadencia anual de construcción de viviendas —18 viviendas por 1 000 habitantes— triplicó a la media (5.7 viviendas por 1 000 habitantes) de los países europeos (Campos 2008, 48). Durante aquellos años se construyeron algo más de cinco millones de viviendas a un ritmo de casi dos viviendas por cada nuevo hogar formado (OSE 2010; Vinuesa 2013). Para entender en su verdadera dimensión esta alarmante sobreproducción, hay que tener presente que, en condiciones de estabilidad demográfica, la ratio media de necesidades de vivienda para la constitución de nuevos hogares oscila entre cinco y siete viviendas por cada mil habitantes (Trilla 2010, 137-138).

En este sobredimensionado parque residencial, la vivienda no principal —secundaria más vacía— adquiere un peso específico destacado a consecuencia del rol ejercido por el turismo —sector económico salvífico para el país desde el tardofranquismo— y la estimulación de la inversión inmobiliaria, especialmente intensa durante la década intersecular (1997-2007). Según el último Censo de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE 2011), existen 3 681 565 viviendas secundarias (el 14.6 % del total) y 3 443 365 viviendas vacías (el 13.65 %): una proporción de 152 viviendas no principales/mil habitantes frente a las 38 de Alemania o las nueve de Holanda. Es decir, el 28.25 % del parque residencial español se encuentra infrautilizado o desocupado.

Estas cifras desvelan que la política de vivienda en España no ha cumplido —con la efectividad que sería exigible— la función social que tiene encomendada por la Constitución española, cuyo artículo 47 regula que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utiliza-

ción del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación” (Cortes Generales 1978). Esta cuestionable trayectoria tuvo su punto de inflexión, como se verá a continuación, al aflorar el drama social causado por la implosión de la última burbuja inmobiliaria, circunstancia que indujo una decidida reorientación en dicha política para tratar de atender a la emergencia habitacional sobrevenida a dicho periodo.

Favorecimiento del sector inmobiliario privado frente a un déficit estructural en vivienda social: ¿política de vivienda o axioma económico? Diferencias con el contexto europeo

Sin lugar a dudas, el hecho diferencial —respecto de los países del contexto europeo— de la política de vivienda desarrollada en España desde mediados del siglo xx ha sido una obsesiva incentivación del régimen de tenencia en propiedad para espolear el sector inmobiliario privado, con el objeto de favorecer el desarrollo económico y social (Pareja y Sánchez 2012, 9). La siguiente afirmación vertida por José Luis Arrese, ministro de Vivienda en la España franquista, marca el inicio de una senda de la que, como veremos, no hemos sabido apartarnos: “No queremos una España de proletarios, sino una España de propietarios. Y entre todos los esfuerzos que puede y debe realizar una doctrina social como la nuestra [...] ninguna más exigente ni más hermosa como esta de hacer que todos los españoles se sientan propietarios del hogar que ocupan” (Fundación Juan March 1959).

Este aliento a la vivienda en propiedad —como régimen de tenencia prioritario— no se restringió al periodo tardofranquista, sino que ha reverberado con ánimos redoblados durante las cuatro décadas del régimen democrático. En esta etapa, el principal instrumento utilizado para dar soporte a esta estrategia han sido las ventajas fiscales —desgravaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)— que, hasta inicios del año 2013, han existido sobre la compra de vivienda. Dichas ventajas, durante un tiempo —desde mediados de los ochenta a principios de los noventa del siglo xx—, se extendieron a cualquier tipología residencial (vivienda secundaria, vivienda como inversión)

más allá de la vivienda habitual o principal. Por ello, no debe extrañar que, en 2007, “unos siete millones de familias españolas, el 35 % de los que forman la clase media real, tuviese dos o más viviendas en propiedad” (López y Rodríguez 2010, 10). Estas medidas fiscales fueron de aplicación universal, independientemente del nivel de renta del beneficiario, que supusieron más del 75 % del gasto público total en vivienda. Además, han inducido incrementos en su precio de venta toda vez que, en situaciones de elevada demanda como la experimentada en la última burbuja inmobiliaria, los promotores incorporan los beneficios de la desgravación a los precios finales ofertados, eliminando sus efectos en los adquirentes (Leal y Martínez del Olmo 2017, 30).

Hay expertos (Vinuesa y Palacios 2008, 56) que afirman que este tipo de providencias no responden a los requerimientos exigibles a una política de vivienda social² sino, más bien, a intereses económicos centrados en estimular la construcción y el turismo, sectores anexados a la actividad inmobiliaria que han liderado, desde el tardofranquismo, la lucha contra el desempleo estructural existente en España. Los datos del último ciclo alcista económico-inmobiliario confirman esta aseveración: el sector de la construcción contribuyó en un 25 % al incremento del producto interno bruto (PIB) (García-Montalvo 2009, 81) y las tasas de creación de empleo registradas —un incremento anual acumulativo por encima del 3 %— resultaron inalcanzables para los principales países desarrollados (López y Rodríguez 2010, 206-207).

Frente a este apoyo fiscal a la compra de vivienda, el sistema tributario español de aquellos años no contempló trato favorable alguno para el régimen de alquiler, lo que causó una regresividad evidente en las familias que optaron por este régimen de tenencia; esto explica, más que cualquier pretendida razón sociológica o cultural, su escasa presencia en España (Betrán 2002, 52). También ha coadyuvado a esta marginalidad la desincentivación del

² Por política de vivienda social se entiende: “el conjunto de medidas arbitradas por los entes públicos basadas en un plan o programa con el fin de resolver o paliar las dificultades que encuentran ciertos segmentos de población para satisfacer sus necesidades de alojamiento. Incluyen aquellas actuaciones que pueden ser objeto de ayudas o subvenciones: promoción, construcción, rehabilitación, urbanización de suelo, adquisición o alquiler” (Vinuesa y Palacios 2008, 43).

mercado privado condicionada por la congelación de precios que se extendió entre 1946 y 1985 con la finalidad de proteger al inquilino de las subidas de la renta a satisfacer (Defensor del Pueblo de España 2018, 10). A consecuencia de ello, la vivienda principal en propiedad ha pasado de representar el 51.9 % en la década de los años sesenta del siglo *xx* al 76.9 % en la actualidad (INE 2020a),³ mientras que el alquiler ha descendido a una velocidad inusitada, desde el 48.1 % hasta el 17.3 % (INE 2020a).⁴ Por el contrario, en el conjunto de la UE la propiedad representa el 69.3 % y el alquiler el 30.7 %, porcentaje que se eleva ostensiblemente en determinados países como Alemania (48.6 %), Austria (45 %), Dinamarca (38.8 %), Francia (35.6 %) o Reino Unido (35 %) (López-Rodríguez y De los Llanos 2019, 1).

Ante este claro favorecimiento del sector inmobiliario no debe sorprender que la política española en materia de vivienda —refrendada en los diferentes planes de vivienda promulgados entre los años sesenta del siglo *xx* y la primera década del *xxi*— se haya direccionado principalmente a estimular la construcción de un parque privado de vivienda protegida⁵ (ayudas a la piedra), destinado a ser adquirido por aquella población que, acreditando una mínima solvencia económica —cifrada en una renta de entre 2 y 5.5 del salario mínimo interprofesional (SMI)—, encontraba dificultades para aprovisionarse de vivienda en el mercado libre (ayudas a las personas). Para ello, se han utilizado tres instrumentos básicos: préstamos conveniados con tipos de interés privilegiados (tanto a promotores privados como adquirentes), subvención de las cuotas a satisfacer y ayudas directas al pago de la preceptiva entrada. Estas medidas favorecieron un extendido acceso de las clases medias y medias-bajas

³ La vivienda en propiedad llegó a representar el régimen de tenencia del 80.5 % de los hogares españoles en el año 2005.

⁴ El peso relativo del alquiler en el mercado residencial español se concentra en determinados colectivos (fundamentalmente hogares jóvenes, inmigrantes y trabajadores temporales) y en áreas geográficas específicas (sobre todo en Madrid, Cataluña, Baleares y Canarias) (López-Rodríguez y De los Llanos 2019).

⁵ Las viviendas protegidas son aquellas que cumplen los requisitos establecidos en la normativa que regula los planes de vivienda, para favorecer su acceso a aquellos ciudadanos que pueden acogerse al disfrute de las ayudas existentes (Gobierno de España 2012, 4).

a la propiedad de una vivienda protegida. De hecho, casi un 70 % de las familias españolas pudieron optar, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, por este régimen de tenencia. Como consecuencia de esta maniobra política, la producción de vivienda protegida se mantuvo por encima de las 100 000 unidades/año entre 1959 y 1988, suponiendo, en las seis décadas que median entre 1940 y 2001, el 33.9 % de la construcción residencial total, el 62.2 % de la construcción de viviendas principales y el 66.8 % del crecimiento neto del parque de viviendas permanente (Trilla 2010, 150).

Esta estrategia ha conducido a minimizar la intervención pública directa reservada a resolver las necesidades habitacionales de la población más vulnerable (García-Almirall 2016, 32) y, siguiendo la tradición de los países mediterráneos del sur de Europa, ha hecho que esta responsabilidad recaiga sobre la familia: ayudas a la compra y al alquiler, cesiones de viviendas familiares, cohabitación con personas mayores, etc. Es lo que se conoce como “sistema familialista”. De ahí que hoy día el parque público español de vivienda social apenas suponga el 1.5 % del total de viviendas principales, es decir, unas exiguas 275 000 unidades (Bosch y Trilla 2018, 17-18).

En los países europeos noroccidentales la situación es radicalmente distinta ya que, después de la Segunda Guerra Mundial, “el reconocimiento de la vivienda como derecho se apoyó en altas tasas de titularidad pública” (Defensor del Pueblo de España 2018, 9). Es decir, la política de vivienda se orientó mayoritariamente —entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado (Rodríguez-Alonso 2011, 127-128)— a alentar la construcción de un importante parque residencial público (ayudas a la piedra). Es cierto que tras dicho periodo se produjo una contracción de las partidas presupuestarias destinadas a tal finalidad, lo que causó un viraje en dicha política —reorientándose a proporcionar “ayudas a las personas” para favorecer su acceso a la vivienda⁶—,

⁶ Según Bosch y Trilla (2018, 13), para paliar los efectos de esta contracción “empezaron a implementarse sistemas de ayudas directas para el pago del alquiler tanto público como privado (los denominados *housing benefits*), así como mecanismos económicos y jurídico-legales para facilitar el acceso a la vivienda en propiedad como, por ejemplo, desgravaciones fiscales, la propiedad compartida, ayudas económicas directas a la compra, la subsidiación de los intereses de los préstamos hipotecarios, o la construcción de viviendas

además de inducir privatizaciones en este contingente residencial. El caso más representativo es, quizás, el Reino Unido, en donde, durante los años ochenta, el gobierno conservador de Margaret Thatcher impuso la medida *right to buy*, que otorgaba a los ocupantes de viviendas sociales en alquiler el derecho a comprarlas, lo que permitió incluso que se revendiesen después de cinco años de haberlas adquirido (en modificaciones posteriores de la ley este periodo se redujo a tres años) sin que se estableciesen límites de precio (Universidad de Málaga 2015, 40-41). También en Alemania el parque de vivienda social se revierte progresivamente hacia el mercado libre con un nivel de reposición muy limitado (Observatorio Vasco de Vivienda 2021, 24). En Francia, la nueva ley Elan —aprobada por el senado francés en 2018— pretende adelgazar el inmenso parque público de vivienda de alquiler social existente agilizando su venta a los inquilinos, con el objetivo de que estos adquieran un 1 % al año de dicho parque residencial (unas cuarenta mil viviendas anuales) (Apaolaza 2018).

Sin embargo, a pesar de ello, la producción de vivienda social en Europa ha mantenido una intensidad razonable, gracias al papel desarrollado por los operadores sin ánimo de lucro,⁷ fórmula promocional que cuenta con una amplia tradición en determinados países. Cabe destacar casos de éxito contrastado como, por ejemplo, las asociaciones de viviendas de beneficio limitado austriacas —reguladas por una ley que data de hace cien años—, los organismos HLM⁸ (*habitation a loyer modéré*) y sociedades de economía mixta (SEM) franceses, o las *housing association* inglesas y las holandesas, cuya existencia

de compraventa asequibles a precios inferiores del mercado”. No obstante, esta nueva senda ha percutido en el problema de accesibilidad a la vivienda que ostentan los grupos poblacionales más desfavorecidos. Así consta en una reciente Resolución del Parlamento Europeo (21-01-2021) sobre el “acceso a una vivienda digna y asequible para todos” (Parlamento Europeo 2021).

⁷ El Informe “Vivienda social en Europa”, elaborado en 2013 por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales para el Parlamento Europeo, destacó —ante la necesidad de seguir invirtiendo en este tipo de vivienda— el importante papel a desarrollar por este tipo de operadores para dar cumplimiento a dicho objetivo (Parlamento Europeo 2013).

⁸ HLM produce y gestiona el 89 % del parque público de toda Francia (García-Almirall 2016, 37).

se remonta a finales del siglo XIX.⁹ Estos operadores “desempeñan la función principal de proveer vivienda social para los diferentes estratos de la sociedad que la necesiten y actúan en su promoción y gestión. Su objetivo es hacerlo con criterios alejados del beneficio propio y fomentar la cohesión social y la inserción laboral y social de los vecinos” (García-Almirall 2016, 33). Para dar cumplimiento a estos fines, se suelen servir de condiciones ventajosas para adquirir suelo y acceder a vías de financiación pública, gozando, además, de exenciones fiscales a cambio de que destinen sus beneficios al mantenimiento del parque de viviendas sociales que gestionan y a la promoción de nuevas viviendas. A manera de ejemplo, en Austria, “estas asociaciones proporcionan moradas a precio asequible a casi una cuarta parte de los hogares y siguen construyendo entre un cuarto y un tercio de todas las nuevas viviendas que se edifican en el país” (Observatorio Vasco de Vivienda 2021, 21).

Esta circunstancia explica que en la actualidad el porcentaje medio del contingente de vivienda social en el conjunto de la UE se sitúe en torno al 9 % del total de viviendas principales, que se eleva significativamente en algunos Estados miembros, como Países Bajos (30 %), Austria (24 %), Dinamarca (20.9 %), Suecia (19 %), Reino Unido (17.6 %), Francia (16.8 %) o Finlandia (13 %). El país que dispone de un mayor número de viviendas sociales es Francia con 4 689 392 unidades, seguido de Reino Unido (4 627 402), Países Bajos (2 081 846) y Alemania (1 439 860) (Gobierno de España 2020, 31). Solamente la ciudad de Viena cuenta con 209 000 viviendas municipales de alquiler social, cifra cercana a la existente en el conjunto de España (Observatorio Vasco de Vivienda 2021, 22).

Este escenario tan disímil al español denota significativas diferencias en la adscripción de recursos públicos a la política de vivienda, pese a la retracción antes apuntada.¹⁰ Así, durante la década 2007-2017, el país europeo que

⁹ Para profundizar en el funcionamiento de las *housing association* holandesas, véase Fernández-Rodríguez (2019).

¹⁰ En un Informe sobre “Política de vivienda en los Estados miembros de la UE”, elaborado por el Parlamento Europeo en 1996, se clasificaban los países europeos en función del gasto público destinado a vivienda (impuestos incluidos) en cuatro grupos: a) Países Bajos, Suecia y el Reino Unido dedican más del 3 % del PIB a la política de vivienda; b) en

destinó un mayor gasto medio —tasado en porcentaje del PIB— para protección social en vivienda (sin contabilizar las ayudas fiscales) fue Reino Unido con un 1.3 %, seguido de Dinamarca (0.68 %), Alemania (0.6 %), Chipre (0.59 %), Irlanda (0.56 %), Finlandia (0.55 %), Suecia (0.44 %) y Países Bajos (0.39 %) (Gobierno de España 2020, 58). Al cuantificar esta partida en términos de cuota media anual por habitante vuelve a destacar Reino Unido con 439.3 euros por habitante/año, tras el que se posicionan Dinamarca (311.1 euros por habitante/año), Luxemburgo (253.1 euros por habitante/año), Irlanda (249.6 euros por habitante/año), Finlandia (207.5 euros por habitante/año), Alemania (204.3 euros por habitante/año), Suecia (187.4 euros por habitante/año) y Países Bajos (155 euros por habitante/año) (Observatorio Vasco de Vivienda 2021, 54).¹¹ Por contra, en España el gasto medio anual durante esta década ascendió al 0.15 % del PIB, es decir, unos exiguos 35.4 euros por habitante/año.

Estas cifras evidencian la existencia de voluntades políticas claramente divergentes y denotan una manifiesta debilidad del caso español, a cuyo déficit estructural en vivienda social hay que añadir la desaparición de una parte sustancial del ingente volumen de vivienda protegida, producido en la segunda mitad del siglo xx, ocurrida por el consentimiento de las instituciones públicas a su tránsito hacia el mercado libre,¹² y con ello avalan el logro de una

Austria, Dinamarca, Francia y Alemania el gasto del Estado es del orden del 1-2 % del PIB; c) Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar, y las partidas de gasto en materia de vivienda se limitan aproximadamente a un 1 % del PIB, y, finalmente, d) Portugal, España y Grecia, donde el gasto es inferior al 1 % del PIB (Parlamento Europeo 1996).

¹¹ La ausencia de Francia en esta relación se debe a que Eurostat solo dispone los datos del año 2017, cuando el gasto para protección social en vivienda fue del 0.81 % del PIB (18 503.6 millones de euros), lo que supuso una cuota anual por habitante de 277 euros. No obstante, para evitar equívocos interpretativos, cabe destacar que la propia Comisión Europea “situó a Francia como uno de los Estados de la UE en los que, a pesar de la recesión de 2008, se destinó un mayor gasto público a las políticas de vivienda y, en especial, a la edificación de nueva vivienda social” (Observatorio Vasco de la Vivienda 2021, 29).

¹² Este consentimiento ha sido vedado en algunos territorios. Así, en el País Vasco, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, la calificación de la

significativa plusvalía para los propietarios.¹³ Los dos mecanismos empleados para esta translación han sido, en palabras de Bosch y Trilla (2018, 23): *a*) los plazos —entre diez y treinta años en función de la reglamentación de cada comunidad autónoma— durante los cuales estas viviendas se han regido por el sistema de la protección oficial para regular las transmisiones y, sobre todo, el precio de las mismas, y *b*) la discrecionalidad ejercida para autorizar el final de su condición de vivienda protegida.

Ahora bien, no cabe establecer similitudes justificativas entre esta reducción y la experimentada en el parque de vivienda social europeo, que obedece, más bien, a “un proceso de reequilibrio de un mercado diverso, de adaptación a las nuevas necesidades” (Vinuesa, De la Riva y Palacios 2009, 510). En España, por contra, esta deriva contractiva ha contribuido a fragilizar exponencialmente una, de por sí, desnutrida política de vivienda. Efectivamente, si se hubiera apostado por evitarla, hoy “se gozaría de un parque protegido de cerca de 7 000 000 de unidades (casi el 40 % del parque de viviendas principales) que permitiría, a través de la rotación, el acceso a la vivienda de muchas familias que no pueden acceder al mercado, con lo cual, la falta de parque público sería menos llamativa y la política de vivienda más efectiva” (Bosch y Trilla 2018, 23).

El cambio de rumbo de la política de vivienda española
para converger con Europa: marginación de la vivienda protegida
en propiedad y fomento del alquiler

Durante el último ciclo alcista económico, el sector inmobiliario mostró una considerable apatía hacia la producción de vivienda protegida¹⁴ al desaparecer

vivienda protegida tiene un carácter permanente que impide, salvo casos excepcionales, su tránsito al mercado libre.

¹³ Los precios de tasación del Ministerio de Fomento revelan que, en el primer trimestre de 2019, el precio medio de una vivienda libre (1 637.4 euros/m²) superaba en un 45 % al precio medio de una vivienda protegida (1 124.2 euros/m²).

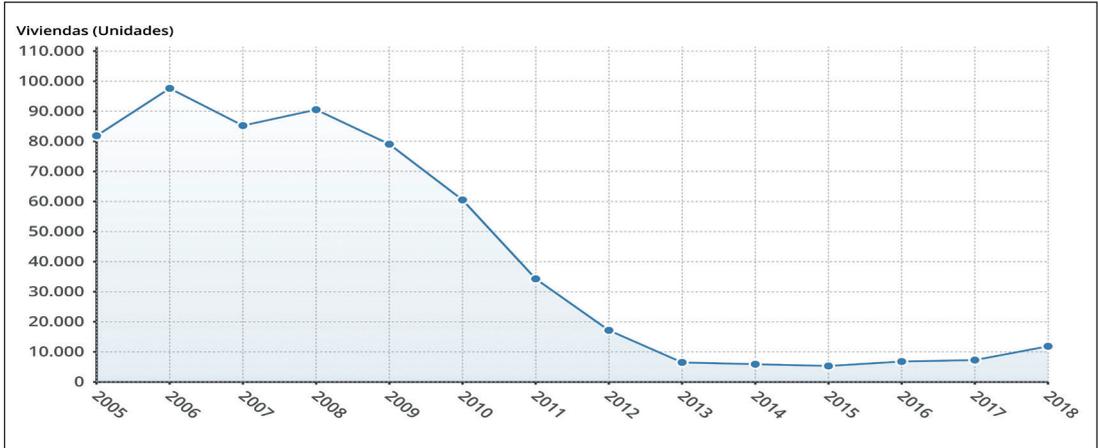
¹⁴ Su cuota descendió desde el 27.5 % del total de viviendas construidas en 1997 hasta el 10.7 % en 2007 (Gobierno de España 2020, 5).

el principal incentivo existente en las décadas anteriores para su adquisición, que era la garantía de disponer de un crédito hipotecario a tipos de interés más reducidos que los ofrecidos por el mercado. Efectivamente, la entrada de España en el euro —a inicios del año 2002— marca el comienzo de un periodo de bajos tipos de interés, inferiores, incluso, a los convenidos con las entidades crediticias para la financiación de viviendas protegidas. Ello restó su atractivo para una iniciativa privada que centró sus esfuerzos en intensificar la producción de vivienda libre en propiedad, maniobra que, además de contar con una importante aceptación social, comportaba una rentabilidad económica sin precedentes.

Para emprender dicha senda, el mercado inmobiliario encontró un aliado esencial en el sector financiero que, en aquellos años, abandonó sus nichos tradicionales de actividad —la financiación a empresas y los mercados de valores— y comenzó a penetrar con fuerza en el tejido social. Esta estrategia de política económica, denominada “keynesianismo del precio de activos” (López y Rodríguez 2010, 83-129), fundamenta, en gran medida, las circunstancias especiales del último *boom* inmobiliario acaecido en España. En síntesis, se trató de incentivar la demanda interna facilitando el endeudamiento privado mediante una política más laxa en la concesión de créditos, lo que consiguió drenar el ahorro familiar hacia la adquisición de productos financieros, y constituyó las hipotecas en un caso paradigmático. Así, en este periodo, en España se formalizaron más de 8.5 millones de nuevas hipotecas destinadas a la compra de viviendas. Según datos del Banco de España, el crecimiento de la deuda hipotecaria de las familias pasó, entre 1995 y 2007, de 128 524 a 875 613 millones de euros; es decir, tuvo un incremento del 581 % (Vives-Miró, Rullán y González-Pérez 2018, 183).

Esta efervescencia hipotecaria convivió con un espectacular ascenso del precio de la vivienda que se incrementó por encima del 195 % (Rodríguez 2017, 3), revalorización sin paralelo entre las más importantes economías mundiales, salvo Reino Unido (Campos 2008, 29). Según el economista Julio Rodríguez (2017, 48):

Figura 1
Número de viviendas protegidas construidas



Fuente: Ministerio de Fomento; Europa Press (2022).

El precio medio de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos creció desde los 4,3 salarios medios anuales de 1997 hasta alcanzar los 9 salarios anuales en 2007. El esfuerzo de acceso medio a una vivienda de dicha dimensión creció desde el 28,4% de los ingresos familiares en 1997 hasta el 51,3% en 2007. El importe medio de las hipotecas formalizadas sobre vivienda se triplicó desde los 50.800 euros de 1997 hasta los 148.200 euros en 2007.

Pero, como nos enseña la historia, toda burbuja especulativa termina por implosionar. Y la deflagración de la desarrollada en España causó una depresión que se ha manifestado especialmente intensa, dolorosa y duradera, pues ha ocasionado una retracción económica sin precedentes y una grave precarización social. Ello devino en la adopción de políticas de extrema austeridad que, entre otros efectos, aceleraron —sobre todo a partir del año 2009— la caída libre en la producción de vivienda protegida, que alcanzó un mínimo histórico en 2015, cuando en toda España se construyeron apenas 5 306 unidades (figura 1). La situación actual sigue proporcionando cifras escuálidas, diez veces inferiores a las de 15 años atrás (Defensor del Pueblo de España 2018, 9-14).

En esta etapa, la causa de dicho declive no es imputable —como en el periodo de bonanza económica antes descrito— al desinterés de la iniciativa privada, sino a la conjunción de tres factores: el derrumbe súbito del sector inmobiliario y la construcción, una taxativa restricción crediticia (Rodríguez 2018, 27) y, más allá de la parquedad presupuestaria, el enérgico cambio de rumbo adoptado en la política de vivienda de décadas atrás para buscar la confluencia con Europa.

Efectivamente, la reacción de las instituciones a la emergencia habitacional que sobrevino luego de la febril incitación a la vivienda libre en propiedad durante la burbuja inmobiliaria¹⁵ —de la que se llegó a culpar a la propia ciudadanía española por sobreendeudarse¹⁶— fue tratar de impulsar el fomento del alquiler como balsámica solución a esta problemática. Y ello comportó la marginación de las ayudas públicas a la promoción privada de vivienda protegida en propiedad, las cuales, como se ha visto, habían sido el pilar básico de la política de vivienda española desde mediados del siglo xx (Bosch y Trilla 2018, 58). Al tiempo, la agónica situación de la construcción y la actividad inmobiliaria —ante la abrupta deflación de la obra nueva residencial— trató de atenuarse priorizando la regeneración de barriadas obsoletas, la renovación de la ciudad y la rehabilitación del parque residencial existente, con el objetivo suplementario de ejercer de antídoto ejemplarizante para evitar reproducir las adversas consecuencias que podrían causar nuevos ciclos inmobiliarios expansivos.

Así, a partir de 2013, los planes de vivienda han centrado sus esfuerzos en: *a*) facilitar el acceso al alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, *b*) incentivar ayudas a la promoción de vivienda para alquiler

¹⁵ La inaccesibilidad a la vivienda de amplios estratos de la población española en el escenario posburbuja inmobiliaria se analizará en el apartado siguiente.

¹⁶ En el año 2011, José Blanco, ministro de Fomento y portavoz del Gobierno de España, afirmó en una entrevista concedida al diario *El Mundo* que “los españoles habíamos vivido por encima de nuestras posibilidades” (elEconomista.es 2011).

social¹⁷ o la cesión de uso,¹⁸ c) fortalecer la subvención a la rehabilitación edificatoria y a la mejora de la eficiencia energética, la accesibilidad universal y la sostenibilidad en viviendas existentes, y d) fomentar la regeneración y renovación urbanas. Las ayudas a las personas también han sufrido una importante metamorfosis, focalizándose en determinados colectivos especialmente vulnerables: los jóvenes menores de 35 años, los discapacitados, los mayores de 65 años, las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, las víctimas de violencia de género o los que se encuentran sin hogar. También merecen ser reseñadas, por su alineamiento con la nueva senda emprendida, medidas —reguladas en algunas comunidades autónomas— orientadas a reactivar el inmenso parque de vivienda vacía existente, como la facultad conferida a la administración pública para desarrollar labores de intermediación que faciliten su entrada en el mercado de alquiler¹⁹ o la expropiación temporal del usufructo

¹⁷ En el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, las entidades beneficiarias de las ayudas para promover viviendas en alquiler son: a) administraciones y empresas públicas, b) fundaciones, empresas de economía social y asociaciones declaradas de utilidad pública y c) las ONG y entidades privadas sin ánimo de lucro.

¹⁸ El modelo de cesión de uso se trata de un sistema de acceso a la vivienda que parte de la constitución de una cooperativa sin ánimo de lucro, que asume el derecho a construir en un suelo de titularidad pública ostentando la propiedad del inmueble. Este derecho de superficie se extenderá por un periodo entre 25 y 75 años. Otra fórmula de interés es la cesión de uso de viviendas procedentes de entidades financieras o gestoras de activos inmobiliarios que se encuentren deshabitadas, incorporándolas al parque público residencial para ser ocupadas por personas que se encuentren en situación de emergencia habitacional.

¹⁹ Esta fórmula se encuentra regulada, por ejemplo, en los artículos 44 y 45 de la Ley 1/2010 del Derecho a la Vivienda de Andalucía. El objetivo es que la Administración ejerza las labores de intermediación en el *stock* de viviendas libres deshabitadas para favorecer su ocupación a través del impulso a la concertación de alquileres entre propietarios y arrendatarios. Esta iniciativa debe complementarse, para cumplir con una función social, con ayudas a los inquilinos que pueden llegar, en función del nivel de ingresos, hasta el 40 % del total de la renta. La medida ha sido desarrollada en un programa de intermediación aprobado por orden de 17 de octubre de 2013 que ha sido incluido en los sucesivos planes de vivienda andaluces.

de inmuebles que han pasado a manos de grandes tenedores (bancos y fondos de inversión, principalmente) a raíz de la crisis posburbuja inmobiliaria.²⁰

Sin embargo, la implementación de esta renovada estrategia política afín a las directrices emanadas del seno de la UE colisiona con tres aspectos que hacen presagiar su inoperancia.

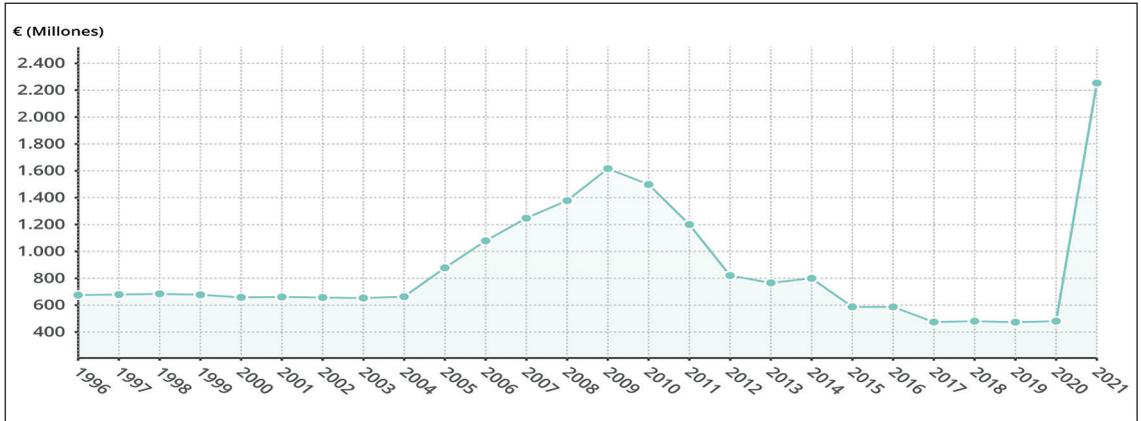
En primer lugar, la exigua financiación pública empleada para impulsar las medidas arbitradas, constatable en la progresiva reducción —debido a las políticas de austeridad antes indicadas— de la dotación de los presupuestos generales del Estado (PGE) destinada a gasto público directo para el acceso a la vivienda (excluyendo las ayudas fiscales). Esta partida ha menguado desde los 1 615.93 millones de euros del año 2009 (0.154 % del PIB) a los 481 del año 2020 (0.04 % del PIB); es decir, una reducción del 70 % en términos corrientes. En concreto, en los años 2012 y 2013 —bienio en el que la depresión económica se manifestó con mayor intensidad— se produjeron variaciones interanuales negativas en esta partida cifradas en el 37.4 % y el 31.5 %, respectivamente (Gobierno de España 2020, 56). Esta tendencia parece estar invirtiéndose al repuntar este capítulo de gasto en los PGE de 2021²¹ hasta los 2 253 millones de euros (figura 2); es decir, 47.54 euros por habitante, cifra, no obstante, muy alejada aún de la que, como se ha visto, exhiben determinados países europeos.

En segundo lugar, la congénita debilidad que acusa el sector inmobiliario español —tanto el público como especialmente el privado— para ofertar

²⁰ La ley andaluza de Derecho a la Vivienda de 2010 fue pionera en la regulación de esta iniciativa. El Gobierno de la nación —en manos del partido conservador en aquel momento— la recurrió ante el Tribunal Constitucional, siendo sorprendentemente declarada inconstitucional apenas dos meses después de entrar en vigor. No obstante, años después, el mismo tribunal avaló la expropiación temporal regulada en la Ley 2/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, y posibilitó su inclusión en la legislación de otras comunidades autónomas como Baleares, Valencia o Navarra.

²¹ Este incremento está vinculado a la ayuda económica recibida de Europa para paliar los efectos de la pandemia (fondos europeos NextGenerationEU). Según informa el portal gubernamental Infogob, dentro de los diferentes programas existirá uno específico para la promoción de viviendas en alquiler social o a precio asequible con el que se pretenden edificar unas 24 000 unidades (Infogob 2021).

Figura 2
Gasto presupuestado en acceso a la vivienda
Presupuestos generales del Estado



Fuente: Ministerio de Hacienda; Europa Press (2022).

en proporciones idóneas viviendas asequibles destinadas al alquiler (Betrán 2002, 51), situación que, como ha quedado expuesto, contrasta con la amplia trayectoria promocional existente en Europa a través de operadores del sector de la “economía social”.

En tercer lugar, la ruta observada en la recuperación económica emprendida tras los años de crisis²² al reactivarse de nuevo —como era previsible— el adormecido sector inmobiliario.²³ Uno de los síntomas más promisorios de

²² Esta recuperación se ha visto sesgada de raíz a causa de la crisis sanitaria y socioeconómica ocasionada por la pandemia de COVID-19. No obstante, las tendencias actuales parecen presagiar un nuevo impulso de la actividad inmobiliaria una vez se establezca la ansiada “nueva normalidad”.

²³ A este relanzamiento ha contribuido decisivamente la creación, en noviembre de 2012, del denominado “banco malo”, es decir, la Sociedad de Gestión de Activos procedente de la Reestructuración Bancaria (Sareb) a la que se transfirieron los inmuebles adjudicados y los préstamos al promotor de las entidades financieras que atravesaban mayores dificultades debido a su excesiva exposición al sector inmobiliario, con el objetivo de liquidar de forma ordenada sus activos. La Sareb recibió un total de doscientos mil activos, de los que el 20 % eran inmuebles, por valor de 50 781 millones de euros. En estos años, este balance ha disminuido en 18 787 millones de euros, un 38 % (Sareb 2020).

esta mejoría es la progresiva absorción que se está produciendo en el *stock* de vivienda vacía e inconclusa generado por la implosión de la burbuja inmobiliaria. Este contingente de viviendas sin vender, que se acumuló rápidamente entre 2005 y 2008 con tasas de crecimiento del 40-50 %, comenzó a descender ininterrumpidamente a partir de 2009, desde las 649 780 unidades existentes aquel año a las 457 109 de 2019²⁴ (Gobierno de España 2021, 34). Además, el sector de la rehabilitación edificatoria, pese a registrar un notable crecimiento, no ha adquirido el músculo suficiente para contener al de la obra nueva residencial, cuyo volumen de negocio comienza a repuntar significativamente a partir de 2016²⁵ (Gobierno de España 2021, 43).

La concurrencia de estos factores puede ocasionar que la reorientación estratégica auspiciada por los Planes de Vivienda de última generación, en su enfática apuesta por converger con Europa, quede recluida al ámbito puramente declarativo de objetivos bienintencionados pero escasamente operativos, dejando sin resolver la recurrente desatención habitacional que afecta a los sectores poblacionales más desfavorecidos.

La persistente inaccesibilidad a la vivienda en la sociedad española actual: un problema de inaplazable solución

Precios prohibitivos, demanda insatisfecha, población desahuciada o gentrificación de áreas centrales y barrios históricos conforman las señas de identidad del problema de la vivienda en muchas ciudades hoy día (Madden y Marcuse 2018, 28). En su configuración confluyen solicitudes de diverso tipo, entre las que destacan, por encima de otras, la dependencia de la financiación crediticia

²⁴ El número de hipotecas formalizadas para compra de vivienda en 2017 —312 843— fue el más alto desde 2011. En el año 2018 aumentó hasta las 348 326 y en 2019 prosiguió el incremento hasta las 361 291 (INEbase. Estadística de hipotecas).

²⁵ Según datos proporcionados por la Federación de la Industria Europea de la Construcción (FIEC), en 2016 la obra nueva llegó a representar el 60.7 % del sector de la edificación residencial, frente al 39.3 % de la rehabilitación (Observatorio Vasco de la Vivienda 2017, 15-17).

para acceder a su tenencia en propiedad y la subida de precios que afecta tanto a la compra como al alquiler en el mercado libre. El problema primario de la vivienda, por tanto, es el de la accesibilidad; esto es, “el de la intensidad de los pagos periódicos precisos para poder mantener su ocupación, medida en términos relativos respecto de la renta disponible familiar” (Rodríguez 2018, 23).

Esta reflexión resulta especialmente oportuna al constatar que la reanimación económica poscrisis está generando una escalada en el precio de la vivienda, cuyo índice general, según datos del INE, avanzó un 32 % entre 2013 y 2020 (Gobierno de España 2021, 19).²⁶ De ahí que su valor medio en relación con la renta bruta de los hogares españoles haya pasado de suponer 6.35 años en 2013 a 7.33 años en 2020 (Gobierno de España 2021, 75). Sin embargo, esta dinámica alcista ha afectado principalmente al precio del alquiler, que ha registrado un incremento en el entorno del 50 % desde su mínimo —detectado en el último trimestre de 2013— hasta el máximo observado en mayo de 2019 (López-Rodríguez y De los Llanos 2019, 7). Ello ha provocado que el gasto en alquiler del 24.7 % de los hogares españoles sea superior al 40 % de sus ingresos netos (López-Rodríguez y De los Llanos 2019, 13).²⁷ El sobresalto generado por esta circunstancia ha popularizado el término de la “burbuja del alquiler”, a cuya formación parece haber contribuido el crecimiento de grandes tenedores de vivienda²⁸ o la irrupción triunfal —en determinadas ciudades

²⁶ A consecuencia de ello, la riqueza inmobiliaria de los hogares españoles se ha ido acrecentando de manera progresiva desde 2014, después de haber sufrido variaciones interanuales negativas entre 2008 y 2013 (Gobierno de España 2021, 30).

²⁷ El Gobierno de la nación ha reaccionado a esta situación —Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, “de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler”— tratando de mejorar la relación arrendaticia entre el propietario y el inquilino incrementando la protección de este.

²⁸ Una de las medidas diseñadas para incentivar el mercado del alquiler en España fue la regulación de las sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario (Socimi) en la Ley 11/2009, de 26 de octubre. La actividad principal de estas sociedades es la inversión, directa o indirecta, en activos inmobiliarios de naturaleza urbana para su alquiler. Si en los primeros años su actividad se centró en el sector terciario, a partir del 2017 su estrategia cambia de rumbo para centrarse en el mercado residencial. Desde determinados foros de opinión se suele culpabilizar a estos instrumentos de inversión inmobiliaria

como Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca o Sevilla— del alquiler turístico gestionado a través de plataformas *peer to peer* (p2p) (López-Rodríguez y De los Llanos 2019, 15).²⁹

Esta situación ha abierto un intenso debate —extendido al seno del propio Gobierno de la nación— sobre la necesidad de limitar el precio del alquiler de vivienda. En determinados países europeos es una medida experimentada desde hace años. Alemania (ley de freno del alquiler de 2015 —aplicable a todo el territorio alemán— y ley Mietendeckel de 2020 promulgada para Berlín) y Francia (ley Altur de 2014 y ley Elan de 2018)³⁰ la han implementado en lugares de su territorio con una oferta muy tensionada, como son Berlín y París. Con carácter general, se ha conseguido una desaceleración moderada de los precios a costa de provocar, no obstante, una contracción de la oferta (Alonso 2021).

En conclusión, el efecto acumulado por este aumento generalizado de los precios —tanto en compra como en alquiler— ha devenido que, en la actualidad, los hogares españoles tengan un gasto medio destinado a vivienda de 9 441 euros, lo que representa el 31.2 % del presupuesto familiar (INE 2020b). No obstante, hay que advertir que el 40 % de los hogares españoles destina a este concepto más del 35 % de su presupuesto, cifra que se eleva por encima del 40 % para el quintil con menor capacidad de gasto (INE 2020b).

La conjunción entre esta excesiva tasa de esfuerzo y los factores antes expuestos que obstruyen la andadura de la nueva política de vivienda española colige una previsible perpetuación del problema de inaccesibilidad a una vivienda digna que presentan los grupos tradicionalmente desasistidos por el Estado del bienestar (Defensor del Pueblo 2018, 10). Es decir, los jóvenes que,

del incremento de precios, pese a que estas sociedades apenas controlan entre un 2 % y un 4 % del total del parque de viviendas en alquiler existente en España.

²⁹ No obstante, hay expertos (López-Rodríguez y De los Llanos 2019, 15; García-Montalvo 2019, 6) que afirman que no existen evidencias de esta relación causal, significando, además, la falta de fiabilidad en la información existente.

³⁰ Los tribunales de justicia declararon nulas tanto la ley Mietendeckel berlinesa como la ley Altur francesa. En Francia, la medida regulatoria de limitación del alquiler ha vuelto a ser recuperada por la ley Elan de 2018.

atrapados en la casa familiar, quieren emanciparse, la población inmigrante, las familias monoparentales, además de los desahuciados y aquellos que carecen de hogar.

Los siguientes párrafos se destinan a realizar una descripción sintética de las características expresivas del rostro de la vulnerabilidad social existente en España.

En España existen 9 598 886 personas entre 16 y 34 años de edad, el 20.25 % de la población total (INEbase 2020). Esta población joven tiene, con carácter general, dramáticamente vedado el acceso a una vivienda, lo cual conlleva un preocupante retraso en la edad de emancipación, estimada en 29.5 años de media. Esta cifra es una de las más altas de la UE tras Italia (30.1), Malta (30.7), Eslovaquia (30.9), Macedonia (31.7), Croacia (31.8) o Montenegro (32.8), y muy por encima de países como Suecia (18.5), Dinamarca (21.1), Francia (23.7), Alemania (23.7), Holanda (23.7) o Reino Unido (24.7) (Eurostat 2019).

La calidad del empleo y el salario percibido constituyen factores relevantes para los jóvenes a la hora de tomar la decisión de emanciparse. La situación económica actual, caracterizada por la combinación de bajos ingresos y temporalidad laboral, les dificulta el acceso tanto a un préstamo para la adquisición de vivienda como al alquiler residencial (López-Rodríguez y De los Llanos 2019, 11) ya que, como se ha verificado anteriormente, los precios ofertados en el mercado libre resultan excesivos para este colectivo. Efectivamente, en España, el 47 % de los trabajadores tiene un salario mensual inferior a mil euros (Gestha 2017)³¹ —situación que afecta mayoritariamente a la población joven (Gentile y Valls 2015, 119)— mientras que la cuota hipotecaria media a satisfacer es de 591 euros (Gobierno de España 2021, 67) y la renta mensual media de alquiler es de 648 euros (Gobierno de España 2019a, 16), cifras de las que se deriva un esfuerzo insostenible para poder acceder a una vivienda digna en cualquier régimen de tenencia.

³¹ Gestha es el sindicato más representativo de los técnicos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de España.

En conclusión, el aterrizaje de los jóvenes al mercado inmobiliario no se encuentra abrigado por políticas públicas eficaces.³² El endurecimiento crediticio, el incremento de precios de alquiler en el mercado privado y la práctica inexistencia de una oferta alternativa de alquiler social están obstaculizando su autonomía residencial. Ello explica que, en la última década, el porcentaje de población joven emancipada haya ido disminuyendo progresivamente. El Observatorio de la Emancipación del Consejo de la Juventud de España cifra la tasa de emancipación de las personas entre 16 y 29 años —en el segundo semestre de 2020— en el 15.8 %, el peor dato desde 1999.³³ A este déficit habitacional hay que añadir el riesgo devenido del empobrecimiento que presenta este contingente de la población española, cuya tasa de pobreza o exclusión social, según datos del INE para el año 2019, es del 31.7 % (INEbase 2019).

En relación con la población inmigrante residente en España, hay que diferenciar claramente la procedente de países del norte de Europa —los denominados “inmigrantes climáticos”—, de la proveniente de Latinoamérica, el continente africano o el este de Europa (“inmigrantes laborales”). Las condiciones vivenciales y la accesibilidad residencial de ambos colectivos son radicalmente disímiles.

³² La única medida política destacable orientada a aportar soluciones, cuando menos razonables a esta situación de desabastecimiento residencial en la juventud española, fue la denominada Renta Básica de Emancipación, aprobada en el Real Decreto 1472/2007, que establecía una subvención de 210 euros mensuales durante cuatro años a jóvenes de entre 22 y 30 años, titulares de contrato de arrendamiento de la vivienda en la que residían, con la condición de que tuvieran una fuente regular de ingresos inferiores a 22 000 euros brutos anuales. Sin embargo, esta medida quedó derogada por el Real Decreto-Ley 20/2011 de 20 de diciembre, una vez que irrumpieron las “políticas austericidas” impulsadas durante la depresión abisal posburbuja. Durante sus años de vigencia, el número de solicitudes resueltas para acogerse a esta subvención ascendió a 457 791 (Fundación Encuentro 2013, 360-361).

³³ No obstante, el porcentaje de jóvenes emancipados difiere por grupos de edad: es muy reducido en la población menor de 25 años (el 1.2 % para los jóvenes entre 16 y 19 años y el 10 % para la población entre 20 y 24 años), es del 40.8 % en los jóvenes de edad entre 25 y 29 años y del 71.4 % en los que tienen entre 30 y 34 años (Fundación BBVA 2019).

Los inmigrantes noreuropeos —mayoritariamente población jubilada— han recalado fundamentalmente en las comarcas litorales mediterráneas, atraídos por su bonanza climática. Por ejemplo, en la Costa del Sol Occidental, enmarcada en la región andaluza, se presencia un acelerado proceso de residencialización permanente con población extranjera noreuropea que encuentra en este territorio un hábitat alternativo a su lugar de procedencia. Al día de hoy, esta población foránea representa el 27.85 % (110 230 habitantes) de los 396 012 habitantes censados en esta subregión (Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía 2018). Este novedoso proceso está provocando la mutación de este espacio tradicionalmente turístico en un “territorio gentrificado”, colonizado por una población alóctona de alto poder adquisitivo que desarrolla unas pautas vivenciales —tipo de vivienda, exclusividad, privacidad, seguridad, servicios demandados— que difieren sustancialmente de las expresadas por la población autóctona (Górgolas 2020, 53).

Por su parte, el grupo de los “inmigrantes laborales” se ha visto especialmente afectado por el *boom* inmobiliario. La tipología habitacional de este colectivo presentaba, en los estertores del último ciclo alcista, la siguiente caracterización: *a*) el 47.5 % vivía en régimen de alquiler; *b*) el 32.7 % en una vivienda en propiedad, y *c*) un 14 % en viviendas cedidas (INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007). El 68 % de las viviendas en propiedad se adquirieron después de 2002, en pleno ciclo de efervescencia inmobiliaria, y la vida media de los préstamos concedidos para tal finalidad superaba los veinte años. Este hecho ha provocado que la exclusión residencial causada por los desahucios y los lanzamientos hipotecarios³⁴ —casuística sobre la que se profundizará a continuación— haya impactado de manera determinante en este colectivo. Sus condiciones de vida, además, se han agravado durante la crisis subsiguiente a la deflagración de la burbuja. Así, el 47.1 % de los inmigrantes extraeuropeos que residían en España en aquellos años se encontraban en riesgo de exclusión o pobreza y el 82 % de las familias de este origen tenía dificultades

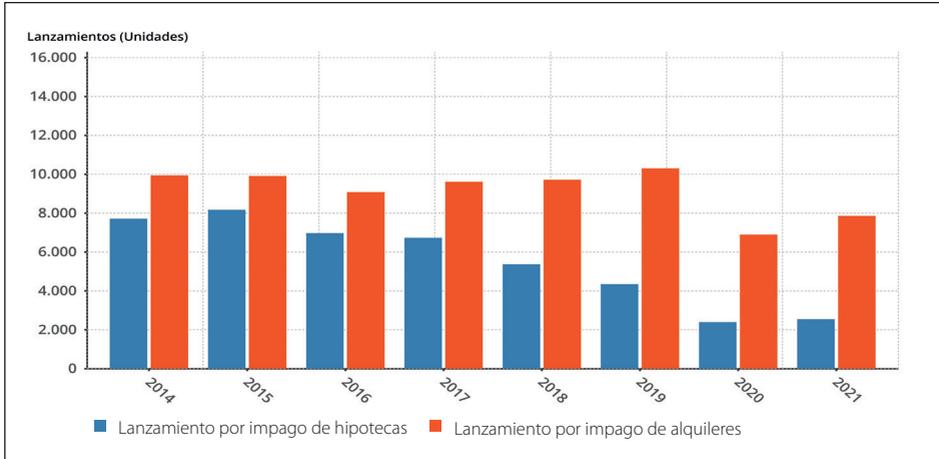
³⁴ Se conoce como “lanzamiento hipotecario” el acto mediante el cual se despoja a una persona de la posesión material de un bien inmueble, en ejecución de una resolución dictada por la autoridad gubernativa o judicial.

para llegar a fin de mes (Fundación Encuentro 2013, 364). Esta situación no ha mejorado con la recuperación económica al aumentar su tasa de pobreza hasta el 52.1 % (Llano 2018, 37), lo que les ha conducido a utilizar fórmulas habitacionales execrables, de urgente e inexcusable erradicación, tales como el hacinamiento, el subarriendo o los pisos-patera.

A la precaria situación de los grupos analizados en los párrafos anteriores, hay que unir otros casos de vulnerabilidad habitacional. En primer lugar, la gran cantidad de familias que han perdido su vivienda por causa de impago de la hipoteca³⁵ o el alquiler. Las fuentes estadísticas consultadas presentan notables disparidades. Según el Consejo General del Poder Judicial, los lanzamientos hipotecarios realizados con resultado positivo entre 2008 y 2013 han ascendido a 159 763. Frente a ello, la Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (Foessa) estima en más de 600 000 los hogares que habían perdido su vivienda —comprada o en alquiler— durante la crisis posburbuja, a causa de la pérdida de poder adquisitivo derivada de la desocupación y la precarización del empleo (Alguacil et al. 2013, 144). Otras fuentes (Rodríguez 2018, 20) indican que el total de desahucios practicados entre 2008 y 2015 por impago de préstamos y alquileres asciende aproximadamente a 400 000. Lo cierto es que, más allá de la desviación de las cifras expuestas, la problemática inferida se revela alarmante y requiere una solución urgente. Máxime cuando se observa que esta dinámica desahuciadora ha continuado durante los años de recuperación económica (figura 3). Así, entre el año 2014 y el primer trimestre de 2021, el número de desahucios efectuados por impago del alquiler o la hipoteca se cifra en 413 285, de los que un reseñable

³⁵ La masiva preferencia por la propiedad de vivienda libre durante la burbuja inmobiliaria acarreó un sobreendeudamiento de las familias españolas que provocó, tras su derrumbe, un incremento importante de la morosidad crediticia, concluyendo en el afloramiento del drama social de los desahucios y los lanzamientos hipotecarios. Así, “la tasa de morosidad de los créditos a comprador de vivienda se elevó desde el 0.43 % de diciembre de 2006 hasta el 6.3 % en marzo de 2014. El saldo vivo de los créditos morosos para compra de vivienda llegó a ascender a 37 900 millones de euros en dicha fecha, después de la cual ha ido descendiendo” (Rodríguez 2018, 10).

Figura 3
Lanzamientos hipotecarios ejecutados entre 2014 y 2021
(tasados en el primer trimestre de cada año)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial (Europa Press 2022).

porcentaje afecta a viviendas principales (Bases de datos y gráficas de la Agencia Europa Press).

Conviene advertir que el procedimiento regulado en España para el desahucio provoca que el afectado pierda la vivienda y continúe endeudado con el banco. Además, para garantizar los pagos pendientes, la entidad crediticia puede embargar buena parte del salario de la persona concernida. Por ello, “el conjunto de los lanzamientos asociados con el impago de préstamos y de alquileres constituye un serio problema social en España y supone un fuerte reto a la política de vivienda tradicional. Se trata de una circunstancia que requiere de respuestas rápidas por parte de las autoridades locales, cosa que no siempre resulta posible” (Rodríguez 2018, 7).

Para hacer frente a esta problemática, el Gobierno de la nación promulgó el Real Decreto-Ley 27/2012, del 15 de noviembre, “de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, cuyo objeto fundamental consistió en la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encontrasen en una situación de especial riesgo de exclusión. Además, en su disposición adicional única, este real de-

creto-ley reguló la constitución de un fondo social de viviendas (FSV), cuyo núcleo inicial quedó formado por “6 000 viviendas aportadas por las entidades financieras, para ponerlas a disposición de las familias desalojadas de sus viviendas habituales desde el 1 de enero de 2008” (Fundación Encuentro 2013, 379). La finalidad de este fondo es facilitar el acceso de estos hogares a contratos de alquiler con rentas no superiores al 30 % de sus ingresos.³⁶

Esta iniciativa legislativa se reforzó años después con la formulación del Real Decreto-Ley 1/2015 del 27 de febrero, “de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social”, con el que se pretendió, según reza en su exposición de motivos, “que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer”. Esta regulación arbitra la posibilidad de la “dación en pago” para finiquitar la deuda con la entidad crediticia.

Por último, voy a referirme a una dinámica novedosa que ha irrumpido con fuerza con la entrada del siglo XXI: la formación de hogares monoparentales causada por la elevada cuota de divorcios existentes (cifrada en un dos por mil de la población, lo que ofrece un valor absoluto de aproximadamente cien mil rupturas de pareja anuales). La duplicación del hogar matriz provocada por la disolución de la unidad de convivencia conforma un nicho de demanda muy relevante caracterizado por dos situaciones de gran precariedad.

En primer lugar, la producida en el hogar base, habitualmente regentado por la mujer que, en un importante porcentaje —en torno al 30 %—, se encuentra parada o inactiva. El riesgo de pobreza o exclusión social de este tipo de hogares, cuando existen menores dependientes, asciende al 49.1 % (INE 2020). En segundo lugar, la causada en el nuevo hogar a conformar ya que su titular, además de hacer frente a las obligaciones derivadas de la ruptura convivencial (pensión alimenticia de los hijos, pago del 50 % de la hipoteca

³⁶ Este Fondo, que en la actualidad gestiona 9 866 viviendas, se ha visto incrementado en más de 25 000 nuevas residencias sociales a través de un acuerdo reciente entre el Gobierno de la nación, el Sareb y los bancos (Infogob 2021).

del hogar original), debe asumir el gasto de su tenencia, debiendo, en muchos casos, que acudir a ayudas familiares. En no pocos casos, la imposibilidad económica para poder satisfacer dicho coste suplementario suele derivar en la vuelta al hogar paterno. Entre las buenas prácticas reseñables orientadas a aportar soluciones al problema de este colectivo destacan las arbitradas por la comunidad autónoma del País Vasco, al favorecer explícitamente su acceso a viviendas de alquiler protegido.

Si a la caracterización expuesta a lo largo de este apartado se añade el importante número de hogares sobreocupados conformados por más de un núcleo familiar —unos 368 000—, la problemática del “sinhogarismo” y el progresivo envejecimiento de la población española, el escenario carencial en materia de vivienda que se dibuja a corto-medio plazo en España es especialmente preocupante.

Hacia una nueva política de vivienda en España: instrumentos operacionales para garantizar una oferta suficiente de vivienda social

Bosch y Trilla (2018, 48 y 56) estiman en más de 1.5 millones el déficit estructural existente en materia de vivienda asequible en España y anunciaron un incremento de esta demanda en 1.15 millones para los próximos años, advirtiendo de la escasa dotación existente, hoy día, de viviendas sociales para hacer frente a los casos, antes explicitados, de emergencia habitacional. Esta observación confirma la pertinencia del cambio de rumbo emprendido en España para tratar de ejercer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, entendida como recurso de acceso universal que ha de favorecer “la autosuficiencia vivencial, la identidad cultural y la seguridad ontológica de los individuos” (Madden y Marcuse 2018, 37). La consecución de este propósito necesita, indefectiblemente, que el sector público estimule la promoción de una oferta amplia de vivienda social y supere así los impedimentos —referidos anteriormente— que obstaculizan dicho emprendimiento.

El presente apartado se destina precisamente a exponer parte del instrumental que el marco legislativo español ofrece para contribuir a fortalecer

dicha oferta. A tal efecto, tanto el ordenamiento urbanístico de las diferentes comunidades autónomas españolas como la propia legislación estatal en esta materia (TRLRUR/2015) ponen a disposición de la política de vivienda instrumentos —activables desde el planeamiento urbanístico— destinados a proporcionar suelo para vivienda social sin exigir esfuerzos financieros al sector público para su obtención, ya que esta se produce mediante cesiones demaniales gratuitas impuestas a los promotores de operaciones urbanísticas.

En primer lugar, destaca el deber de reservar un porcentaje mínimo de la edificabilidad prevista en todas las actuaciones de transformación urbanística con uso residencial —tanto de nueva urbanización como de renovación urbana— destinado a vivienda protegida. Esta medida queda regulada en el artículo 20 del TRLRUR/2015 de la forma que sigue: “esta reserva [...] garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en actuaciones de nueva urbanización y el 10 % en actuaciones de reforma o renovación del suelo urbanizado”. Esto implica asignar a los suelos destinatarios de esta reserva una calificación urbanística expresa de vivienda protegida, nítidamente diferenciada de la vivienda libre. Con ello se evita la tentación de trasladar, a corto-medio plazo, este contingente residencial al mercado privado. “El objeto del precepto es establecer un estándar mínimo y básico en la utilización del suelo residencial, de forma que una parte proporcional del mismo cumpla una función social —destinarse a vivienda asequible— lo que delimita el contenido de la propiedad de tales terrenos al servicio de la efectividad del derecho contenido en el artículo 47 de la Constitución española” (Vaquer 2017, 74). La aplicación de esta regulación, en principio, no comporta la titularidad pública del volumen edificable reservado para vivienda protegida. No obstante, una proporción sustantiva de este ostentará finalmente tal condición demanial, dado la obligatoriedad que existe de transferir hacia la colectividad parte de las plusvalías generadas por la acción planificadora, principio legal sancionado en el derecho urbanístico español desde la Ley Estatal del Suelo de 1975 y mandado por la propia Constitución española en sus artículos 47 y 128.

Este precepto se concreta en la exigencia de transmitir a la administración pública —de forma gratuita y libre de cargas— el suelo preciso para materializar un porcentaje del aprovechamiento asignado a las actuaciones urbanísticas,³⁷ independientemente de su tipología (nueva urbanización o renovación urbana) y del uso (residencial, industrial, terciario o turístico) contemplado en el instrumento de planeamiento correspondiente. Esta cesión pasará a engrosar el patrimonio municipal del suelo y se destinará inexcusablemente a vivienda social cuando el uso característico, global o mayoritario propuesto en dichas actuaciones sea el residencial, según regula el artículo 52 del TRLSRU/2015.³⁸ Conviene mencionar que el concepto de aprovechamiento no es asimilable unívocamente al de edificabilidad, sino que responde a una cuantía ponderada de esta en función de los rendimientos económicos diferenciales que presentan los usos admitidos en cada actuación urbanística. El valor de un suelo urbano destinado a vivienda protegida es, obviamente, ostensiblemente inferior al de la vivienda comercializable en el mercado privado, por lo que el aprovechamiento a ceder —dependiendo de los coeficientes empleados para ponderar ambas fórmulas residenciales— se transfigurará en un volumen edificable cuyo porcentaje estimado oscila, habitualmente, entre el 15 % y el 25 % de la edificabilidad residencial total. Ello implica que una porción sustantiva de la reserva de vivienda protegida antes reseñada podrá destinarse al desarrollo de actuaciones públicas directas, lo cual debe coadyuvar a fortalecer, de manera relevante, el exiguo parque residencial público existente en España, iniciando una necesaria senda de convergencia con los países de nuestro entorno europeo.

Finalmente, destaca la irrupción reciente, en el horizonte normativo español, de una categoría de equipamiento público denominada “alojamiento dotacional” (Vaquer 2017, 75), definida como una edificación residencial

³⁷ Este porcentaje, en aplicación del artículo 18.1.b de la ley estatal, oscila, salvo supuestos excepcionales, entre el 5 y el 15 %.

³⁸ Cuando el uso característico de la actuación de transformación urbanística sea distinto al residencial, el artículo 18.2.a del TRLSRU/2015 admite la enajenación del suelo por su valor en metálico con la finalidad de conservar, administrar y ampliar el patrimonio público de suelo. El destino preferente de esta ampliación patrimonial será la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

asentada en un suelo de titularidad pública —de carácter inalienable— destinada a promocionar una oferta habitacional en régimen de alquiler rotatorio. Se trata de una fórmula residencial especialmente idónea para cubrir la demanda transitoria de colectivos especialmente vulnerables: jóvenes que tratan de emanciparse, inmigrantes en riesgo de exclusión social, hogares monoparentales, población realojada, mujeres maltratadas, población afectada por desahucios, estrategias de convivencia (*cohousing* o vivienda colaborativa) para favorecer convivencias intergeneracionales u otras modalidades. Los suelos destinados a equipamientos públicos —cedidos obligatoria y gratuitamente a la administración municipal— se encuentran indisolublemente anudados a cualquier operación urbanística, al tener que garantizar una cobertura dotacional proporcional a los usos lucrativos a desarrollar. Con carácter general, el volumen de estas reservas, en actuaciones residenciales, deriva de la aplicación de una ratio que se mueve en torno a los 20-25 m² del suelo a ordenar por cada 100 m² del techo edificable permitido. Esta innovación regulatoria va a posibilitar que el planeamiento urbanístico pueda desarrollar una estrategia de asignación expresa de este uso alojativo —de claro perfil social— a determinados suelos dotacionales. Se trata, por consiguiente, de un recurso por explorar cuya activación puede inocular nuevos insumos a una política de vivienda atenta a aportar soluciones idóneas y eficaces a la emergencia habitacional que presentan los contingentes poblacionales más desfavorecidos.

Retroalimentar urbanismo y política de vivienda en España: una necesidad urgente

La contrariedad causada por la inaccesibilidad a la vivienda que afecta a gran parte de la población española se cimienta no solo en factores económicos y de precariedad del mercado de trabajo, sino en una política urbanística centrada en privilegiar la producción de espacio urbanizado y la actividad inmobiliaria —ejes básicos de las directrices de política económica desplegadas en España desde el tardofranquismo (Górgolas 2017)— que terminó por sucumbir a las tesis neoliberales en la última burbuja inmobiliaria.

Efectivamente, el urbanismo característico de la década intersecular en España (1997-2007) convirtió la vivienda en “un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías” (Vinuesa 2013, 103-104), al sustentarse en una política urbanística que adoptó un perfil empresarial —el denominado “empresarialismo urbano”— caracterizado por la activa disposición del sector público a la mercantilización del territorio como estrategia preferente de crecimiento económico (López y Rodríguez 2010, 341-347). El objetivo prioritario de esta política era promover la extensión urbana —daba igual cómo, cuánto y por dónde crecer— “sin atender a la preservación de los valores territoriales amenazados, sin cuestionar la insostenibilidad del tipo de ciudad —fragmentada, diluida y dispersa— resultante³⁹ y sin advertir el desabastecimiento habitacional causado en amplias capas de población, que quedaron sin posibilidades de acceder a una vivienda digna” (Górgolas 2020, 27).

Esta ciudad dispersa constituye, por tanto, “la plasmación física de un modelo económico basado en la desigualdad, que se consolida y perpetúa a través de la desconexión entre las diversas clases sociales” (Dioni 2021, 20). Un modelo, en definitiva, que no tiene como objetivo el acceso a la vivienda, sino la musculación del mercado inmobiliario a través del fomento de un crecimiento urbano indetenible, favorecedor de un proceso de “insularización urbana” causante de la segregación de los grupos sociales en el territorio. Es decir, “los destinatarios de este urbanismo no son los ciudadanos, sino algunos actores concretos: banca, constructoras y propietarios del suelo. La clave es pensar la vivienda como una mercancía sin ninguna función social” (Dioni 2021, 40).

Este apartado se destina, en primer lugar, a mostrar las dañinas consecuencias territoriales causadas por esta política urbanística de corte neoliberal para, a continuación, escenificar el rol que ha ejercido el planeamiento urbano en su estimulación, utilizando como caso de estudio el litoral de Andalucía,⁴⁰

³⁹ La ciudad forjada por estas dinámicas genera unos costes ambientales, económicos y sociales considerablemente mayores a los del modelo compacto (Henry 2007, 203-228).

⁴⁰ Andalucía es la región más meridional de España. Cuenta con una superficie de 87 600 km² y una población de 8 464 411 habitantes. Su litoral tiene una extensión de algo más de 800 kilómetros. En este dominio geográfico —cuya superficie apenas supera el 12% del total de la región— se concentra aproximadamente el 40% de la población andaluza.

epifenómeno territorial representativo de este periodo de frenesí inmobiliario. Esta nocividad territorial inducida institucionalmente conlleva a concluir la urgente necesidad de modificar el sesgo del urbanismo ejercitado en dicha etapa, para amparar la senda a emprender por una nueva política de vivienda socialmente inclusiva, convergente con la desarrollada en Europa.

Ocupación de suelo y planeamiento urbano
en España: el caso de estudio del litoral andaluz

Según datos proporcionados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE 2016a), a partir de la incorporación de este país a la UE se observan rápidos cambios en la ocupación de suelo, especialmente intensos en los estertores de la última burbuja inmobiliaria. Así, si en 1987 la superficie artificial era de 800 000 hectáreas, en el transcurso de 24 años —es decir, a fecha de 2011— se han artificializado un total de 400 000 hectáreas adicionales. En este periodo, la tasa media de incremento de superficie artificial ha sido de 51 hectáreas diarias, cifra que se eleva hasta las 109 hectáreas/día en el tramo 2005-2011.

La comunidad autónoma de Andalucía es la que ha experimentado, en el conjunto del territorio nacional, una mayor tasa de antropización. Su superficie artificial —234 310.8 hectáreas— se ha incrementado durante este cuarto de siglo en un 71.13 %, a un ritmo de 11.12 hectáreas diarias, llegando a alcanzar un valor de 27.99 hectáreas/mil habitantes. Esta pauta de aumento es muy superior a la de otros escenarios territoriales significados por su notable dependencia inmobiliaria como, por ejemplo, la región valenciana (7.06 hectáreas/día), la comunidad de Madrid (6.47 hectáreas/día) o la región de Murcia (2.39 hectáreas/día). En esta región, sin duda, el dominio geográfico del litoral acusa con mayor ímpetu las consecuencias de este proceso. Así, en el periodo analizado se ha artificializado el 27 % de todo lo transformado en los primeros 500 metros de esta costa a lo largo de la historia. Si extendemos el análisis a una franja de dos kilómetros tierra adentro, el porcentaje superficial

de costa urbanizada alcanza el 29 %, con un ritmo de artificialización de 702 hectáreas por año (OSE 2016b, 144).

Esta inquietante patología territorial ha sido apremiada por una táctica institucional en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel trascendental (Górgolas 2020, 23). La siguiente reflexión (Gago 2005, 48-49) sintetiza con perspicacia el rol ejercido por el planeamiento urbano en España durante la última burbuja inmobiliaria:

Aun cuando con frecuencia se siga hablando de «crecimiento desordenado» es oportuno recordar que detrás de este siempre hay un plan de ordenación. Lo que ocurre es que [...] de un tiempo a esta parte su principal misión ha sido servir de estímulo a un crecimiento extensivo e indiscriminado [...] Un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad.

Es decir, el *demiurgo urbanístico* utilizado para dar cobertura a esta dinámica territorialmente consumista ha sido sobredimensionar injustificadamente las necesidades de extensión de las ciudades (Amat 2015). La consecuencia más reseñable de esta equivocada estrategia ha sido la configuración de unos modelos territoriales de marcada dispersión que incumplen flagrantemente los principios de sostenibilidad urbana impresos en el código genético de la práctica totalidad de las reflexiones disciplinares de última generación en materia de ordenación del territorio, independientemente del formato que adquieran: libros blancos, recomendaciones, directrices, estrategias o documentos de planificación territorial.

Por ejemplo, en el contexto institucional europeo cabe mencionar la Nueva Carta de Leipzig 2020, cuyo objetivo es salvaguardar y reforzar la calidad de vida de las ciudades usando su poder transformador y apostando, para ello, por una “ciudad más justa, verde y productiva”. Entre los elementos clave que aporta para garantizar un desarrollo urbano sostenible destaca la reducción del consumo de suelo, combatiendo la dispersión urbana y priorizando la renovación y la regeneración urbana integrada (Unión Europea 2020, 10). En

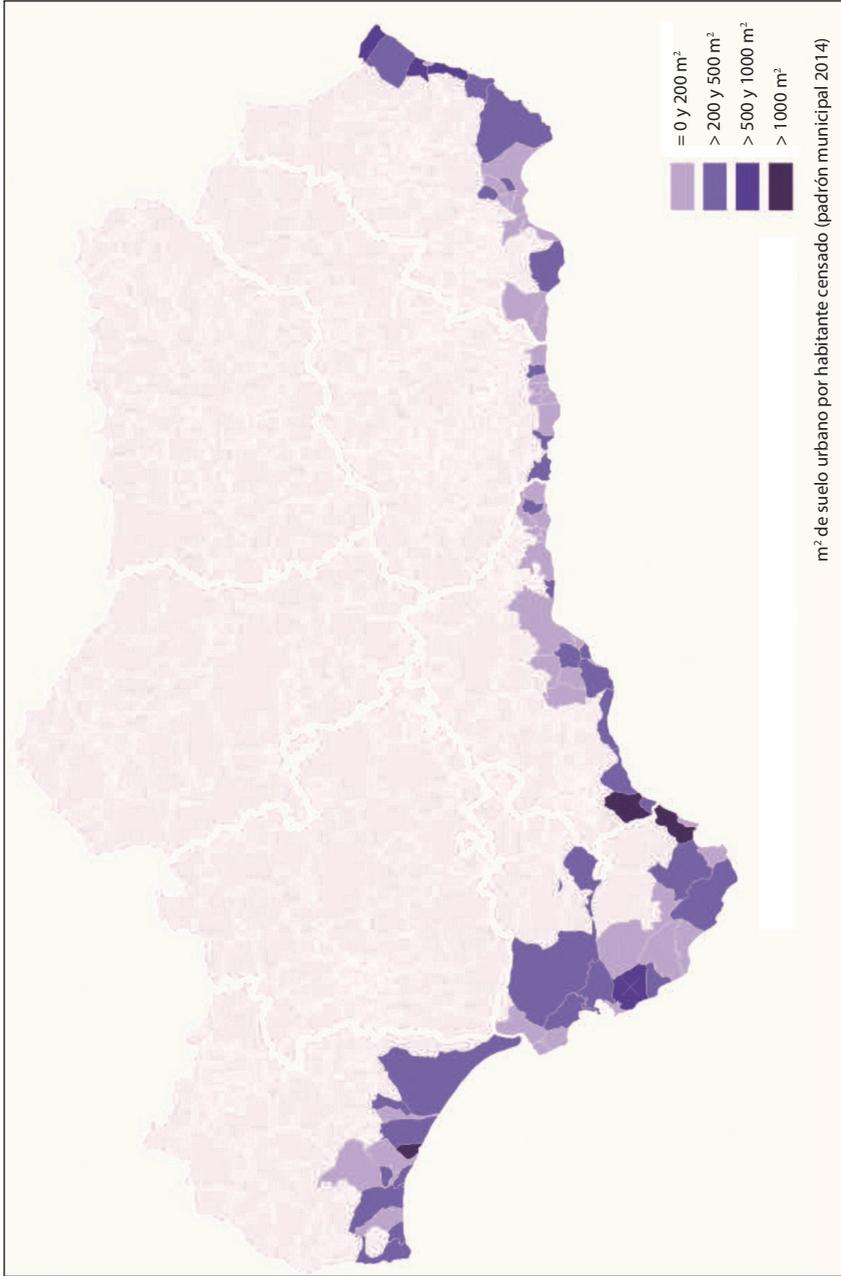
el marco español se han promulgado diferentes documentos —el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* (2010), la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011) o el *Libro verde de la sostenibilidad urbana y local* (2012)— que se posicionan inequívocamente a favor de la ciudad compacta y la detención del proceso urbanizador descontrolado característico de la última burbuja inmobiliaria. Pero, sin duda, la Agenda Urbana Española 2019 se constituye en un instrumento de referencia capital para el impulso de políticas urbanísticas sostenibles, alentando a la promoción de “estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanizables dispersos” (Gobierno de España 2019b, 94). En el caso concreto de Andalucía, la referencia inexcusable es su plan regional, cuya Norma 45.4.2 regula que “el planeamiento tendrá entre sus objetivos la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y suelo”.

Con el objetivo de evidenciar la manifiesta disparidad existente entre el modelo de ciudad patrocinado por el urbanismo del último ciclo alcista inmobiliario y los principios de ordenación que informan de los atributos de la sostenibilidad urbana, se aportan datos extraídos del planeamiento urbano vigente en el dominio geográfico del litoral andaluz (Górgolas 2020), los cuales, como se observará a continuación, ejemplifican con claridad dicha disconformidad:

1. Las ciudades del litoral presentan síntomas de una preocupante dispersión territorial a causa de la dualidad existente entre unos núcleos matrices razonablemente densos y una periferia assolada por una escuálida masa poblacional. La expansividad media que presenta el sistema de ciudades de este dominio geográfico es de 205 m² de suelo urbano/habitante censado,⁴¹ cifra expresiva de una densidad equivalente inferior

⁴¹ El valor de este indicador para una ciudad razonablemente compacta, cuya densidad oscile entre 40-45 viviendas/ha, debe fluctuar entre 100 y 150 m² de suelo urbano/habitante censado.

Figura 4
Dominio geográfico del litoral andaluz. Indicador de expansividad urbana



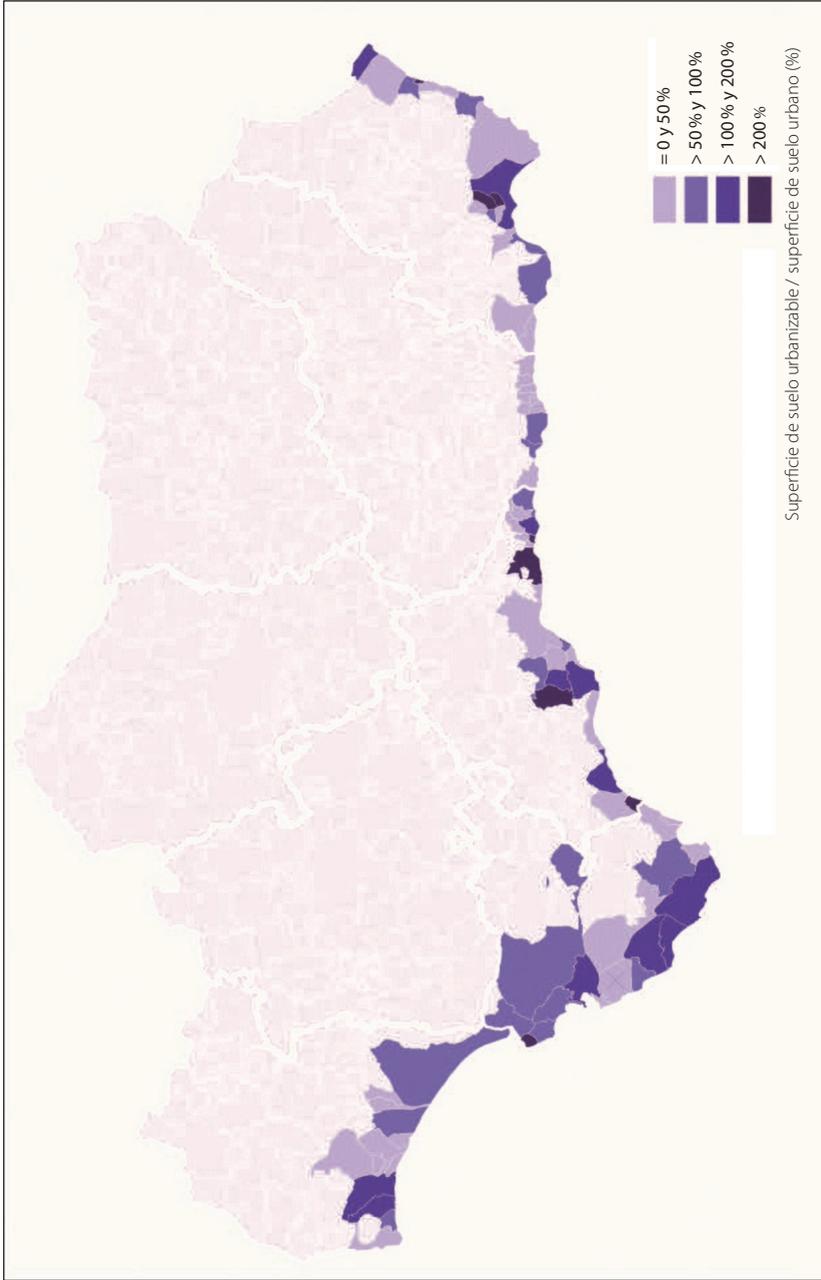
Fuente: Górgolas (2016).

a las 25 viviendas/hectárea. No obstante, se detectan importantes desviaciones al alza en algunas ciudades donde la cuantía de este indicador se dispara por encima de 1 000 m² de suelo urbano/habitante (figura 4), por lo que su densidad equivalente desciende hasta valores entre 5 y 10 viviendas/hectárea (Górgolas 2020, 47). Estos datos expresan acusados déficits de compacidad urbana y complejidad funcional que devienen la segregación territorial de los grupos sociales, dificultando el desarrollo de una política de vivienda solidaria e integradora.

2. La superficie del suelo clasificado como urbanizable —es decir, el destinado a actuar de soporte territorial del crecimiento de la ciudad— asciende a 46 780 hectáreas, el 64 % de la superficie del suelo urbano⁴² (figura 5). La densidad media de este suelo urbanizable ronda las 20 viviendas/hectárea, valor que desprende un dominio inmisericorde de tipologías residenciales extensivas —en su mayor parte unifamiliares—, fórmula habitacional inadecuada para desarrollar una oferta idónea de vivienda protegida o social que precisa indefectiblemente de una proporción suficiente de tipologías colectivas o plurifamiliares. El número de viviendas propuesto asciende a la escalofriante cifra de 950 000 unidades, cantidad denotativa de una injustificada sobredimensión si nos atenemos a la proyección de hogares facilitada por el INE que, para el periodo 2020-2035, prevé un incremento de 240 474 hogares en la comunidad andaluza (INE 2020d). Es decir, en el conjunto de los municipios del litoral andaluz —el 8 % de los 786 existentes en Andalucía— la oferta residencial prevista en el suelo urbanizable es casi cuatro veces superior a las necesidades de nuevos hogares estimadas para toda la región en los próximos quince años.
3. La oferta de vivienda protegida contemplada es claramente insuficiente. Así, por ejemplo, en la unidad territorial de la Costa del Sol Occidental —principal “máquina de crecimiento inmobiliario” de la región andaluza—, de la edificabilidad residencial total asignada al suelo urbanizable

⁴² En el litoral andaluz existen 22 municipios en los que la superficie de suelo urbanizable supera en extensión a la de los núcleos de población existentes.

Figura 5
Dominio geográfico del litoral andaluz.
Relación entre las superficies del suelo urbanizable y el suelo urbano (%)



Fuente: Gorgolas (2016).

por el planeamiento municipal, apenas un 3.17% se reserva a vivienda protegida, cuando la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) obliga a una dotación mínima del 30% de la edificabilidad propuesta en actuaciones urbanísticas de uso residencial.⁴³ Este dato desvela una política urbanística direccionada a acomodar las demandas residenciales de perfil elitista lideradas por la población inmigrante noreuropea⁴⁴ y, por tanto, poco atenta a aportar soluciones eficaces para colectivos poblacionales con dificultades de acceso a la vivienda.

La síntesis taxonómica expuesta sobre el modelo de ciudad previsto en el planeamiento de los municipios litorales andaluces ha mostrado el semblante de una preocupante insostenibilidad, apoyada en la promoción de una expansividad urbana desproporcionada, el patrocinio de bajas densidades residenciales, la ausencia de compacidad y una escasa oferta de vivienda protegida. Pese a esta constatación, paradójicamente, el proceso de artificialización del territorio desarrollado en el litoral andaluz durante las últimas décadas, lejos de contenerse, puede intensificarse al mantenerse activos los instrumentos de planificación que lo han amparado.⁴⁵

Además, no resulta aventurado afirmar que la sintomatología patológica que afecta a las ciudades litorales andaluzas se reproduce en otros territorios de España caracterizados por un dinamismo similar —áreas metropolitanas, principales ciudades medias y subregiones litorales del levante mediterráneo—, por lo que urge revertir esta situación impulsando un cambio de ciclo

⁴³ Este déficit trae causa en la inadaptación de la mayor parte del planeamiento vigente en el litoral andaluz a este código legal. En el siguiente apartado se aportan datos que confirman esta situación obsolescente.

⁴⁴ Según un estudio elaborado por la inmobiliaria AEDAS Homes, el cliente foráneo representa hasta el 75% del total de los potenciales adquirentes de vivienda en esta unidad subregional (Madueño 2018).

⁴⁵ Sorprende esta perpetuación toda vez que el vigente Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 —que se nutre de los principios de sostenibilidad urbana antes explicitados— prioriza la rehabilitación del parque residencial existente y la regeneración urbana para precisamente evitar la incitación de nuevos crecimientos y conseguir ciudades compactas y funcionalmente complejas.

en el planeamiento urbano vigente. A este respecto, la ya citada Agenda Urbana Española 2019 advierte de esta necesidad al notificar que “la planificación urbanística ha contribuido a desvirtuar el tradicional modelo de ciudad española que ha sido compacto, razonablemente denso, complejo, con mezcla de usos, tamaño medio, con espacios urbanos seguros, saludables y de calidad, que garantizan la convivencia y fomentan la diversidad social” (Gobierno de España 2019b, 12).

Sin este impulso transformacional, la aplicación del instrumental, expuesto en el apartado anterior, destinado a fortalecer la exigua oferta de vivienda social existente en España va a adoptar una senda de ineficiencia e inoperatividad evidentes, al no contar con el soporte territorial idóneo —la ciudad compacta, compleja, ambientalmente cualificada, sociodiversa y con las dosis precisas de mixtura funcional— para poder desplegar todas sus capacidades (Vinuesa, De la Riva y Palacios 2009, 519).

Cambio de ciclo en el planeamiento urbanístico heredado de la última burbuja inmobiliaria: política de vivienda y modelo de ciudad sostenible

En los años posteriores al “tsunami urbanizador” (Fernández 2006), España transitó hacia una parálisis crónica que afectó a todos los sectores económicos, con especial incidencia en la actividad inmobiliaria, cuyo desplome fue instantáneo (Nel-Lo 2012). En aquellos años, la política urbanística de las administraciones públicas —en lugar de aprovechar la coyuntura depresiva para reinventarse— ha estado sumida en un incomprensible estado letárgico que parece colegir un posicionamiento favorable a perseverar en un “urbanismo recidente”. La finalidad —no declarada pero no por ello menos evidente— de esta actitud es seguir alimentando la congénita voracidad del sector inmobiliario una vez ha vuelto a renacer de sus cenizas para liderar, a partir de 2014, la recuperación económica. Esta condescendencia con los protocolos operacionales característicos del neoliberalismo está incitando a prorrogar la validez del

planeamiento urbanístico gestado durante la última burbuja inmobiliaria⁴⁶ que, como ha quedado certificado en el apartado anterior, induce la configuración de modelos urbano-territoriales bulímicos —a efectos de consumo de suelo— y anoréxicos en términos de densidad residencial y diversidad funcional. El atavismo a causar por esta incitación solo puede conducir a restar eficiencia a los principios definitorios de una nueva política de vivienda socialmente inclusiva, que ha de cimentarse sobre axiomas revivificados de ordenación urbanística. O, dicho de otro modo: “no hay política de vivienda que valga sin modelo de ciudad que sirva”.⁴⁷

La evasión de esta indiciaria ineficiencia comporta, por consiguiente, certificar la defunción del planeamiento urbanístico heredado de la última burbuja inmobiliaria. El nuevo horizonte axiomático a perfilar deberá sustentarse en una reconceptualización de la vivienda que —desterrando su consideración como objeto de negocio— reconozca el rol que debe ejercer como principal recurso proyectual destinado a configurar tejidos urbanos compactos, razonablemente densos, ambientalmente cualificados, socialmente diversos, funcionalmente complejos y bien equipados, cuyo correcto ensamblaje devendrá modelos de ciudad sostenibles. Ello coadyuvará, al tiempo, al come-

⁴⁶ En España, más de 6 000 municipios —el 74% del total— cuentan con su planeamiento municipal aprobado con anterioridad a la legislación urbanística vigente en sus respectivas comunidades autónomas (*Atlas digital de las áreas urbanas* 2020). En el caso andaluz, según datos fechados a 31 de diciembre de 2020 aportados por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, en solo 183 de los 786 municipios existentes en la región —el 23.30%— su planeamiento urbanístico se encuentra adaptado plenamente a la legislación andaluza, que entró en vigor el 20 de enero de 2003. Ello significa que, hoy día, el 76.70% del planeamiento municipal en Andalucía tiene, como poco, 18 años de vigencia; es decir, sus modelos urbano-territoriales fueron ideados en pleno frenesí burbujista. En el litoral este porcentaje asciende al 75%. Estos datos denotan una evidente obsolescencia del planeamiento urbano vigente por inadecuación a los nuevos principios de ordenación garantes de un urbanismo ecosistémico, sostenible y resiliente.

⁴⁷ En Ámsterdam, por ejemplo, “uno de los objetivos fundamentales de la política de vivienda es generar una ciudad de barrios mixtos, que sea accesible a todos los ciudadanos y ofrezca muchas oportunidades y diversidad” (García-Almirall 2016, 44). Y para ello se apoya en una planificación urbanística alentadora de un modelo de ciudad sostenible.

dimiento en el consumo de territorio, mitigando los perniciosos efectos causados por la dispersión característica del pasado reciente.

De esta oxigenación operacional emergerá un “nuevo urbanismo purificado de toxinas mercantilistas”, que sabrá apreciar su materia prima (el territorio, el suelo) como un recurso escaso que hay que saber transformar con el ánimo de hacer ciudad por y para los ciudadanos. Así, podrán retroalimentarse la política urbanística y la de vivienda direccionadas hacia un objetivo común: mejorar la calidad de vida de toda la población. Todo esto implica ineludiblemente enfatizar la resolución de la emergencia habitacional de los sectores más vulnerables expuesta en el texto, haciendo un uso eficiente de los instrumentos diseñados en el ordenamiento urbanístico para ampliar los patrimonios municipales de suelo y fortalecer la oferta de vivienda social, priorizando el régimen de tenencia en alquiler (Defensor del Pueblo de España 2018, 15; Vinuesa, De la Riva y Palacios 2009, 519).

Referencias bibliográficas

- Alguacil, Aitana, Julio Alguacil, Juan Arasanz, Guillem Fernández, José León Paniagua, Sonia Olea y Víctor Renes. 2013. *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Fundación Foessa; Cáritas Española Editores.
- Alonso, Nahira S. 2021. “Los efectos del límite del precio del alquiler de vivienda en Berlín y París”. *Newtral*. <https://www.newtral.es/limite-precio-alquiler-efectos-paris-berlin/20210316/>.
- Amat, Xavier. 2015. “Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado”. *Cuadernos Geográficos*, núm. 54, pp. 6-37.
- Apaolaza, Chapu. 2018. “Cómo es la nueva ley de vivienda de Macron que tiene en contra a propietarios e inquilinos”. *Idealista news*, 31 de julio. <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2018/07/31/766827-como-es-la-nueva-ley-de-vivienda-de-macron-que-enfada-a-propietarios-e-inquilinos>.

- Betrán, Ramón. 2002. “De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 16, pp. 25-67.
- Bosch, Jordi y Carme Trilla. 2018. *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Madrid: Fundación Alternativas. Documento de trabajo 197/2018.
- Cortes Generales. 1978. Constitución Española. Legislación Consolidada. BOE, núm. 311, 29 de diciembre. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>.
- Campos, José Luis. 2008. *La burbuja inmobiliaria española*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Daher, Antonio. 2013. “El sector inmobiliario y las crisis económicas”. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Territoriales* 39 (118): 47-76.
- Defensor del Pueblo de España. 2018. *La vivienda protegida y el alquiler social en España. Separata del volumen II del Informe Anual 2018*. Madrid.
- Dioni, Jorge. 2021. *La España de las piscinas. Cómo el urbanismo neoliberal ha conquistado España y transformado su mapa político*. Barcelona: Arpa.
- Eurostat. 2019. “¿Cuándo están listos para dejar el nido?” 14 de mayo. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190514-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fen>.
- Europa Press. 2022. Base de datos y gráficas. www.epdata.es.
- elEconomista.es. 2011. “Blanco: ‘Hemos vivido por encima de nuestras posibilidades’”. <https://www.eleconomista.es/espana/noticias/3401729/09/11/Blanco-Hemos-vivido-por-encima-de-nuestras-posibilidades.html>.
- Fernández, Ramón. 2006. *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus.
- Fernández-Rodríguez, Juan Francisco. 2019. *Gestión híbrida de la vivienda social en España. Hacia modelos colaborativos de provisión pública al margen del lucro*, 41-46. Madrid: Fundación Alternativas.
- Fundación BBVA. 2019. “La emancipación de los jóvenes en España. El 65,1 % de los jóvenes españoles de entre 16 y 34 años sigue viviendo en el

- hogar familiar, un porcentaje 7 puntos superior al de hace diez años”.
<https://www.fbbva.es/noticias/651-los-jovenes-espanoles-16-34-anos-sigue-viviendo-hogar-familiar-porcentaje-7-puntos-superior-al-diez-anos/>.
- Fundación Encuentro. 2013. *Informe España 2013. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Fundación Juan March. 1959. “No queremos una España de proletarios sino de propietarios”. *Diario ABC*. Archivo Linz de la Transición española. <https://linz.march.es/Documento.asp?Reg=r-73814>.
- Gago, Jesús. 2005. “Entrevista”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 43, pp. 47-51.
- García-Almirall, Pilar. 2016. “Modelos de política de vivienda municipal en Europa y América”. *Qüestions d’Habitatge*, núm. 20, pp. 31-66.
- García-Montalvo, José. 2009. “Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión de 2008-09”. *Papeles de Economía Española*, núm. 122, pp. 66-87.
- . 2019. “Retos del mercado del alquiler en España”. *Cuadernos de Información Económica*, núm. 269, pp. 1-11. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas).
- Gentile, Alessandro y Francesc Valls. 2015. “La intensificación de la inestabilidad laboral entre los jóvenes en España”. *Panorama social*, núm. 22, pp. 111-125.
- Gestha. Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda. 2017. “Cuando el milagro es ser mileurista: un tercio de los trabajadores españoles vive bajo el umbral de la pobreza”. 30 de abril. <https://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=477>.
- Gobierno de España. 2011. *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; Ministerio de Fomento.
- . 2012. *Estadística de Vivienda Protegida. Metodología*. Madrid: Subdirección General de Estadística; Ministerio de Fomento.
- . 2019a. *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial. Alquiler residencial*. Madrid: Ministerio de Fomento.

- Gobierno de España. 2019b. *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- . 2020. *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020*. Madrid: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- . 2021. *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2020*. Madrid: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- Górgolas, Pedro. 2016. “La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)”. Tesis de doctorado. Universidad de Sevilla. <http://hdl.handle.net/11441/52364>.
- . 2017. “Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 111. Madrid: Instituto Juan de Herrera; Universidad Politécnica de Madrid.
- . 2020. *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Henry, Garbiñe. 2007. “Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad”. En *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, coordinado por Francesco Indovina, 203-228. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Infogob. 2021. “Guía del alquiler social”. <https://infogob.es/ayudas/alquiler-social/>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2008. *Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007)*. Documento de Trabajo 2/08, Madrid.
- . 2020a. *Encuesta Continua de Hogares. Nota de Prensa*. Catálogo de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado.
- . 2020b. *Encuesta de Presupuestos Familiares. Nota de Prensa*. Catálogo de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado.
- . 2020c. *Encuesta de Condiciones de Vida. Nota de Prensa*. Catálogo de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado.

- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2020d. *Proyección de Hogares 2020-2035. Nota de Prensa*. Catálogo de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado.
- INEbase. 2019. *Riesgo de Exclusión y Pobreza*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=29287>.
- . 2020. *Series de población*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=31304>.
- . *Estadística de hipotecas*. <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=1042&dh=1>.
- Leal Maldonado, Jesús y Almudena Martínez del Olmo. 2017. “Tendencias recientes de la política de vivienda en España”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 1 (35): 15-41.
- López, Isidro y Emmanuel Rodríguez. 2010. *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- . 2011. “The Spanish Model”. *New Left Review*, núm. 69, pp. 5-29.
- López-Rodríguez, David y María de los Llanos. 2019. “Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España”. *Boletín Económico*, núm. 3/2019. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/9693>.
- Llano, Juan Carlos. 2018. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017*. Madrid: EAPN España.
- Madueño, J.J. 2018. “La Costa del Sol se sitúa como líder nacional en la compra de segunda vivienda”. *ABCandalucía*. https://sevilla.abc.es/andalucia/malaga/sevi-costa-situa-como-lider-nacional-compra-segunda-vivienda-201805220722_noticia.html.
- Madden, David y Peter Marcuse. 2018. *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capitán Swing.
- Méndez, Ricardo. 2018. *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC; Universidad Católica Pontificia de Chile; RIL editores.
- Nel-Lo, Oriol. 2012. “Herencias territoriales, exploraciones geográficas y diseños políticos”. En *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*, coordinado por Julia Schulz-Dornburg, 23-69. Barcelona: Servicios Editoriales.

- Observatorio de Emancipación. 2020. *Balance Ggeneral. Primer semestre de 2020*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España. 2010. *Sostenibilidad en España 2010*. Madrid.
- . 2016a. *URB 16. 25 años urbanizando España*. Madrid.
- . 2016b. *COSTA16. Cambios de ocupación de suelo en la costa*. Madrid.
- Observatorio Vasco de la Vivienda. 2017. *Informe sobre las políticas de vivienda en la Unión Europea*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda; Gobierno Vasco.
- . 2021. *La promoción de vivienda protegida de alquiler en el marco de las políticas de acceso a una vivienda asequible en la UE*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda; Gobierno Vasco.
- Pareja, Montserrat y María Teresa Sánchez. 2012. “La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos futuros”. *Revista Galega de Economía* 21 (2): 1-32.
- Parlamento Europeo.1996. “Política de vivienda en los Estados miembros de la UE”. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/su_mmary_es.htm.
- . 2013. “Vivienda social en Europa” (informe). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0155_ES.html#title2.
- . 2021. Resolución del Parlamento Europeo sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.html;%20consulta%2030-07-2021.
- Rodríguez, Julio. 2017. “Las viviendas que pudieron hundir la economía. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 1 (35): 71-99.
- . 2018. “El derecho a una vivienda digna”. *Colección de Informes de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos* núm. 1.

- Rodríguez-Alonso, Raquel. 2011. “La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos”. *Boletín CF+S 47/48. Sobre la (in) sostenibilidad en el urbanismo*. Universidad Politécnica de Madrid; Instituto Juan de Herrera.
- Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA). 2018. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/index2.htm#:~:text=El%20Sistema%20de%20Informaci%C3%B3n%20Multiterritorial,informaci%C3%B3n%20estad%C3%ADstica%20multitem%C3%A1tica%20y%20multiterritorial>.
- Sareb (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria). 2020. *Informe anual de actividad 2020*. www.sareb.es.
- Trilla, Carme. 2010. “Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda”. En *La política de vivienda en España*, coordinado por Jesús Leal. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Unión Europea. 2020. *Nueva Carta de Leipzig. El poder transformador de las ciudades por el bien común*. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf.
- Universidad de Málaga. 2015. “Informe sobre políticas públicas comparadas en materia de vivienda en la UE y en España: propuestas para Andalucía”. *La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y propuestas de políticas públicas para la desmercantilización de la vivienda*. Proyecto de Investigación (G-GI3002/IDIU). Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía; Unión Europea; Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Vaquer, Marcos. 2017. “Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 7, pp. 68-85.
- Vinuesa, Julio y Antonio Palacios. 2008. “Marco normativo y organizativo”. En *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, editado por Luis Moya, 39-73. Madrid: Mairera Libros.
- Vinuesa, Julio, José María de la Riva y Antonio Palacios. 2009. “Política de vivienda y urbanismo”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* XLI (161-162): 505-520.

Vinuesa, Julio. 2013. *El festín de la vivienda: auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.

Vives-Miró, Sonia, Onofre Rullán y José María González-Pérez. 2018. *Geografías de la desposesión de vivienda a través de la crisis. Los desahucios Marca Palma*. Barcelona: Icaria.

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

Ivis García

Introduction

While sociologists are acutely aware of the issue of inequality as a persistent social problem in regard to race and ethnicity in the United States (US), not a lot has been written regarding the effects of the recession on these diverse groups. In bringing these together, this paper synthesizes research that rarely comments on each other. That being said, we do not seek to harp on persistent inequalities that emerge from these dimensions (ethnicity and race), but instead address the effect across these groups using as a pinpoint the 2008 economic downturn. Across the world there has been decades of years promoting market-owned housing as well as the disinvestment in public housing and the real estate financial crisis of 2008 has given us highlight of how this system might increase inequality.

Some of the questions that the chapter seeks to answer are: What effects the recession had on the various combinations of ethnicity and race, but specifically Latinos? Do the experiences between the different groups differ? Has the economic downturn led to a process of socioeconomic downgrading for everyone or for some groups more than others? Are there any changing socioeconomic characteristics? How does their future look like? The general hypothesis is that Latinos were more affected than whites by the recession because they already were more vulnerable.

As the introduction of this book suggest the great recession did not affect the US, Europe, and Latin America equally. With the understanding that the Great Recession did not affect everyone equally this chapter brings to the light some of the racial and ethnic differences that the aggregated data tends

to mask. This chapter focuses on a comparative analysis of mostly Latinos with the total population, but it also makes comparisons with Non-Hispanic whites, Blacks, and Asians when data is available. The end of the chapter examines different Latino groups such as Mexicans, Cubans, Puerto Ricans, Dominicans, and Central Americans as a point of comparison. One persistent problem that the authors has found in the research literature is that Latinos are usually lumped into a single group and this does not account for the variation that exist within groups (García and Toro-Morn 2018). A concern of is that the statistical analysis of Latinos tends to be skewed towards representing Mexicans because they are the majority. For example, in Chicago according to the 2010 Decennial Census there were 778 862 Latinos—Mexicans with 578 100 made 74% of the Latino population. Puerto Ricans are the second largest Latino group with 102 703 or 13 %.

This study is based in Illinois which has a long-standing history of attracting and retaining global immigrants at the top of that list Irish, Germans, Polish, and Italians (Toro-Morn and Alicea 2004; Biles 2005). White-ethnics migrated in the late 1880s and 1920s to work in the meatpacking and other industries (Betancur 1996; Flores-Gonzalez 2001; Alicea 2001). With time, most of the initial white ethnics assimilated into the social fabric of the state itself. Similarly, Southern blacks started to migrate to Chicago's South Side in the early 1900s (Biles 2005). Although the first large waves of migration of Latinos to Illinois, particularly Chicago were taking place in the late 1940s, it was from 1970 to 1980 that the Latino population almost doubled (Cintrón et al. 2012). Since then, Latinos have continued to increase its share of the population. By 2010 the City of Chicago, which is the largest city in Illinois was roughly about one-third white, one-third black, and one-third Latino. And even though the City of Chicago is highly diverse, with a dissimilarity index of 75.9, it ranks fifth in the scale of most segregated cities in the US (Logan and Stults 2011). That is to say, racial and ethnic marginalization both residentially and in the market-place has dramatically shape the political economy of the City.

The City of Chicago and the state of Illinois as a whole faced manufacturing decline which resulted in poverty rates doubling from 1970 to 2010 (García and Toro-Morn 2018). Nonetheless, on the surface, the international

economic restructuring of four decades seem to have saved a dying city. Unlike many regions in the US—like Pittsburgh—Chicago and thus, Illinois move away from industry into a more modern post-industrial city dominated by construction and the Finance and Real Estate (FIRE) industry. To use Saskia Sassen term Chicago was able to become a “Global City” (Sassen 2001)—but at what cost and for whom? Like Sassen’s research this analysis departs on world systems theory, colonialism, and Marxist political economy to investigate the relationship between financialization, the Great Recession, and changing outcomes for Latinos.

But let us first contextualize the 2008 housing financial crisis. Keynesian and others on the left, including social democrats and radical Marxists, interpreted the crisis as one of capitalism. For instance, Roberta Achtenberg, President Clinton’s Assistant Secretary for the Housing and Urban Development (HUD) Fair Housing and Equal Opportunity, often spoke publicly with the press how we could expect a similar event every 8 to 12 years (Hardaway 2011). She also discussed how 50% of all economic crisis were housing crisis. This speaks of the second circuit of capital and how investment moves into bricks and mortar for lack of investments elsewhere. Similarly, I content that the recent global recession, was a manifestation of the liberalization of global markets, not a strange accident. To historicize this point, David Harvey would take us back to the crisis of the 1970s where the deindustrialization of the US was deliberate push towards the commodification (through lay-offs and union busting) of labor (Harvey 2012). As a point of reference, unionized jobs in Illinois went from 35.6% in 1964, to 22.6% in 1984, to 18.7% in 2000 (Hirsch, Macpherson and Vroman 2001).

With the rising Latino population in Illinois, the ability of the Latino community to afford a decent house or apartment has become critical for the overall economic prosperity of the region. This chapter addresses the housing status for both Latino homeowners and renters. First, the report looks at homeownership rates, home values, mortgage lending patterns, foreclosures, and housing cost burden among homeowners. Second, the conditions of renters are discussed—percent cost burden and overall trends in the rental market. In addition, the participation of Latinos in federal rental subsidy pro-

grams such as, the Housing Choice Voucher Program and public housing, are investigated. Third, the chapter summarizes racial and ethnic differences for key housing indicators. And finally, in the conclusion, a few recommendations that may help to promote the housing stability of Latinos are offered.

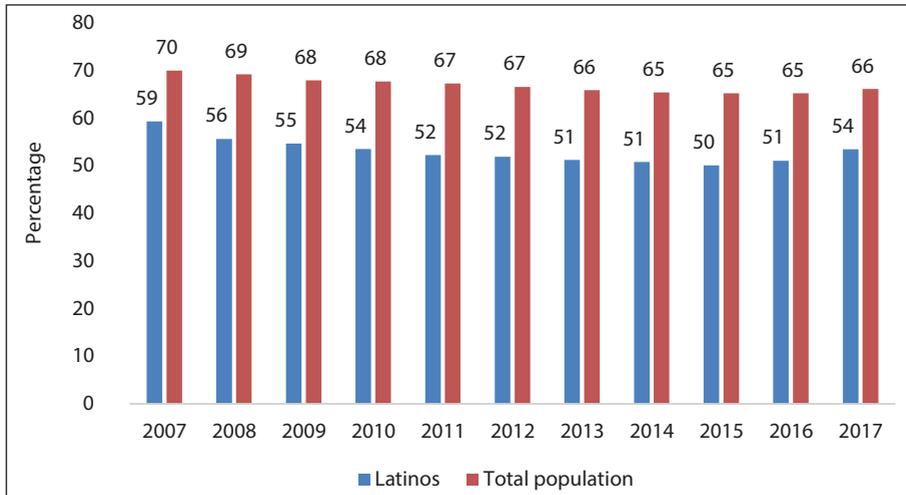
Homeownership

The homeownership rate among Latinos dropped from 59 to 54 % (-6 points) from 2007 to 2017. This data suggest that the Great Recession of 2008 had a great impact on the homeownership rate. During the same time period, homeownership for the general population declined from 70 to 66 (or by -4 points). A number of Latinos lost their homes to foreclosure while others have had more difficulty obtaining mortgages in a tight lending environment. Nonetheless, even after these loses in homeownership, about 50 % of all new homeowners were expected to be Latinos in 2020 because of the growth of the Latino population according to a study released in 2013 by the Joint Center for Housing Studies at Harvard (McCue 2013).

Home Values

In 2017, the median home value of Latinos (\$182 200) was lower than for the total population (\$195 300). Nonetheless, this is a general trend only observed since 2011 (see figure 3). On the contrary, from 2007-2010, Latinos had higher home values than the total population. This is because there is a large concentration of Latinos in Chicago, where home values are higher than its surrounding suburban areas, where whites tend to be concentrated. That being noted: what drove higher home values among Latinos from 2007 to 2010? One explanation is that home values among Latinos were inflated during the boom period due to availability of finance and not due to an increase in real value. In other words, Latinos were given mortgages that cost more during the boom years. There could also be a geographical element at play here as Latinos

Figure 1
Rate of Homeownership Among Latinos
and the Total Population from 2007-2017



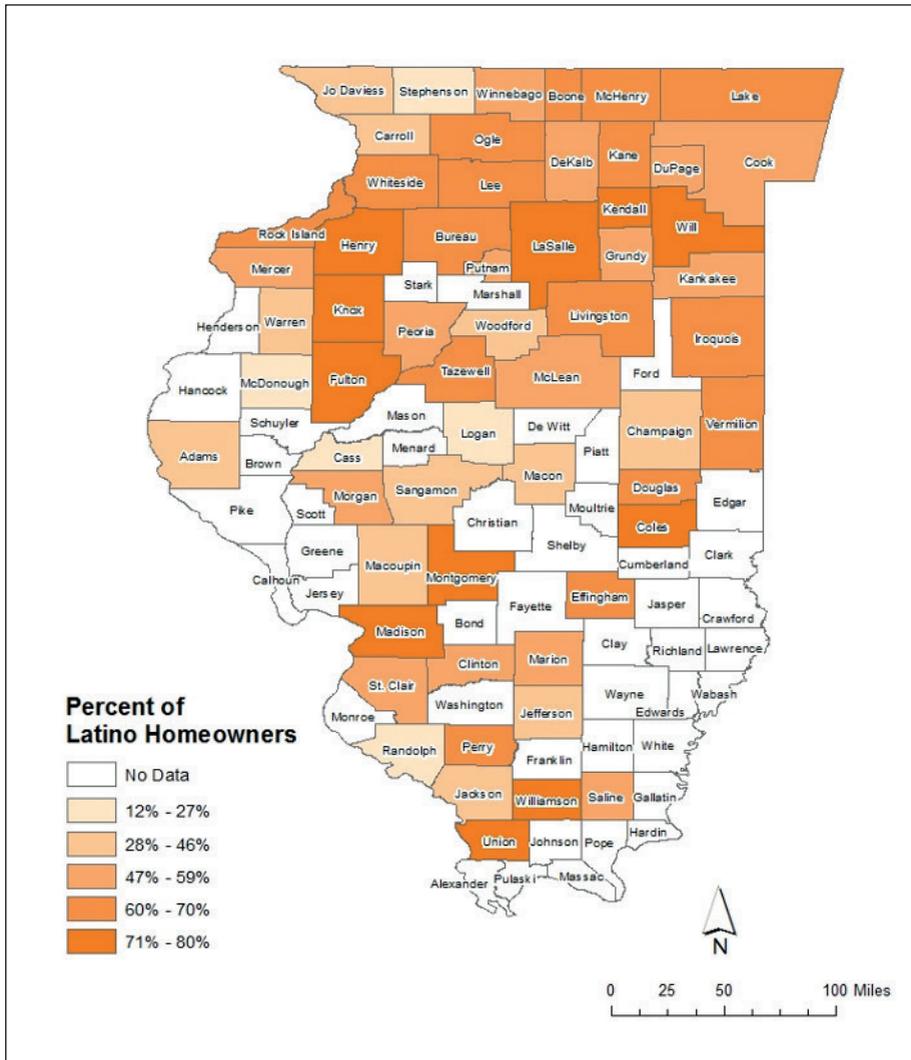
Source: US Census Bureau, American Community Survey 1-year estimates 2007-2017, B25003, "Tenure".

tend to be concentrated in urban and suburban regions of large metropolitan areas of Illinois such as, Cook, DuPage, Kane, Kendall, Lake, McHenry, and Will—these areas tend to be more volatile to market booms and busts. Something else that should be noted, when taking into consideration data from the American Community Survey, is that home values are self-reported and those filling out the survey could be underestimating or overestimating the home value of their property based on cultural or media biases and their own perceptions at any given time.

Mortgage Lending Patterns and Foreclosures among Latinos

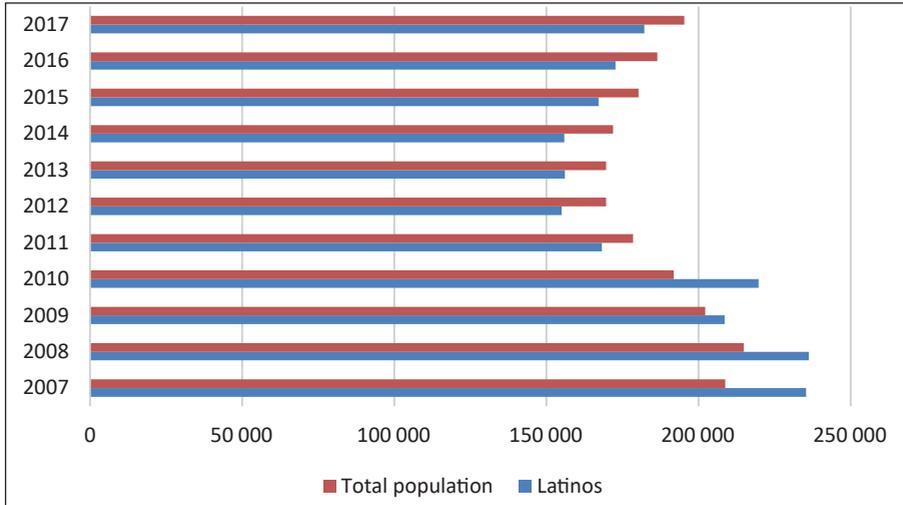
While most of the nation is back on track from the recent recession and the foreclosure crisis that afflicted homeowners between December of 2007 and June 2009, the consequences are still felt at different levels on regional, community, racial and ethnic basis. According to the Center for Responsible

Figure 2
Percent of Latino Homeowners by County in 2017



Source: US Census Bureau, American Community Survey 1-year estimates 2007-2017, B25003, "Tenure".

Figure 3
Median Home Values Among Latinos and the Total Population from 2007-2013

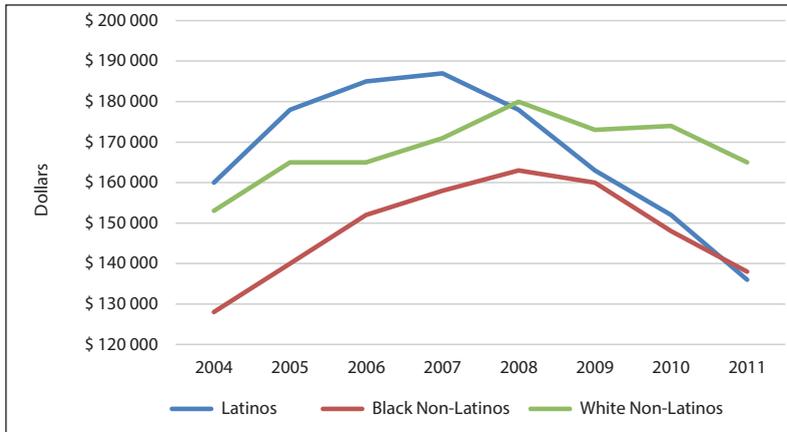


Source: US Census Bureau, American Community Survey 1-year estimates 2007-2013, DP04, Selected Housing Characteristics.

Lending (CRL), Illinois ranked as one of the states with one of the highest foreclosure rates (Rank 6) (Gruenstein Bocian et al. 2010). African American and Latinos were the most affected by the foreclosure crisis. For example, the percentage of Latinos who lost their homes was 9% (for loan originations between 2004 and 2008) as compared to 4% for whites and 10% for African Americans (Center for Responsible Lending 2011). Woodstock reported that, in Chicago alone, every 1 in 4 foreclosures occurred in a Latino household (The Woodstock Institute 2008).

There are many reasons why the Latino population has faced greater losses in terms of home ownership and related wealth not only in Illinois but in the nation as a whole. One of the reasons is that Latinos borrowed more than any other group from 2004 to 2007. Figure 4 shows that the average loan made to Latinos in 2007 was \$187,000 as compared to whites whose median loans went on average for \$171,000. The Home Mortgage Disclosure Act data (HMDA) shows that, together, Latinos borrowed about \$42 billion dollars between 2004 and 2006. While many Latinos during this

Figure 4
 Median Home Loan by Ethnicity and Race from 2004 to 2011 for Illinois



Source: Home Mortgage Disclosure Act Data.

period entered homeownership for the first time or refinanced their current homes in order to pay for many of their growing expenses, home prices started to decline sharply in subsequent years, to about half of their original value. On average, Latinos in Illinois experienced a total decrease in home value and wealth of close to \$21 billion. According to PEW Hispanic, 28% of the Latino population in Illinois owed more on their home than its actual worth, or were “under water” (Taylor et al. 2012).

Predatory lending was a major factor contributing to the Latino foreclosure crisis in Illinois. There are numerous lenders who specifically target high-risk minority groups and lure them in for loans. Studies from the CRL revealed that the lenders included some of the major banks in Illinois that offered high-risk loans on racial basis, regardless of their credit score. The risk of foreclosure is strongly related to the type of loan that a borrower receives. Between 2004 and 2006, Latinos were more likely to receive piggyback¹ and

¹ A piggyback loan refers to having two mortgages at the same time. One mortgage might cover 80% of the home price, and the second mortgage along with a down payment (if any) covers the remaining 20%.

high cost loans² for home purchase and refinance than white borrowers. As figures 5 and 6 show, the number of Latino homeowners who received these types of loans peaked in 2005, with about 33 % and 44 %, respectively (HMDS 2012). On the other hand, government insured loans such as Federal Housing Administration loans were minimal during the same time period (see figure 7). Following the lending peak, government insured loans started to increase as shown in figure 7. In 2009, refinance origination (stimulated largely by Obama’s Affordable Home Refinance Program) grew to 73 % among Latinos (see figure 8).

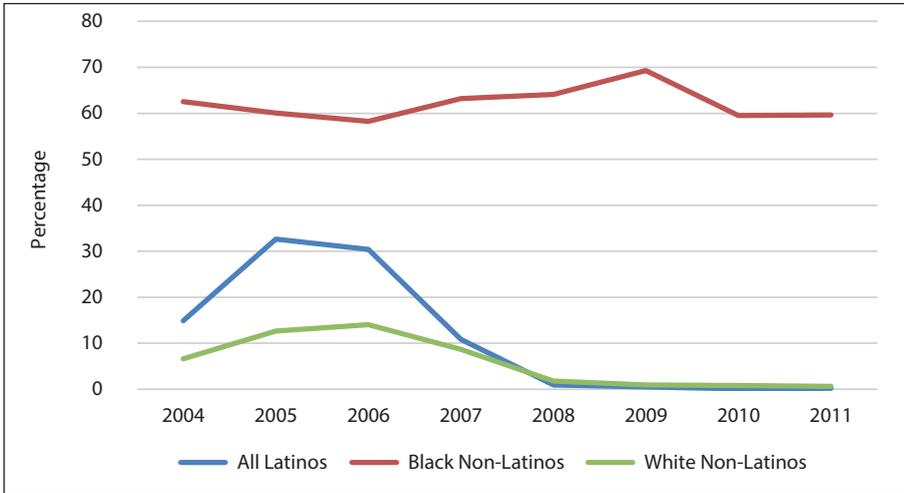
Homeowner Cost Burden

The US Census Bureau defines as “cost burden” those households who pay more than 30 % of their monthly household income towards housing. For homeowners, that includes mortgage payments as well as the monthly cost associated with home insurance and property taxes. In 2010, Latinos had a housing cost burden rate of 47 % (see figure 9). The total population had a lower cost burden rate at 28 %, that is 19 percentage points lower than Latinos. In 2000, the pattern was the same, but the gap between Latinos and the total population was smaller—23 % for Latinos and 16 % for the total population, or a gap of 8 percentage points.

Across the board, the percentage of cost burdened homeowners rose from 2000 to 2010. However, the increase has been more marked for Latinos, whose cost burden rate jumped from 23 % in 2000 to 47 % in 2010, a difference of 23 percentage points. The difference for the total population was only 12 percentage points, from 16 % to 28 %, respectively. Taken together, these statistics reveal that Latino homeowners not only pay more than the total population for their housing related costs, but that since 2000, this trend has be-

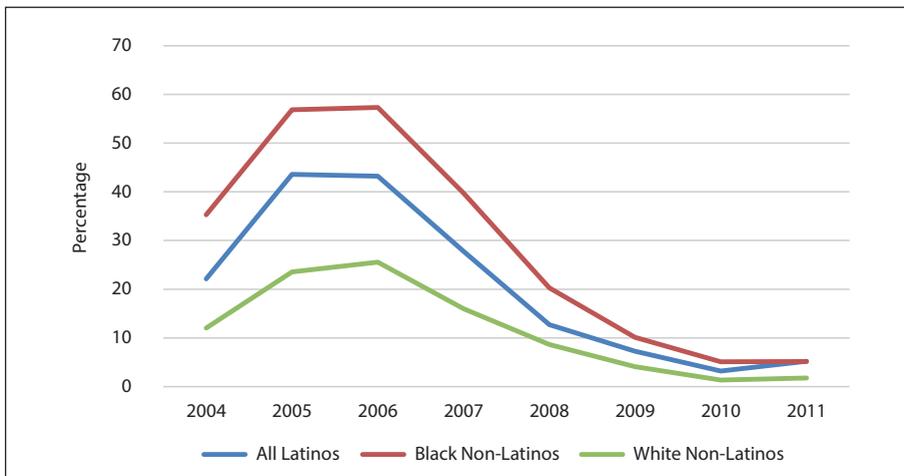
² In a high cost loan, the transaction’s annual percentage rate (APR) exceeds the Average Prime Offer Rate (APOR) established by the US Home Ownership and Equity Protection Act of 1994 (HOEPA). Generally, the loan is 6.5% higher than a regular transaction.

Figure 5
 Piggyback Loans by Ethnicity and Race from 2004 to 2011 for Illinois



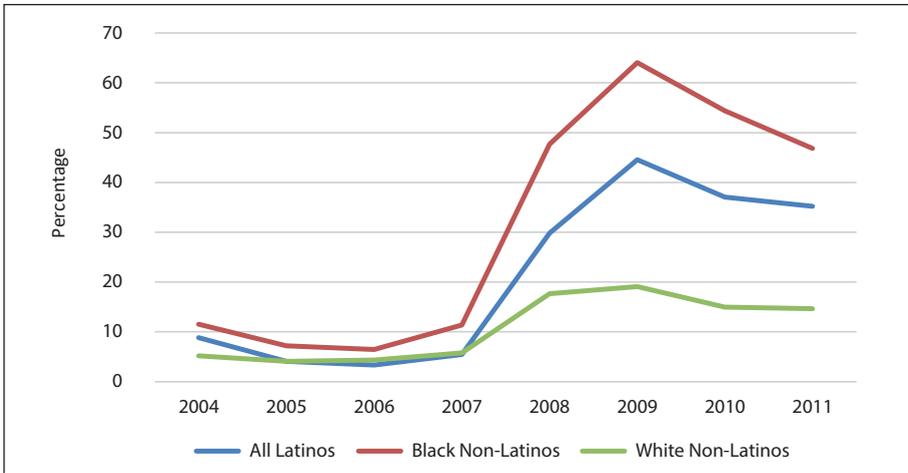
Source: Home Mortgage Disclosure Act Data.

Figure 6
 High Cost Loans by Ethnicity and Race in Illinois from 2004 to 2011



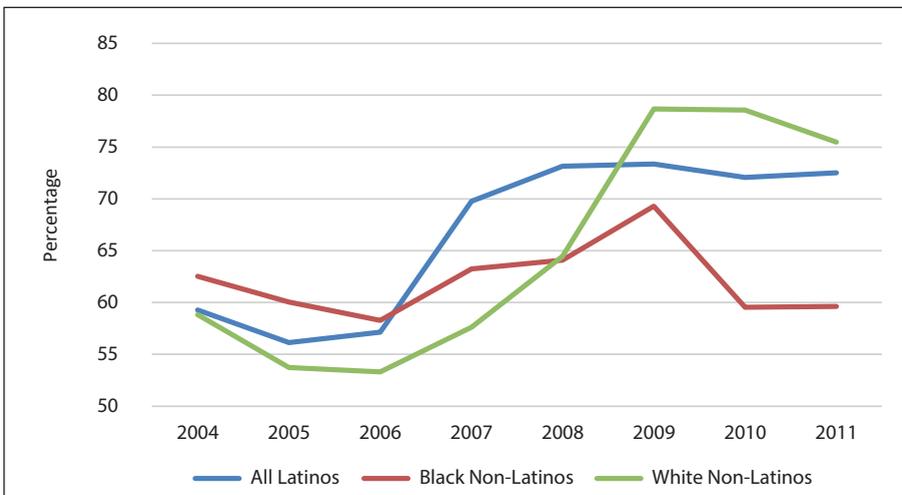
Source: Home Mortgage Disclosure Act Data.

Figure 7
Percent of all home loans made insured by government by race and ethnicity in Illinois between 2004 and 2011



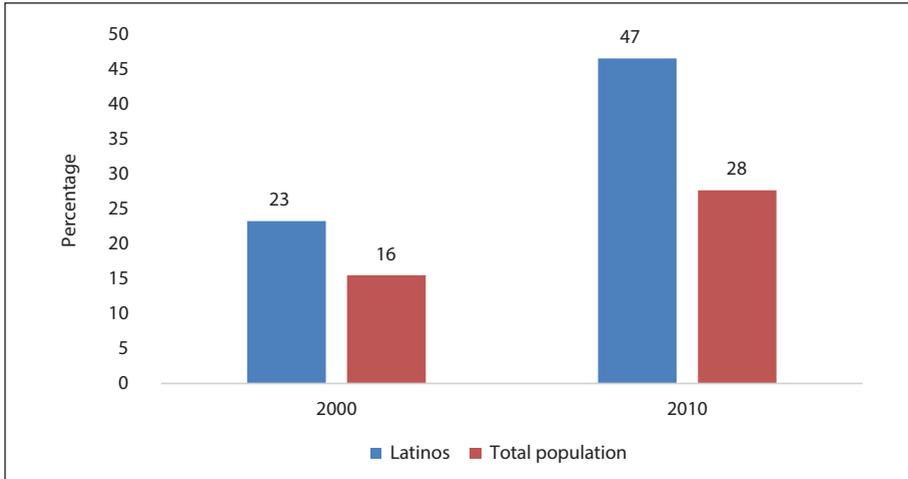
Source: Home Mortgage Disclosure Act Data.

Figure 8
Refinance Loans by Ethnicity and Race from 2004 to 2011 for Illinois



Source: Home Mortgage Disclosure Act Data.

Figure 9
Cost Burdened Homeowners 2000 and 2010 for Illinois



Source: 2000 US Census Bureau and 2010 American Community Survey.

come much more pronounced. Previous HMDA statistics showed that during the foreclosure crisis, Latinos obtained more expensive loans than the general population. Among homeowners, high cost burden could easily translate into future foreclosure and bankruptcy, indicating that many Latinos are vulnerable and could be at risk of losing their homes if for some reason their mortgage payments increase, lose their incomes or other monetary emergency arises.

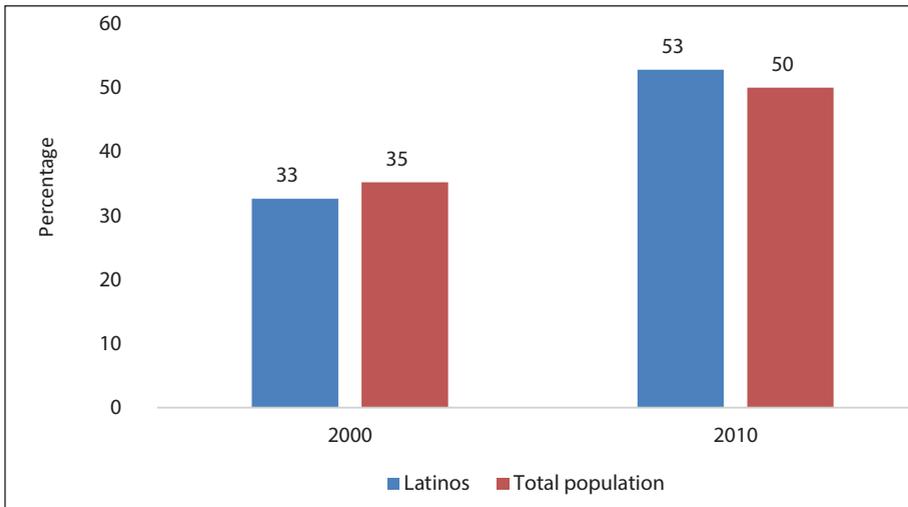
Renter Cost Burden

Similarly, to homeowners, renters who pay more than 30% of their income towards gross rent are “cost burdened.” It is important to note that across the board renters are more cost burdened than homeowners—this is because they tend to have lower-income and thus, pay higher percentages on their income towards their housing. Figure 10 shows the 2000 and 2010 rental housing cost burdens for Latinos as well as the total population in Illinois. Figure 11 shows a map of Latino renters cost burden in 2017. In 2017, the Latino population

had a renter cost burden rate of 53%, an increase of 20% from the 33% in 2000. The trend for the total population was similar, with renter cost burden rates of 33% in 2000 and 50% in 2010, correspondingly. In the same pattern that emerged for homeowners, in 2010 a larger percent of Latinos paid more than 30% of their income towards rent. However, contrary to homeowners, the cost burden gap between Latino renters and the total population was relatively small in both decades. Another difference is that the total population in 2000 experienced slightly higher percentages of cost burden households than Latinos.

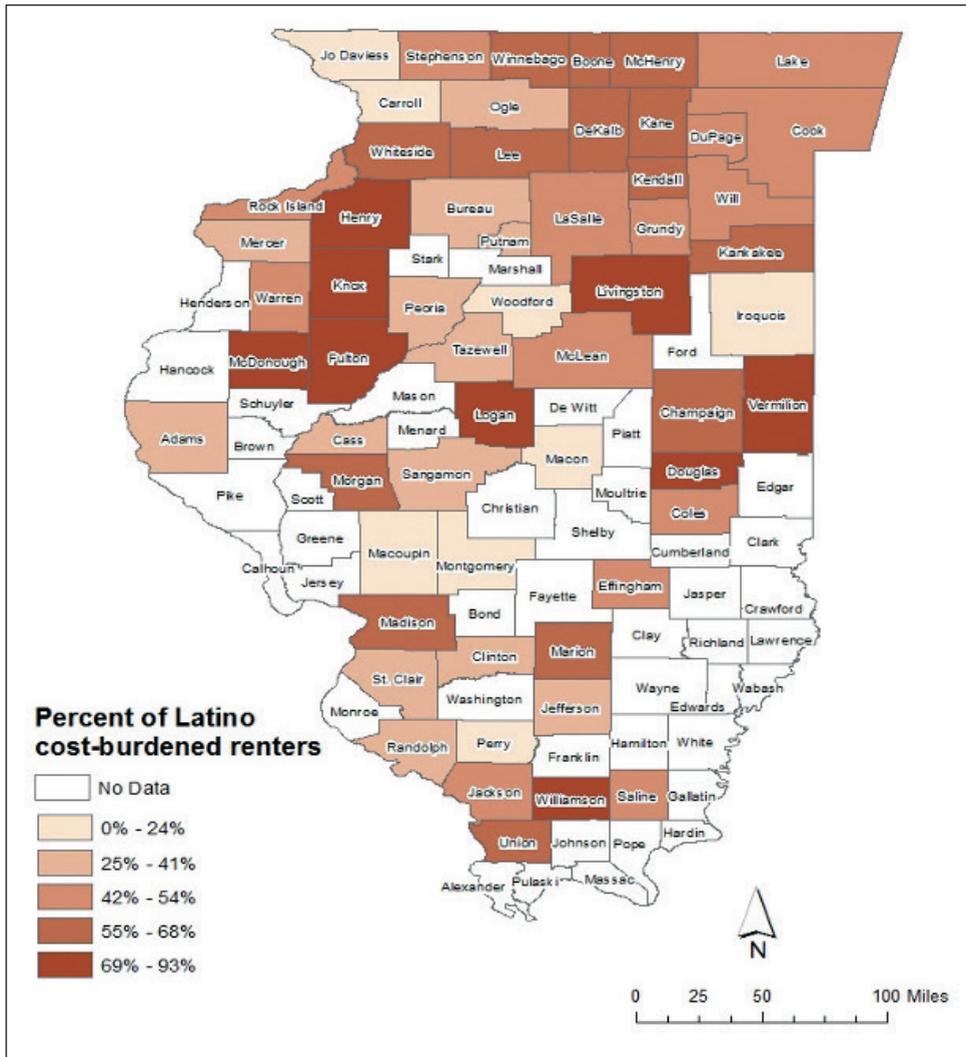
From 2007 to 2015, the percentage of Latino renters increased from 41 to 49% while it increased from 30 to 34% for the total population. This data suggest that the 2008 financial crisis created a sudden demand in the rental market—mostly driven by the large number of homeowners who lost their homes to foreclosure and quickly entered the rental market. As previously stated, Latinos were more impacted by the financial crisis and foreclosures than the total population; thus, it is no surprise that the number of renters

Figure 10
Cost-burdened Renters 2000 and 2010 for Illinois



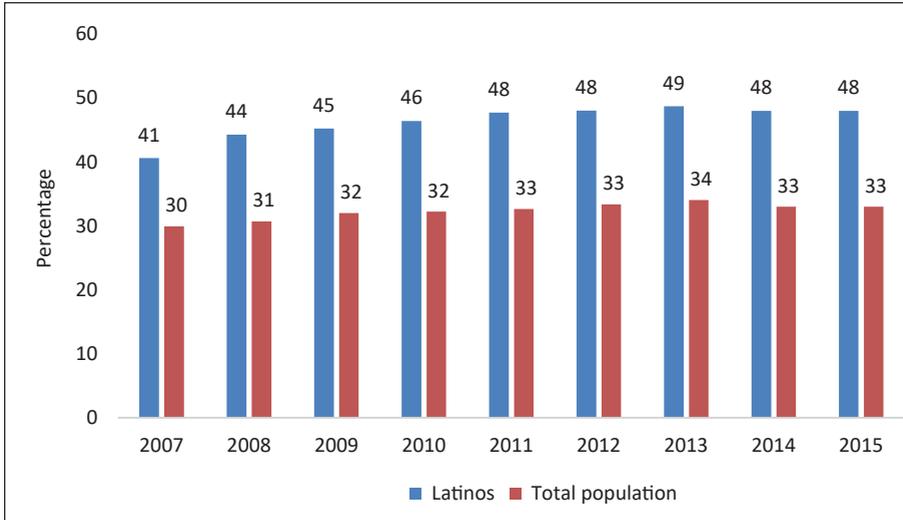
Source: 2000 US Census Bureau and 2010 American Community Survey 1-year estimates.

Figure 11
 Percent of Renters Cost Burdened in Illinois in 2010



Source: 2000 US Census Bureau and 2010 American Community Survey 1-year estimates.

Figure 12
Percent of renters Among Latinos and the Total Population from 2007-2015



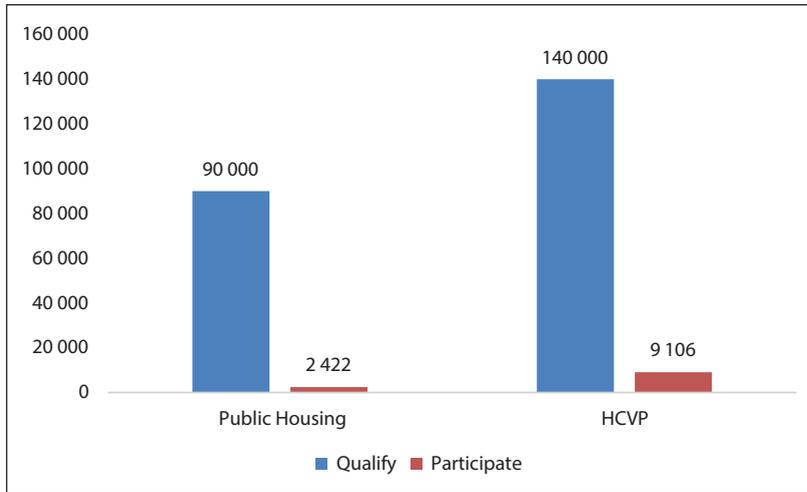
Source: US Census Bureau, American Community Survey 1-year estimates 2007-2015, B25003, "Tenure".

among the Latino population increased at a more dramatic rate than the total population as a whole.

Latino access to Housing Choice Voucher and Public Housing

In Chicago, the Latino participation rate in 2011 for federal assisted housing programs such as the Housing Choice Voucher Program (HCVP) and public housing has declined by 20% since 2002 even when the population has increased substantially (Latino Policy Forum 2012). A 2012 report of the Latino Policy Forum estimated that about 90 000 Latinos qualify for public housing and about 140 000 for the HCVP. Nonetheless, only 2 422 Latinos participated in public housing and 9 106 the HCVP—which is 11% and 9%, respectively of the total units (Chicago Housing Authority 2012).

Figure 13
 Latino Participation in HCVP and Public Housing, Chicago (2002-2012)



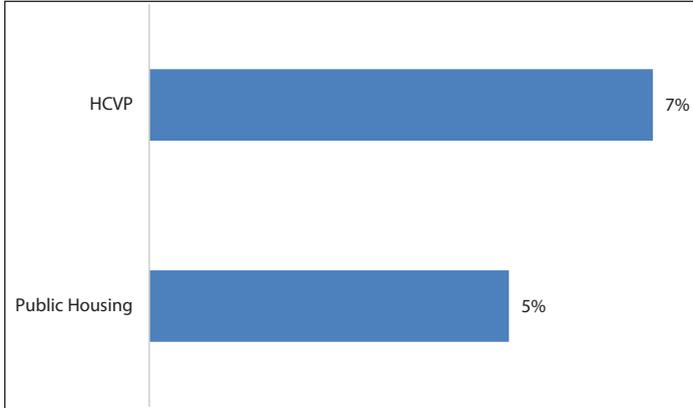
Source: 2010 US Census Bureau, 2006-2010 American Community Survey.

At the state level, the percentage of Latino participation for public housing in 2011 was 5 % and for the HCVP it was 7 % (US Department of Housing and Urban Development 2011). Latino participation in these programs could be improved by increasing outreach efforts sensitive to Latino needs and preferences. For example, HUD should partner with Latino service organizations, hire more Latinos, have satellite offices in Latino communities and build/provide housing for larger families in areas desirable to Latino families. On average, in Illinois, the waiting time is between 19 and 24 months to get into public housing and more than 30 months for HCVP.

Racial Differences and Ethnic

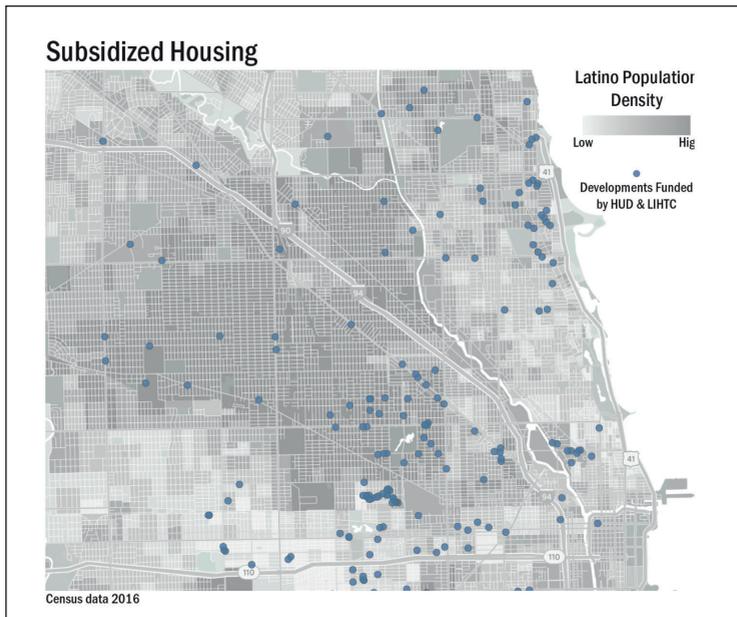
In 2015 in Illinois, the homeownership rate for Latinos (56 %) was higher than for African Americans (42 %) but lower than for whites (76 %) and Asians (63 %). However, that year, the median home value for all Latinos (\$220 000) was well above the median for the total population (\$203 000),

Figure 14
Percent Latino Participation in HCVP and Public Housing, Illinois



Source: 2015 Latino Policy Forum and 2015 CHA Annual Report.

Figure 15
HCVP and Public Housing in comparison to Latino Population Density



Source: 2015 Latino Policy Forum.

including whites (\$202 000). In contrast, the home value for Asians was almost \$100 000 higher than any other ethnic or racial group.

At 85 %, Latinos had the highest percentage of homeowners paying a mortgage as opposed to homeowners who owned their homes free and clear. As a point of comparison, 1 in every 3 people of Caucasian descent were not paying a mortgage, meaning that they owned the title to their homes without any commitments to a bank. The median mortgage payment for Latinos was the second highest of all the comparison groups (\$1 826)—lower than for Asians (\$2 248), but higher than for whites (\$1 669). Latino homeowners paid about 50 % more than Latino renters. The ratio between homeowners and renters' payments was similar for most groups, with the exception of Asians—among this group, renters paid about 40 % of what homeowners paid.

Among the different groups of Latinos, Cubans had the highest median home values (\$317 500) as well as the highest percentages of homeownership (60 %). The homeownership rate for Mexicans (58 %) ranked second, but home values ranked the lowest. Dominicans, followed by Puerto Ricans, had the highest percentage of renters at 56 % and 55 %, respectively. Nonetheless, their home values were higher than for Mexicans, at \$241 600 and \$262 100 in the above order. These figures are correlated with the general socio-economic status of these groups not only in Illinois but the United States as a whole.

Conclusion

Although the recession has been officially over, this chapter reveals that there are still economic losses brought up by hyper-competitive conditions of the market forces during the recession. As described on this chapter, the proportion of Latino households affected by rent burden has increased significantly. Being housing cost burdened (paying more than 30 % towards housing) has detrimental consequences for households as they are unable to pay for basic necessities such as food, clothing, transportation, education and health care. This chapter has presented two programs from the US Department of Housing and Urban Development designed to alleviate the cost burden that renters experi-

Figure 16
Key Statistics by Latino Ethnicity

	Total population	White	African American alone	Asian	Latino
Owner-occupied (%)	69	76	42	63	56
Renter-occupied (%)	31	24	58	37	44
Median Home Value (\$)	202 500	202 200	165 800	312 200	219 700
Homeowners with a mortgage (%)	70	67	78	81	85
Median mortgage payment (\$)	1 692	1 669	1 589	2 248	1 826
Median rent payment (\$)	834	828	818	930	860

Source: US Census Bureau, 2006-2010 American Community Survey.

Figure 17
Key Statistics by Race

	Latino	Mexican	Puerto Rican	Cuban	Dominican	Central American
Owner-occupied	56%	58%	45%	60%	44%	53%
Renter-occupied	44%	42%	55%	40%	56%	47%
Median Value	219 700	210 600	262 100	317 500	241 600	252 800

Source: US Census Bureau, 2006-2010 American Community Survey.

ence: public housing and the Housing Choice Voucher Program. As shown, however, Latinos are underrepresented in both of these subsidy programs.

In addition, the Great Recession of 2008 has been deeply felt by the Latino community in Illinois. Although a large number of Latinos became homeowners for the first time, many did so at a high cost. Defaulting in expensive subprime mortgages caused many Latinos to lose their homes. Others lost considerable wealth even if they have not defaulted— their homes are worth less than what they owe to the bank. In addition, the tightening of the lending market has prevented many others from achieving homeownership.

Given the factors discussed above, there is no doubt that government, banks, financial counselors and lenders should come together to play a positive role in ameliorating the problems that resulted from the financial crisis.

One solution regarding high cost mortgages could be flexible underwriting along with principal reduction. In addition, homeownership education and counseling must be encouraged through trained and experienced professionals. And finally, government agencies should develop an appropriate system to promote fair lending policies while enabling anonymous reporting of unethical acts targeted towards the Latino community in Illinois.

Referencias bibliográficas

- Alicea, Marixsa. 2001. "Cuando nosotros vivíamos...: Stories of Displacement and Settlement in Puerto Rican Chicago". *Centro: Journal of the Center for Puerto Rican Studies* XIII (2): 167-195.
- Betancur, John J. 1996. "The Settlement Experience of Latinos in Chicago: Segregation, Speculation, and the Ecology Model". *Social Forces* 74 (4): 1299-1324.
- Biles, Roger. 2005. *Illinois: A History of the Land and Its People*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Center for Responsible Lending. 2011. "The State of Lending in America & Its Impact on US Households". <http://www.responsiblelending.org>.
- Chicago Housing Authority. 2012. "Moving to Work Annual Report-Plan for Transformation Year 11". <http://www.thecha.org>.
- Cintrón, R., M. Toro-Morn, I. García Zambrana y E. Scott. 2012. "60 Years of Migration: Puerto Ricans in Chicagoland". *The Puerto Rican Agenda*. <http://www.puertoricanchicago.org/>.
- Department of Housing and Urban Development, US. 2011. "Picture of Subsidized Households". <https://www.huduser.gov/portal/datasets/assthsg/statedata98/descript.html>.
- Flores-Gonzalez, Nilda. 2001. "Paseo Boricua: Claiming a Puerto Rican Space in Chicago". *Centro: Journal of the Center for Puerto Rican Studies* XIII (2): 7-23.
- García, Ivis y Maura Toro-Morn. 2018. "Puerto Rican and Mexican Women in Chicago: A Socio-Demographic Analysis of the 2008 Recession".

- En *Global Women's Work. Perspective on Gender and Work in the Global Economy*, editado por Beth English, Mary Frederickson y Olga Sanmiguel-Valderrama, 299-318. Londres: Routledge.
- Gruenstein Bocian, Debbie, Peter Smith, Ginna Green y Paul Leonard. 2010. "Dreams Deferred: Impacts and Characteristics of the California Foreclosure Crisis". *Center for Responsible Lending*. <https://www.responsiblelending.org/research-publication/california-foreclosure-crisis>
- Hardaway, Robert M. 2011. *The Great American Housing Bubble: The Road to Collapse*. Santa Bárbara, California: ABC-CLIO.
- Harvey, David. 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Nueva York: Verso Books.
- Hirsch, Barry T., David A. Macpherson y Wayne G. Vroman. 2001. "Estimates of Union Density by State". *Monthly Labor Review* 124 (7): 51-55.
- HMDA. 2012. "Home Mortgage Disclosure Act (HMDA)". <http://www.ffiec.gov/hmda/>.
- Latino Policy Forum. 2012. "PODER: Latino Participation in the Chicago Housing Authority". *Latino Policy Forum*. <http://www.latinopolicyforum.org/>.
- Logan, John R. y Brian Stults. 2011. "The Persistence of Segregation in the Metropolis: New Findings from the 2010 Census". *Census Brief prepared for Project US2010*. <http://www.s4.brown.edu/us2010/Data/Report/report2.pdf>.
- McCue, Daniel. 2013. "A Surge in Hispanic Household Growth?". *Harvard Joint Center for Housing Studies*. <https://www.jchs.harvard.edu/blog/a-surge-in-hispanic-household-growth-the-challenge-of-interpreting-short-term-trends-in-datasets-that-are-occasionally-adjusted>.
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Paul, Mark Hugo López, Gabriel Velasco y Seth Motel. 2012. "Latinos and Homeownership". *Pew Research Center: Hispanic Trends Project*. <https://www.pewresearch.org/hispanic/2012/01/26/iii-latinos-and-homeownership/>.

- Toro-Morn, Maura and Marixsa Alicea. 2004. *Migration and Immigration: A Global View*. Westport: Greenwood Press. US Census Bureau. 2015. "American Community Survey 1-year estimates 2007-2015 B25993, Tenure. <https://www.census.gov/programs-surveys/acs>.
- Woodstock Institute. 2008. *Paying More for the American Dream: The Subprime Shakeout and Its Impact on Lower-Income and Minority Communities*. Chicago: Woodstock Institute.

SECCIÓN II

Medición y usos del déficit habitacional

3

Ambigüedad en la medición del déficit habitacional y metas de la política de vivienda en México: estrategia financiera para la extracción de valor de la ciudad*

Guillermo Olivera
Olga V. Serrano S.

Introducción

La tesis que se sostiene en este trabajo es que la política de vivienda desarrollada en México desde la década de 1990 se sustenta en el capitalismo financiero liderado por las finanzas, el cual emergió de la crisis del Estado de bienestar de la posguerra. Las pautas establecidas por el Banco Mundial (BM), seguidas por los países subdesarrollados desde la década de 1970, derivaron hacia esa misma orientación y acentuaron, por lo tanto, la directriz primordialmente financiera de los programas de vivienda impulsados. En reemplazo del Estado de bienestar keynesiano con enfoque social se constituyó un Estado de bienestar basado en activos (Doling y Ronald 2010), en el que la vivienda ha tenido un papel primordial. Esto enmarcado en un urbanismo neoliberal que extrae valor de la ciudad (Weber 2002), que bien puede considerarse como atributo de un “estado inmobiliario” (Stein 2019).

Este trabajo, por lo tanto, tiene como objetivo analizar las perspectivas conceptuales que explican la importancia del financiamiento a la vivienda nueva en propiedad como un elemento constitutivo de ese Estado de bienestar basado en la disposición de activos financieros, y mostrar cómo el uso ambiguo del déficit habitacional como indicador principal para la instrumentación de la política nacional de vivienda estuvo encaminado en esa dirección. Se persigue, en ese sentido, aportar datos sobre la activa participación del Estado mexicano

* Este trabajo es resultado del proyecto PAPIIT IN302718 “La política de vivienda en propiedad. ¿Dónde estamos veinte años después? Una mirada global y desde Morelos”. Se agradece a la DGAPA-UNAM por los recursos aportados para su realización.

para asegurar las condiciones de rentabilidad del capital y para la habilitación de mercados, como lo propone Marois (2012).

El contenido del texto incluye, posterior a la introducción, el planteamiento de los antecedentes que explican la utilización confusa de la medición del rezago habitacional en México, para canalizar crecientes montos de inversión para el desarrollo inmobiliario y como estímulo a la producción de vivienda en propiedad. Después se desglosa el papel del BM y los efectos de la financiarización en la transformación de la vivienda en activo financiero, y cómo lo explican diversos autores. Le sigue una síntesis de los cambios realizados por los Gobiernos nacionales a partir de las crisis económicas de los años setenta y ochenta, encaminados a adecuar el marco institucional de la administración pública acorde con la importancia que las finanzas alcanzaron con la emergencia y consolidación del modelo neoliberal de desarrollo; aquí se destaca lo relativo al sector de bienes raíces y vivienda en particular. En cuarto lugar, se presenta una medición del rezago habitacional alternativa a las mediciones oficiales, con énfasis en los aspectos del rezago cualitativo usualmente no considerados, pero que podrían hacer más precisas las metas a cumplir. Por último, se elaboran comentarios finales.

Antecedentes

Los resultados de la política de vivienda en México de los últimos veinte años tienen que ver, entre diversos factores, con un diagnóstico ambiguo que llevó a la definición de metas y objetivos en las que se mezclaron dos conceptos que, si bien están relacionados, como en el caso del rezago habitacional¹ y las necesidades de vivienda, su impulso a conveniencia produjo consecuencias diferentes a las deseables. En los programas nacionales² la política de vivienda

¹ En la literatura internacional es usual utilizar indistintamente *déficit* o *rezago habitacional*. Así se hace también en este documento.

² Se hace referencia al Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006, al Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del

se fundamentó en el combate al rezago en sus dos modalidades (cuantitativo y cualitativo), pero en las acciones de los organismos nacionales de vivienda el rezago se subordinó a la atención de las “necesidades de vivienda”, en especial de vivienda nueva, en sintonía con el interés de los desarrolladores inmobiliarios, Gobiernos municipales y el propio Gobierno federal.

La dicotomía entre rezago cuantitativo y rezago cualitativo, por una parte, si bien permitió determinar con precisión acciones de mejoramiento necesarias para elevar la calidad del parque habitacional en todo el país, por sí mismo no tuvo el alcance suficiente para justificar un programa de vivienda como el que se echó a andar en el año 2001. El valor del rezago cuantitativo, por ejemplo, basado en el número de hogares sin vivienda u hogares extra en las viviendas ya existentes, resultó tan bajo en el censo de población del 2000³ en términos relativos, que la variable se omitió en el censo de 2010, e incluso se modificó la definición de hogar. En el caso del rezago cualitativo, consistente en poco más de dos millones de viviendas que necesitaban rehabilitación o ampliación, aunque significativo,⁴ su atención no estaba contemplada en las actividades de las grandes empresas inmobiliarias, centradas en la construcción de casas nuevas, cuyo margen de ganancia es bastante superior.⁵

Territorio 2001-2006 (Sedesol, 2001) y al Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 (Conavi 2008).

³ Un total de 755 000 hogares en todo el país no tenían vivienda independiente donde habitar en el 2000, lo que equivalía al 3.4% del total nacional de ese año (22.2 millones). La modificación de la definición de hogar entre el censo de 2000 y el de 2010, mientras tanto, impidió evaluar los posibles avances o retrocesos de la política en ese aspecto particular.

⁴ Cabe mencionar que el déficit cuantitativo también incluía 1.05 millones de viviendas que debían ser sustituidas por haber alcanzado el fin de su vida útil, pero al igual que los hogares sin vivienda, no ha existido un mecanismo institucional para su atención a escala nacional. Dos son las dificultades principales para ello: primero, que los habitantes tendrían que asumir esa condición de sus viviendas, cuando gran parte no está consciente de ello; y, segundo, tener acceso al crédito hipotecario como uno de sus derechos laborales, lo cual no es el caso en la gran mayoría, al tratarse de población de bajos ingresos y en situación laboral precaria.

⁵ Cuando un organismo de vivienda concede un crédito para mejoramiento o ampliación, los recursos los recibe directamente el derechohabiente, quien contrata por sí mismo trabajadores para realizar las obras. Las empresas desarrolladoras, de esta forma, no tienen participación ni interés en este tipo de soluciones.

Como contraparte, por consiguiente, la estimación de las “necesidades” de vivienda con base en la tasa anual de formación de hogares se constituyó en el principal criterio para determinar el número de viviendas nuevas a construir anualmente o a distintos plazos. Las metas de producción de vivienda establecidas en los programas nacionales⁶ y por los organismos de vivienda se basaron inicialmente en este indicador más que en la definición amplia de rezago. En otras palabras, las decisiones de los operadores de la política de vivienda (organismos de vivienda y desarrolladoras inmobiliarias, con el apoyo de Gobiernos estatales y municipales) concedieron mayor importancia a las “necesidades de vivienda por incremento demográfico” que a las “necesidades de vivienda por deterioro o ampliación”, por lo que sus acciones solo se ajustaron parcialmente al diagnóstico de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi),⁷ institución encargada del documento base de la política de vivienda del sexenio 2001-2006.⁸

⁶ En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reportó una necesidad anual promedio de viviendas nuevas de 766 000, para un total de 4.6 millones al 2006; mientras que en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 (Conavi 2008), se calculó en 650 000 la formación promedio de hogares al 2030, que sumarían 3.9 millones durante los primeros seis años a partir de entonces. De ahí que en el primer sexenio se estableció como meta el otorgamiento de 4.5 millones de financiamientos o 750 000 por año; todos para vivienda nueva y ninguno para mejoramiento de vivienda. Para el segundo sexenio se programaron 6 millones de financiamientos, de ellos 3.9 para vivienda nueva y 2.1 para acciones de mejoramiento.

⁷ La Conafovi se creó en julio de 2001 como dependencia semiautónoma de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para supervisar las reformas en el sector vivienda y coordinar las acciones de las instituciones del Gobierno federal durante la gestión presidencial de Vicente Fox. Su creación tuvo soporte económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), vinculada con el documento “Mejor acceso al crédito a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad”, y su misión fue apoyar la modernización de los registros públicos de la propiedad en los estados. Esto se vio como una forma de alentar a las familias a invertir en su vivienda, en tanto que se consideró el papel de la propiedad como medio para acrecentar el patrimonio familiar.

⁸ Las necesidades de vivienda se definían como “el número de unidades que, producto del incremento demográfico y el deterioro natural del inventario existente, son requeridas para evitar un aumento del rezago habitacional por edificación” (Sedesol 2001).

En suma, lo que expresamente se planteó como un complemento a la delimitación del rezago en el diagnóstico original —las “necesidades de vivienda” (nueva) (Sedesol 2001)—, se convirtió en un elemento central, no solo de la política habitacional sino también de los programas de concesión de créditos hipotecarios de los organismos de vivienda. Esta perspectiva se mantuvo vigente durante la administración federal (2007-2012), facilitada por la continuidad del mismo partido político en el gobierno: el Partido Acción Nacional (PAN).

A mediados de ese sexenio, sin embargo, la crisis inmobiliaria estadounidense influyó en la desaceleración del “tren de vivienda mexicano” en 2008 al ralentizar el crecimiento que, con el apoyo de las entidades financieras privadas (banca, sofoles y la cartera crediticia bursatilizada), venía teniendo la vivienda media, y sobre todo la residencial, en su segmento más alto.⁹ El freno se produjo también en la categoría de vivienda de interés social de menor precio (para trabajadores con salarios de menos de dos y de tres veces el salario mínimo), financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) (BBVA 2008); por lo que a partir de entonces comenzó un ajuste paulatino hacia vivienda de mayor precio con impulso al cofinanciamiento, así como a “soluciones habitacionales” diferentes a la sola vivienda nueva.

Si bien el PIB de la industria de la construcción no entró en declive como en 1995, la economía en su conjunto sí cayó a menos 5 % en 2009. Como en ocasiones anteriores, el Gobierno federal impulsó un programa especial que, de una parte, atenuara la crisis económica y, de otra, reafirmara el compromiso de cumplir con la meta de otorgar un millón de créditos promedio anual durante el sexenio, una cifra fetiche para todos los Gobiernos federales desde el 2007.

⁹ Una parte del mercado de esta vivienda era población estadounidense en edad de retiro, que dinamizaba la oferta de estados fronterizos o con destinos de playa (Los Cabos, Cancún, Puerto Vallarta, Nuevo Vallarta, Ixtapa y Acapulco). Su atención, como es observable, no incidía en la atención al déficit cuantitativo de vivienda, ni resolvía una necesidad real de ese bien al constituir un mercado de segundas residencias, pero sí tenía un efecto muy importante en el dinamismo de la industria de la construcción en la rama de edificación (BBVA 2008). La otra parte de este mercado la constituyen las tres zonas metropolitanas más importantes del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, que también experimentaron una desaceleración en 2008.

A través del Pacto Nacional de Vivienda para Vivir Mejor (PNVVM 2009), se destinó una inversión de 60 150 millones de pesos para 2009 y 16 000 millones para 2010, con lo que se buscó mantener a flote el mercado de crédito hipotecario dada la volatilidad internacional. Los recursos consideraban el otorgamiento de créditos puente, en especial para vivienda económica, lo que reimpulsó los créditos del Infonavit vía las desarrolladoras Geo, Homex y Urbi, principalmente. Adicionalmente, se anunció una inversión de 180 000 millones para el programa Tu Casa, para que familias de menores ingresos accedieran a un crédito, también con participación del Infonavit, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la Sedesol. Con ello se buscó, asimismo, crear 25 millones de empleos directos e indirectos en el sector de la construcción.

A pesar del pacto, y de acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información Sobre Vivienda de la Conavi (Comisión Nacional de Vivienda), los volúmenes de producción e inversión de 2008 en vivienda no se volvieron a alcanzar desde entonces (al 2020). Esto sin duda fue un efecto combinado de la crisis financiera internacional, así como de la conclusión del propio ciclo mexicano de la producción de vivienda nueva en propiedad, que, sin embargo, decidió sostenerse y prolongarse hasta el final del sexenio en 2012, con los costos sociales y de desarrollo urbano conocidos.¹⁰

¹⁰ Había para entonces muchas voces críticas sobre la política de vivienda provenientes del ámbito académico, sobre todo referidas a que no se estaba haciendo ciudad; pero desde el Gobierno federal se publicitaba con éxito, dentro y fuera del país, que la atención al déficit habitacional y la aportación del sector de la construcción al crecimiento económico era todo un éxito. Solo otros actores pudieron hacer ver que esos resultados económicos fueron posibles por el decidido apoyo gubernamental, la mala calidad de algunos desarrollos habitacionales —indicativo de un sobreprecio de las viviendas—, e incluso prácticas al filo de la legalidad en las que incurrieron algunas desarrolladoras inmobiliarias con la venia de algún nivel de gobierno. Destaca en este sentido la observación del Frente Mexiquense en Defensa para una Vivienda Digna, A. C. (FMDVD) en relación a que el PNVVM 2009 constituyó en los hechos un rescate para las desarrolladoras inmobiliarias que cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) en el índice Habita, como Geo, Homex y Urbi, ya que les facilitó mantener la producción de vivienda económica en la

Antes de concluir el sexenio 2007-2012, se habían sumado diversas situaciones como aspectos críticos de la política de vivienda, la cual no podía ya sostenerse por más tiempo sin ajustes radicales. Uno de ellos fue la revelación del censo de población de 2010 de que cinco millones de viviendas a escala nacional estaban desocupadas, lo que se atribuyó al abandono de la vivienda de interés social construida en las periferias de las ciudades y que implicaban gastos muy altos para los trabajadores en sus desplazamientos casa-trabajo, por lo que decidieron dejarlas. Cabe mencionar que esa situación no ha cambiado del todo, porque también existen casas deshabitadas que constituyen segundas residencias; una parte de los compradores de viviendas nuevas ciertamente las adquirieron como una forma de inversión. Es así que, como en muchos otros países, prevalece una situación de “gente sin casas y casas sin gente”.¹¹

En la misma línea de observaciones sobre aspectos de orden socio-territorial más que económicos, se describió la situación de las ciudades latinoamericanas, incluidas las de México, como una crisis de vivienda y del desarrollo urbano, que entre sus principales aspectos incluyó una expansión incontrolada, una caída en su densidad media (Rojas 2016)¹² y un déficit elevado de equipamiento e infraestructura urbana (Cidoc 2012). Recientemente se ha reconocido también un rezago en las condiciones de habitabilidad a escala de barrio y de ciudad (Olivera y Serrano 2022).

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por su parte, divulgó en 2009 el informe de la relatora especial

que se habían especializado (Méndez 2013). Desde el exterior, *Los Angeles Times* (26 de noviembre de 2017) publicó un extenso reportaje sobre reportes falsos de Homex respecto a su producción, con lo cual infló sus ingresos, y por lo que fue multada por la Comisión de Valores de Estados Unidos. La publicación abundó también en acciones de corrupción de la desarrolladora y el incumplimiento de sus responsabilidades con la población y diversas autoridades municipales (Marosi 2017).

¹¹ En España, por ejemplo, es una frase recurrente, agravada además por el alto número de desahucios en que derivó el pinchazo de su burbuja inmobiliaria.

¹² Un análisis de este autor sobre las políticas de vivienda en América Latina encuentra como elemento común la instrumentación de políticas de vivienda desacopladas de una política de desarrollo urbano, que derivaron en el empobrecimiento de la calidad de vida de parte significativa de los habitantes de la ciudad (Rojas 2016, 302).

sobre el derecho a la vivienda adecuada a nivel mundial —incluido México—, en el cual sobresale la observación respecto al desplazamiento del Estado como ente regulador de la ubicación de la vivienda y de la disponibilidad del suelo necesario, en tanto que se fortaleció la percepción de este bien social como una mercancía o bien económico a cargo del mercado. Presentó esto como un obstáculo al cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada, y causa de un preocupante aumento de desalojos en todo el mundo. Fustigó, asimismo, la especulación que ha llevado a aumentar la distancia entre el precio de las viviendas y los alquileres respecto a los ingresos de los trabajadores; el desplazamiento de la vivienda pública y su privatización; así como el apoyo a la vivienda en propiedad como objetivo primordial. Como resultado de ello, en el informe se recomendaba que fuera el Estado quien retomara el control sobre las decisiones fundamentales en torno a la vivienda, en particular para apoyar el acceso a la vivienda adecuada como un derecho humano. Un aspecto relevante sería promover alternativas a los sistemas de vivienda en propiedad y financiamiento privado, para lo que es indispensable desarrollar servicios financieros que atiendan en exclusiva a los grupos de población de bajos ingresos. Por último, planteó la necesidad de separar los derechos de propiedad del derecho a la vivienda adecuada, evitar en lo posible las ejecuciones hipotecarias y trabajar en adecuaciones al marco regulatorio del suelo, la vivienda y las instituciones financieras (ONU 2009).

Con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia del país para el sexenio 2013-2018, se asumieron muchas de las críticas ya señaladas a la política de vivienda de los gobiernos panistas. De forma obligada, fue necesario llevar a cabo ajustes, entre los cuales destacó la contención a la expansión de las áreas urbanas mediante el impulso a la construcción de desarrollos verticales intraurbanos. Para ello, se diseñó una estrategia de delimitación de polígonos de contención urbana vinculada al otorgamiento o no de subsidios a la demanda. En la medida en que los polígonos tuvieran una localización central con acceso a equipamiento urbano y empleo, los desarrolladores inmobiliarios recibirían el cien por ciento del programa de subsidios a la demanda; conforme los polígonos se alejaran del centro las empresas recibirían

un menor porcentaje de subsidios, hasta dejar de recibirlos en la periferia de las ciudades (Olivera 2020).

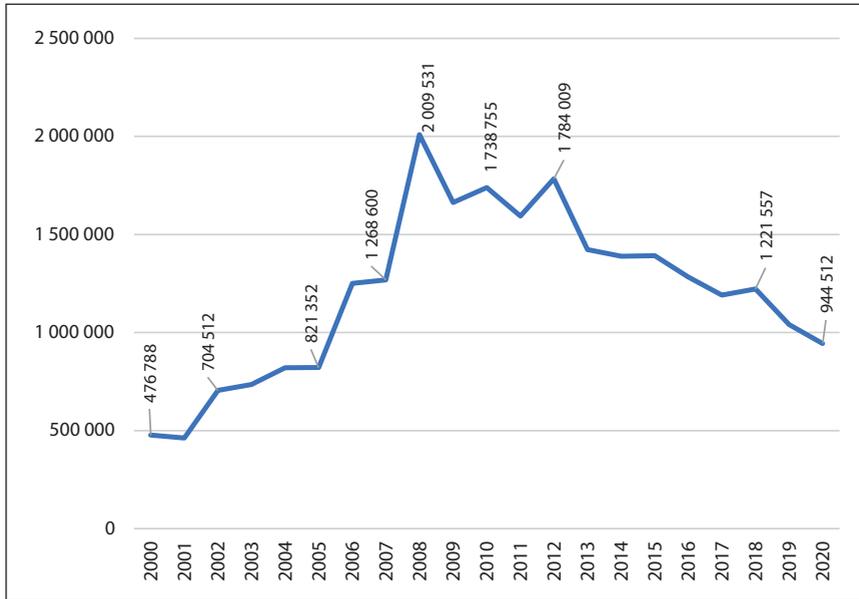
Con la limitación al modelo expansivo de ciudad, y la reducción de la demanda efectiva de casas nuevas, concluyó un ciclo de vivienda centrada en la propiedad como solución primordial y bajo un esquema de oligopolio encabezado por grandes empresas desarrolladoras. Es por eso que inmediatamente en 2013, tanto por una nueva caída en sus ventas como en el valor de sus acciones, dada la baja calificación concedida por una calificadoras como Fitch, la inmobiliaria Geo acentuó su caída iniciada en 2011 que la condujo posteriormente a su liquidación en 2018. Problemas similares tuvieron Urbi y Homex. La vivienda en propiedad continuó siendo una prioridad, pero se asignaron metas para acciones de ampliación, reparación y vivienda en alquiler, entre otras. La necesidad de dar salida a la inversión, sin embargo, se ha ido traduciendo en el otorgamiento de créditos para vivienda de precios más altos que los que corresponden a la vivienda económica.

La figura 1 describe a la perfección el ciclo de financiamiento a la vivienda entre los años 2000 y 2020, en el que de 2002 a 2008 se experimentó un auge y, a partir de entonces, pero marcadamente desde el 2013, se advierte un descenso sostenido.¹³ Este último año, como se dijo, significó el cambio de política nacional de vivienda para contener la expansión horizontal de las ciudades y favorecer el desarrollo intraurbano. A raíz de ello, el monto de inversión en vivienda nueva en todo el país cambió de 81 % en el año 2000 a 96 % en el 2007, y disminuyó hasta 55 % en 2020 (figura 2). El espacio perdido por la vivienda nueva ha sido ganado principalmente por la vivienda usada y en menor medida por la vivienda en alquiler, que es la nueva solución habitacional que se promueve a nivel nacional e internacional, como suele ocurrir en etapas poscrisis.

La vivienda en propiedad, no obstante, sumaba el 84 % del total del crédito hipotecario en 2020, producto del financiamiento a vivienda nueva

¹³ Los datos suman los financiamientos de todos los tipos existentes (vivienda nueva, usada, mejoramientos, autoconstrucción, alquiler, etc.), así como los otorgados tanto por organismos públicos de vivienda como por la banca comercial u organismos estatales de vivienda.

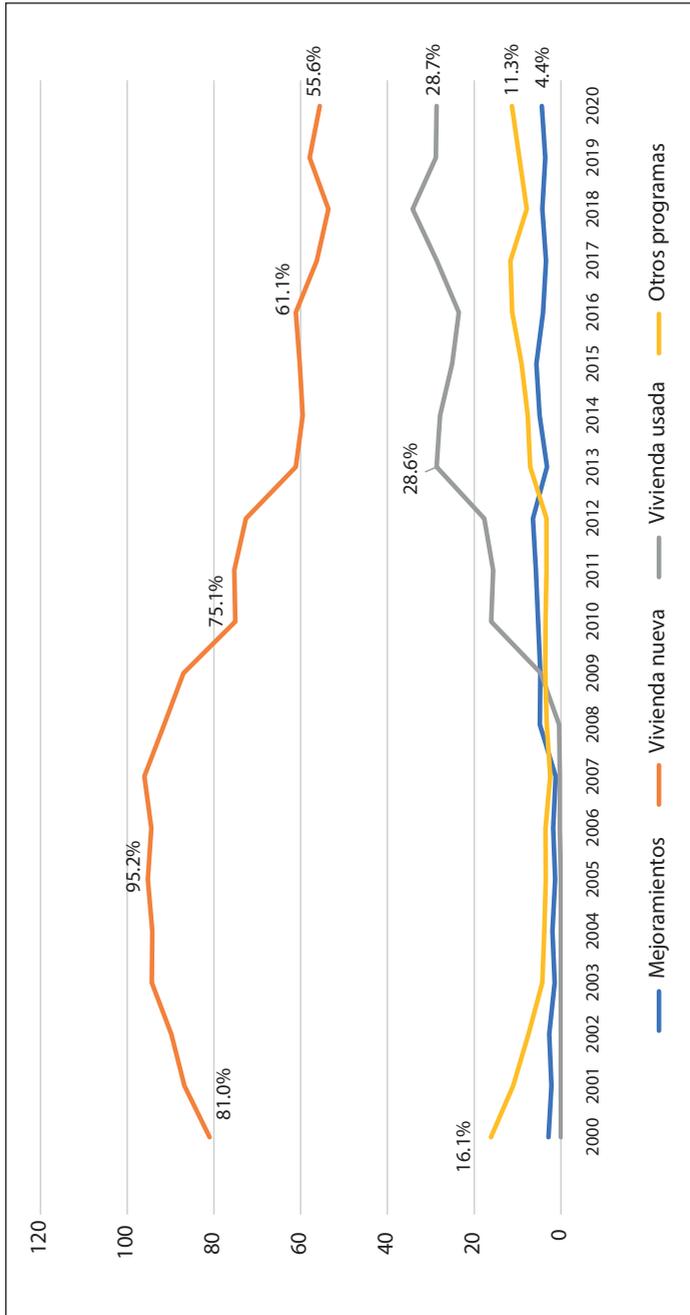
Figura 1
México: Financiamiento para vivienda
según cantidad de créditos (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de Conavi (2008).

y usada. La principal razón ha sido la implicación del Gobierno federal mediante sus dos organismos de vivienda dominantes, que son el Infonavit y el Fovissste. Con la intermediación de estos se ha instrumentado la política de vivienda en México, sobre todo del primero, cuyos programas y metas de inversión han sido más determinantes en la distribución geográfica de la canalización del crédito hipotecario que las necesidades reales de vivienda en los más de 2 400 municipios del país. En torno al Infonavit, el Gobierno federal, los Gobiernos estatales y municipales, los promotores y desarrolladores inmobiliarios, auspiciados también en una proporción por créditos del BM, del BID, y el flujo de capital de inversionistas institucionales a través de la emisión de bonos respaldados por hipotecas (Borhis), han dado forma a lo que Molotoch (1976) denominó “máquina de crecimiento urbano” (*urban growth machine*).

Figura 2
 México: Financiamiento total a vivienda
 por tipo de solución habitacional, 2000-2020 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Conavi (2008).

Se pueden destacar rasgos de este marco explicativo en el proceso de construcción de las ciudades, pero también en otras propuestas conceptuales y, de manera sobresaliente, en la interacción con el BM. El liderazgo de este en la agenda internacional para el desarrollo urbano y la vivienda, conectada con la provisión condicionada de financiamiento inmobiliario, le ha hecho responsable de los errores u omisiones en la atención de los sectores de población de menores ingresos y sus carencias habitacionales. La siguiente sección se ocupa de estos temas.

La transición de la vivienda como bien social a bien económico y activo financiero en el ámbito internacional, desde su financiamiento

La influencia del Banco Mundial

La transmutación de la vivienda como bien eminentemente social a activo financiero en todo el mundo es consustancial a la transición del sistema económico estado-céntrico keynesiano (liberalismo mitigado) al neoliberalismo (liberalismo regulado) (De Vroey 2009),¹⁴ producto del estancamiento en la acumulación de capital en los años 1960 y 1970, de la disputa sobre conceptos económicos durante todo el siglo xx (White 2015) y de la salida de la crisis económica de 1973-1974 mediante un capitalismo liderado por las finanzas y ya no por la producción.

¹⁴ Para este autor, el keynesianismo se adscribe a un “liberalismo mitigado”, que consideró necesaria la intervención del Estado en la conducción de la economía hacia una situación de pleno empleo, así como a la propuesta de economía mixta o liberalismo de coexistencia de otros autores keynesianos, quienes vieron necesaria su actuación en las áreas de salud, educación, vivienda, seguridad social y en las pensiones. El neoliberalismo o liberalismo regulado —o “liberalismo realmente existente” (Brenner, Peck y Theodore 2011)—, a diferencia del liberalismo autorregulado defendido por Friedman y la Escuela de Chicago, acepta la existencia de fallas del mercado que se corrigen con las acciones del Estado, si bien únicamente en el marco institucional y nunca en el mercado (Rajan y Zingales 2003).

La base ideológica de la corriente principal en esta “nueva” etapa rechaza la “desafortunada” aunque “necesaria” intervención del Estado (Stein 2019), que se consideró debía limitarse a la provisión de reglas claras, así como de infraestructura y servicios. El comienzo de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos, en 1979, y de Margaret Thatcher en el Reino Unido, en 1980, se considera como el momento fundador del periodo neoliberal en el mundo, cuya instrumentación en el resto de países se concretó en 1989 con el Consenso de Washington.

Sin embargo, el BM se adelantó a dichos sucesos, y desde 1972 asumió la tarea de orientar a los Gobiernos de los países en desarrollo en temas de vivienda, precisamente desde un enfoque claramente neoliberal. A partir de sus publicaciones, programas, y con base en su poder de persuasión, se encargó de reorientar las políticas de vivienda en el sur global hacia el objetivo de priorizar la vivienda en propiedad como la mejor opción, con énfasis en el individualismo, mercados libres y el principio de pago del usuario. Se propuso, en ese sentido, no volver a financiar programas de construcción de vivienda pública,¹⁵ a la que consideraba inasequible, inefectiva y excesivamente dependiente de subsidios (Pugh 1991). En lugar de ello, basó su programa de financiamiento en la priorización de vivienda asequible para hogares de bajos ingresos de las ciudades de los países en desarrollo, sin subsidios.

En una primera etapa (1972-1982), la estrategia del BM consistió en una “aproximación proyecto por proyecto”, que le permitió evaluar los resultados de los financiamientos concedidos con base en prueba y error. Aplicó en su instrumentación tres fundamentos que, aunque cuestionados, aún permanecen: 1) la asequibilidad de la vivienda, 2) la recuperación de costos, y 3) la replicabilidad de los proyectos (Pugh 1991, 276). Durante esos años, más que la construcción de casas, que se dejó a cargo de los propietarios de sus lotes,

¹⁵ La vivienda pública hace referencia tanto a la vivienda provista por los Gobiernos de las naciones del primer mundo durante la posguerra como a la construida en los países subdesarrollados por sus agencias estatales. En el segundo caso había una escasa recuperación de los créditos concedidos, y en los dos grupos de países los programas habitacionales iban acompañados de subsidios.

se apoyó, sobre todo, a programas de provisión de servicios *in situ* y al mejoramiento ambiental de los barrios bajos (*slums*), con lo que se esperaba reducir la existencia de asentamientos irregulares (Pugh 1991).

Aunque los resultados de los programas de vivienda por país fueron muy variados, la concesión de créditos creció mucho. No obstante, los choques económicos mundiales entre 1979 y 1982, que en América Latina produjeron las crisis de Brasil y México, se manifestaron en altas tasas de interés, austeridad gubernamental, desempleo, caída de salarios, aumento de riesgo para los desarrolladores y, finalmente, reducción de recursos para financiamiento de vivienda. De ahí que en ese mismo año y hasta 1988, el BM adoptara un nuevo enfoque que abarcó el desarrollo completo del sector vivienda, así como de los mercados de capital para vivienda (Pugh 1991, 275).

En esta segunda fase se buscó aumentar el financiamiento para la oferta de vivienda, por lo que se vio la necesidad de vincular su desarrollo con los procesos de ahorro e inversión y a reformas para ampliar el mercado de capital inmobiliario. Los Gobiernos nacionales tendrían que asumir esas tareas para asegurar la disponibilidad de capital y el abastecimiento de suelo urbano, y de esa forma desbloquear la producción de vivienda, ya no solo para población de bajos ingresos, sino también para otros estratos socioeconómicos.¹⁶

Con el inicio de la década de 1990, se transita a una tercera fase en la que se liga la vivienda al crecimiento de las economías nacionales y al desempeño de los mercados de capital, con lo que se amplía aún más el espacio para la inversión privada. Se le confiere, en ese sentido, un impacto macroeconómico que incide en la productividad de las ciudades y a escala nacional (Pugh 1991, 287). Este nuevo esquema forma parte de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 (elaborada en 1988) y continuado con el documento “Housing: Enabling Markets to Work” de 1993, que prosiguió la transición de los dos esquemas de vivienda prevalecientes bajo control estatal años antes —“como servicio público” y “como apoyo a iniciativas de grupos sociales autogestionarios” (Ortiz 2004, para el caso de México)— al modelo de mercado, conducido

¹⁶ Para una relación de las medidas tomadas por el Gobierno mexicano en materia de suelo y vivienda desde los años 1940 al 2010, véase Olivera (2009).

por el sector privado y con énfasis en la “vivienda nueva en propiedad” y en los trabajadores formales de bajos ingresos (aunque no los de más bajos ingresos, salvo marginalmente).¹⁷ A México, al igual que a otros países cuya política de vivienda se conduce por medio de organismos públicos, le fue encomendado que estos se adaptaran para su apertura al sector financiero, como parte de un proceso de fortalecimiento del entorno institucional y regulatorio (Van 2018).

Las consecuencias del proceso de financiarización

La actuación del BM no ha sido naturalmente un proceso aislado, sino que es parte de un cambio de época en la cual la vivienda desempeña un papel de gran relevancia en el proceso de desarrollo ya no solo social, sino primordialmente económico y sobre todo financiero. Numerosas perspectivas de interpretación dan cuenta de ello. Por ejemplo, la muy influyente perspectiva de Harvey (2005) sobre el ajuste espacio-temporal que resulta de la sobreacumulación de capital y excedente de mano de obra, para no permanecer como capacidad productiva inutilizada y que de esa forma se devalúe. Esto implica precisamente desplazar temporalmente las inversiones a proyectos de largo plazo que prolonguen más su circulación, o bien abrir nuevos mercados en otros lugares. Una combinación de ello es la elección del medio construido como la vivienda o diversas infraestructuras, con lo que se inmoviliza en forma de capital fijo hasta un nuevo ciclo.

La crisis de acumulación de capital a nivel mundial en 1973 con la reducción de los precios del petróleo y la concentración de los petrodólares en la Reserva Federal de Estados Unidos, aunado a la caída en la productividad de la industria manufacturera, significó la generación de un desequilibrio entre la

¹⁷ En los años noventa ocurrió un “giro hacia las finanzas” que llevó a reducir el interés del BM en los países de renta baja, así como a un desplazamiento de las actuaciones de los Gobiernos nacionales que durante los años setenta daban la impresión de proporcionar asistencia pública al apoyar programas que aparentemente encomiaban a la urbanización informal. Al BM le interesó demostrar la conveniencia de la vivienda en propiedad y su provisión privada (Van 2018).

producción y la circulación económica. Se produjeron cambios importantes en el sector financiero, que condujeron a la modificación de la función principal de la banca comercial como emulación a la banca de inversión: de proveer capital para la producción pasó al financiamiento para el consumo, sobre todo a particulares y trabajadores.

A esta forma de acumulación mediante la extracción de ganancias directamente de los salarios de los trabajadores a través de canales financieros y sin la participación del comercio ni de la producción de bienes se le ha denominado financiarización (Aalbers 2008). Como parte de ella, la vivienda se ha vuelto un elemento central en tanto que ha sido vehículo de atracción de enormes volúmenes de capital financiero para su producción y venta, en mercados tanto locales como de alcance global. Existe una relación directa entre propietarios e inversionistas globales que tanto facilitan el acceso a la vivienda como significan un riesgo de volatilidad si la regulación gubernamental no es adecuada; como de hecho sucedió durante la crisis financiera global de 2008.

El camino hacia la financiarización habría implicado el trasvase de capital desde el circuito primario de la producción industrial al circuito secundario del medio construido (infraestructura y vivienda), al circuito terciario (de la infraestructura social) y finalmente al circuito cuaternario o financiero (Aalbers 2008). Los primeros formarían parte de la economía real, mientras que el último, de la economía ficticia, pero que termina por involucrar a todos los demás en los mercados financieros.

La financiarización encontró en el mercado de hipotecas un amplio espacio para su desarrollo, acrecentando la cercanía preexistente entre los bienes raíces y las finanzas. Ha contribuido en esa dirección a la privatización de la vivienda pública en los países del primer mundo y al impulso a la vivienda en propiedad en todo el orbe.

Otras interpretaciones

Otra vertiente de análisis que deriva de la transformación del capitalismo a partir de los años setenta destaca que la reestructuración a que se vieron sujetos los

estados de bienestar occidentales les obligó a impulsar un “estado de bienestar basado en activos” (Doling y Ronald 2010). De esta forma, y ante la dificultad para la población en general de depender de las transferencias sociales del Estado, las personas aceptarían responsabilizarse de sus propias necesidades de bienestar y así evitar el riesgo de caer en la pobreza. Esto las llevaría a invertir en activos financieros y vivienda en propiedad, que con el tiempo elevan su valor, para que al momento de su jubilación puedan hacer uso de esa riqueza en caso de que sus ingresos se reduzcan —como suele ocurrir—, y cubran sus necesidades de bienestar.

En opinión de Doling y Ronald, el esperado envejecimiento de la población, con su impacto sobre el sistema de pensiones, conduce a los Gobiernos a reducir su aportación al bienestar social, por lo que tener una vivienda en propiedad puede ser la solución a las dificultades que puedan enfrentar las personas que salen del mercado laboral. La vivienda, en este sentido, hace una diferencia fundamental entre quienes tienen una o más en propiedad y quienes no tienen; los propietarios pueden entonces mantener sus condiciones de vida con pensiones más bajas (Castles 1998). Es por eso que se considera que la importancia de la vivienda va más allá de únicamente proveer refugio a los hogares.

Algunos estudiosos confirman esa relación entre propiedad de la vivienda y nivel de bienestar (Kemeny 1981; Castles 1998), mientras que otros refieren variaciones entre distintos países (Ritakallio 2003). Es el caso de naciones con menor nivel de desarrollo o exsocialistas como Hungría, por ejemplo, en donde en los años noventa se privatizó toda la vivienda pública y se impulsó “una nación de propietarios”.¹⁸ En estos casos, empero, las familias de bajos ingresos solo tienen una participación marginal y bastante expuesta a riesgos financieros (Haffner et al. 2017; Csizmady et al. 2017). Al igual que explican el enfoque de la financiarización y el del “estado de bienestar basado en activos”, en este de “sociedad de propietarios” también se depende de los flujos de capital que hacen posible el financiamiento de las hipotecas, y gran parte de ellos llegan desde el extranjero.

¹⁸ Esta modalidad aplica también al caso de España.

Por último, y en sintonía con todo lo anterior, la evolución de la ciudad capitalista moderna se ha interpretado también como una máquina de crecimiento (*urban growth machine*), en la que el territorio (ciudad o localidad) es la expresión de los intereses de alguna élite, la cual se beneficia del uso intensivo del suelo. La autoridad, en cualquiera de los niveles de gobierno existentes, es afín a los objetivos de ese crecimiento, que ocurre a expensas de otros lugares (Molotoch 1976). Las localidades compiten entre sí para atraer inversiones, y al coincidir autoridades y empresas inversoras en una forma de uso y desarrollo del suelo, establecen en ese momento un patrón a seguir. Con la observación de que son las decisiones gubernamentales las que determinan el costo de acceso a los mercados —en este caso con el otorgamiento de subsidios—. Todas las decisiones gubernamentales influyen en los gastos generales (requisitos diversos), por lo que de ello depende que exista o se cree un “clima de negocios” favorable.

Para concluir, la economía mundial, en su fase neoliberal liderada por las finanzas, solo ha sido posible mediante una fuerte implicación del Estado, el que ha hecho posible habilitar los mercados y asegurar las condiciones de rentabilidad del capital (Marois 2012). Pero más que un conjunto de políticas de orientación mercantil, señala Harvey (2005), ha sido una forma de gobierno y poder para disciplinar a la clase trabajadora. El impulso a la vivienda en propiedad en los años 2000 en México tuvo como contexto esta estrategia financierizada del capital, acompañado de un Estado inmobiliario en los hechos, junto con élites que ejercieron de operadores de la máquina del crecimiento urbano.

La ruta nacional hacia la estrategia financiera y de impulso al sector de bienes raíces orientada a la vivienda

Todos los enfoques explicativos de la transformación del Estado de bienestar social al Estado de bienestar financiero aplican en mayor o menor grado en el conjunto de países del norte y suroccidente. México, dada su condición de pertenencia al bloque económico en proceso de conformación liderado por Estados Unidos, destacó por la pronta transición realizada a causa de la crisis

de los años ochenta. La gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, de 1983 a 1988, fue en la que se llevó a cabo el desplazamiento de la clase política tradicional nacionalista, para ser sustituida por profesionales jóvenes, principalmente economistas, a quienes se les denominó “tecnócratas”.

Esta nueva generación formada en las universidades estadounidenses se encargó de la modernización del Estado mexicano conforme a la nueva realidad internacional. Su activo involucramiento permitió, en un tiempo relativamente corto, establecer las bases para una mayor rentabilidad del capital privado nacional e internacional al cumplir en etapas subsecuentes con los procedimientos de privatización: “adelgazamiento del Estado”, austeridad, fortalecimiento de los derechos de propiedad y, en general, apertura de espacios al mercado.

De acuerdo con Marois (2012, 13), el neoliberalismo ha tenido como propósito consolidar un dominio de clase y de poder estatal, lo que requiere de la construcción de una capacidad institucional que le otorgue fortaleza en ese sentido. Una expresión de ese dominio ha sido la progresiva sujeción de la reproducción social a formas financiarizadas de acceso al consumo de bienes, entre ellas la vivienda como uno de los activos más importantes para los hogares.

Existe un conjunto de hechos destacados que paulatinamente fueron sentando las bases para la aparición de instrumentos o procesos que finalmente llevaron a la financiarización del sector de bienes raíces en el país. De forma muy sucinta se pueden relatar, entre los más destacados, los siguientes:

- I. La creación, por primera vez, de capital ficticio mediante la emisión de petrobonos y Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes) en el inicio del sexenio de José López Portillo. De nuevo se utilizaron los Cetes durante el tiempo que estuvieron nacionalizados los bancos. En última instancia, esto constituye una forma de transferencia de capital al sector financiero (Marois 2012).
- II. La ley de grupos financieros de 1990, que aprobó la fusión de grupos financieros de cartera con intermediarios financieros y facilitó incumplir con la restricción de que ningún inversionista debía tener una participación mayor a 5 % en las acciones de un banco. Esto permitió que se cometieran abusos, como el autopréstamo

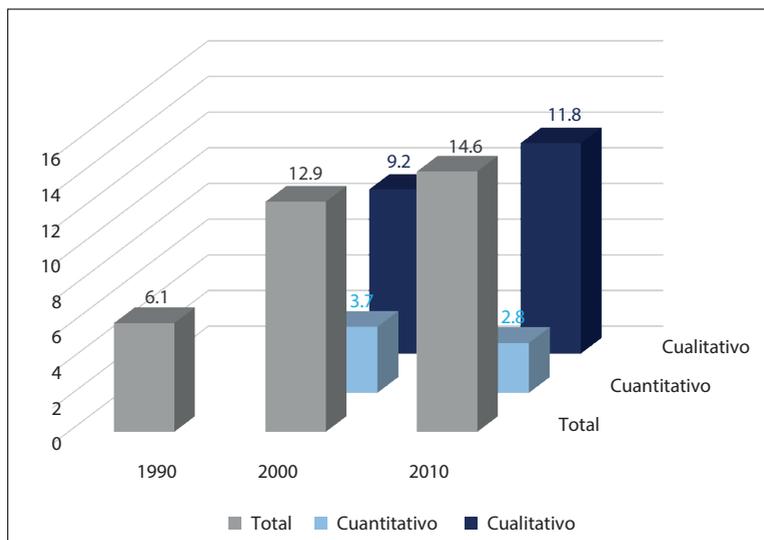
de los bancos recién privatizados para pagarse, y con la connivencia de las autoridades estatales los grupos financieros pudieron acumular ganancias con rapidez (Marois 2012).

- III. Después de 1995 se eliminaron los límites a la propiedad extranjera; se puso un límite al seguro de protección de depósitos; se avanzó en los burós de crédito, reglas de adecuación de capital, nuevas normas contables, gobierno corporativo, creación de unidades de gestión de riesgo y mayor transparencia (Carballo y González 2009).
- IV. Aparición de instituciones no bancarias especializadas en crédito hipotecario, como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes).

El conjunto de medidas tomadas en el sector financiero mexicano durante los años ochenta hasta los 2000 facilitó entonces el *boom* del sector de la construcción en el ramo de vivienda desde la segunda mitad de los años noventa, pero sobre todo en los 2000, y, con una combinación de recursos nacionales e internacionales, resultaron particularmente importantes para la diversificación de las fuentes de financiamiento. Entre los recursos nacionales están los de los organismos de vivienda —principalmente el Infonavit y en segundo término Fovissste—, seguidos por la inversión de la banca comercial, ya superada la debacle por la crisis de 1995 y ante la competencia en que se habían constituido las Sofoles. En este caso, la evolución de las tasas de interés a la baja fue de gran importancia al llegar a 12.5 % en 2008 contra 65 % en 1995.

Por lo que corresponde a los recursos internacionales, están en primer lugar los del BM, canalizados mediante diversos préstamos. Pero estos no han sido los únicos, ya que el atractivo de México en su carácter de país emergente de ingresos medios, según ese banco, atrajo capital de otras fuentes. Por ejemplo, de “gigantes como el sistema de jubilación de empleados públicos de California, el mayor fondo de pensiones en Estados Unidos”, que llevaba invertidos al 2007 más de 300 millones de dólares en fondos inmobiliarios mexicanos (Bradley 2008). También han participado las aseguradoras hipotecarias

Figura 3
México: Rezago de vivienda (1990-2010) (millones)



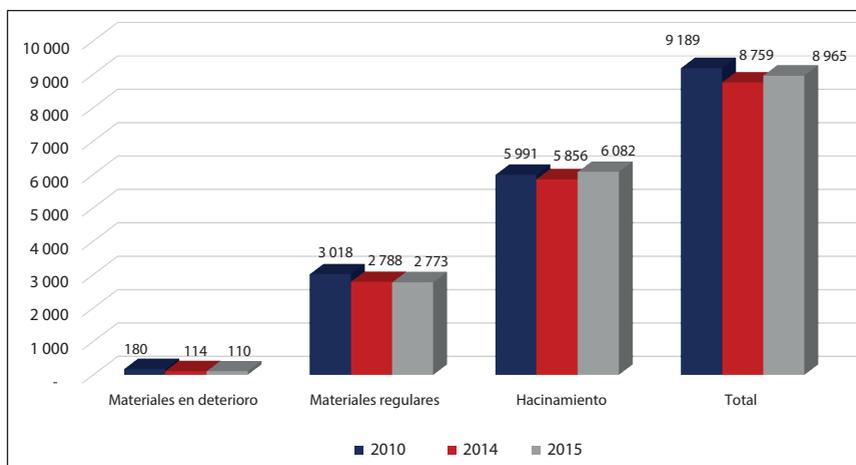
Fuente: Elaborada con datos de la Auditoría Superior de la Federación (2013).

estadounidenses AIG United Guaranty y Genworth Financial en el caso de los valores respaldados en hipotecas, mismas que en 2003 ya habían acumulado más de 5 000 millones de pesos. Con la participación del Infonavit se crearon hipotecas transfronterizas, incluso por medio de las cuales los emigrantes mexicanos en Estados Unidos podían pagar una vivienda en México, bajo la lógica de la tradición del envío de remesas.

De acuerdo con Bradley (2008), para ese año únicamente el 6% de los casi 26 millones de viviendas en el país se habían comprado con hipotecas, contra el 67% en Estados Unidos. “México [aún] está[ba] en las etapas iniciales de expansión”, según el director de finanzas estructuradas para América Latina en Standard & Poor’s y “[...] todavía hay [había] abundante demanda” (AP 2008).

En síntesis, “el mercado de hipotecas en México está orientado a financiar la adquisición de vivienda nueva” (Carballo y González 2009). Pero el énfasis en la construcción privada ha concentrado los desarrollos en los estados más ricos, mientras que los pobres no cuentan.

Figura 4
Componentes del rezago habitacional, 2000-2015
(miles de viviendas)



Fuente: Cálculos propios con datos del Censo de Población y Vivienda (INEGI 2010), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI 2014) y Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

El siguiente apartado proporciona una mayor idea de lo que se ha ignorado en la medición del déficit habitacional.

El déficit habitacional, su necesaria reorientación a la atención del déficit cualitativo

Con el antecedente de la falta de correspondencia entre el énfasis de la oferta habitacional en las necesidades de vivienda nueva y su demanda insuficiente, mediciones relativamente recientes (ONU-Habitat, Conavi, UNAM 2012) del rezago habitacional subrayaron que el rezago cualitativo era el de mayor cuantía, por lo que su abatimiento se tomó con mayor seriedad en la administración 2013-2018. La figura 3 da cuenta de ello, por lo que en esta sección la consideramos como el punto principal a tratar.

Para medir el rezago habitacional en el país, la SHF elaboró una metodología oficial que distingue tres tipos de rezago en la vivienda: 1) viviendas

Cuadro 1
Vivienda según condición de rezago en 2015 por entidad federativa

Entidad federativa	Total de viviendas en rezago	Entidad federativa	Viviendas en rezago/total viviendas	Entidad federativa	Participación en rezago total nacional
Estado de México	1 058 560	Guerrero	51.2	Estado de México	11.81
Veracruz	775 964	Chiapas	50.4	Veracruz	8.66
Chiapas	624 396	Oaxaca	46.4	Chiapas	6.96
Puebla	528 867	Campeche	40.0	Puebla	5.90
Oaxaca	483 693	Veracruz	34.5	Oaxaca	5.40
Guerrero	457 947	Quintana Roo	34.3	Guerrero	5.11
Distrito Federal	415 393	Puebla	34.0	Distrito Federal	4.63
Jalisco	391 081	Baja California	32.4	Jalisco	4.36
Michoacán	378 222	Michoacán	31.7	Michoacán	4.22
Guanajuato	321 364	Yucatán	31.7	Guanajuato	3.58
Baja California	311 445	Tabasco	31.2	Baja California	3.47
Chihuahua	297 151	Durango	30.1	Chihuahua	3.31
Tamaulipas	269 738	Zacatecas	28.8	Tamaulipas	3.01
Nuevo León	238 829	Chihuahua	28.8	Nuevo León	2.66
Tabasco	201 356	Total nacional	28.1	Tabasco	2.25
Sonora	201 218	San Luis Potosí	27.8	Sonora	2.24
Sinaloa	200 570	Tlaxcala	27.6	Sinaloa	2.24
San Luis Potosí	197 349	Tamaulipas	27.3	San Luis Potosí	2.20
Hidalgo	192 671	Baja California Sur	25.8	Hidalgo	2.15
Yucatán	178 874	Hidalgo	25.5	Yucatán	2.00
Coahuila de Zaragoza	168 383	Estado de México	25.4	Coahuila de Zaragoza	1.88
Quintana Roo	151 264	Morelos	25.2	Quintana Roo	1.69
Durango	137 050	Sinaloa	24.9	Durango	1.53
Morelos	131 813	Sonora	24.8	Morelos	1.47
Zacatecas	120 699	Nayarit	24.6	Zacatecas	1.35
Querétaro	110 290	Guanajuato	22.3	Querétaro	1.23
Campeche	97 723	Colima	21.1	Campeche	1.09
Tlaxcala	85 795	Coahuila de Zaragoza	20.8	Tlaxcala	0.96
Nayarit	81 738	Querétaro	20.7	Nayarit	0.91
Aguascalientes	58 415	Jalisco	19.0	Aguascalientes	0.65
Baja California Sur	53 951	Aguascalientes	17.5	Baja California Sur	0.60
Colima	43 276	Nuevo León	17.1	Colima	0.48
Total nacional	8 965 085	Ciudad de México	16.0	Total nacional	100.00

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

construidas con materiales en deterioro; 2) viviendas construidas con materiales regulares, y 3) viviendas con hacinamiento. El rezago total del país en esta materia, de acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), era de 8.9 millones en la fecha de la aplicación del cuestionario. El grueso del rezago (67.8%) se hallaba en las viviendas con hacinamiento (6 millones); le seguía la vivienda construida con materiales regulares (30.9%, equivalente a 2.7 millones), en tanto que la vivienda construida con materiales en deterioro apenas representaba 1.2% (110 000 viviendas) (figura 4).

El año 2014 fue en el que, por primera vez desde que se mide el rezago cualitativo, se registró una disminución en las cifras del rezago habitacional en los tres tipos referidos. En 2015, sin embargo, hubo un ligero repunte como efecto del aumento en el número de viviendas con hacinamiento. No obstante, cabe resaltar que el rezago en 2015 fue inferior al reportado en 2010.¹⁹

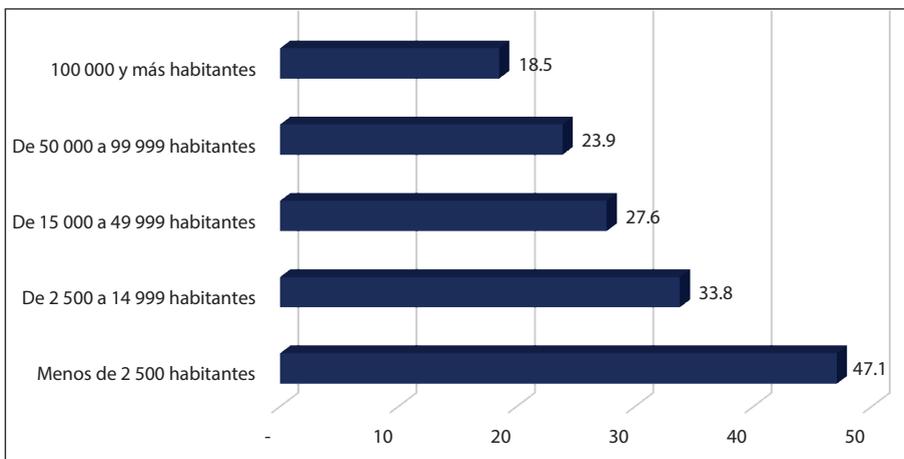
El promedio nacional de vivienda en situación de rezago en 2015 era de 28.1%. Los datos de 18 entidades federativas estaban por debajo de ese promedio; de ellas, la Ciudad de México, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco y Querétaro tenían un rezago incluso inferior a 20%. Por arriba del promedio nacional estaban los 14 estados restantes, de los cuales Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Campeche tenían un rezago habitacional de entre 40 y 51.2%; sin embargo, en números absolutos, los datos muestran otro matiz. Por ejemplo, el Estado de México tiene el rezago más alto del país con poco más de un millón de viviendas en tal situación. Le siguen Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guerrero y la Ciudad de México con más de 400 000; así como Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Baja California con más de 300 000 (cuadro 1).

Es de llamar la atención que en las localidades rurales²⁰ las condiciones de rezago habitacional son las más desfavorables en términos relativos, ya que 47.1% de la vivienda estaba en esa situación en 2015. Las localidades en transición tenían un tercio de la vivienda en las mismas circunstancias, mientras

¹⁹ El punto por resaltar, en todo caso, es que de 2010 a 2015, y con base en dos fuentes que comparten la misma metodología, el rezago habitacional a nivel nacional disminuyó.

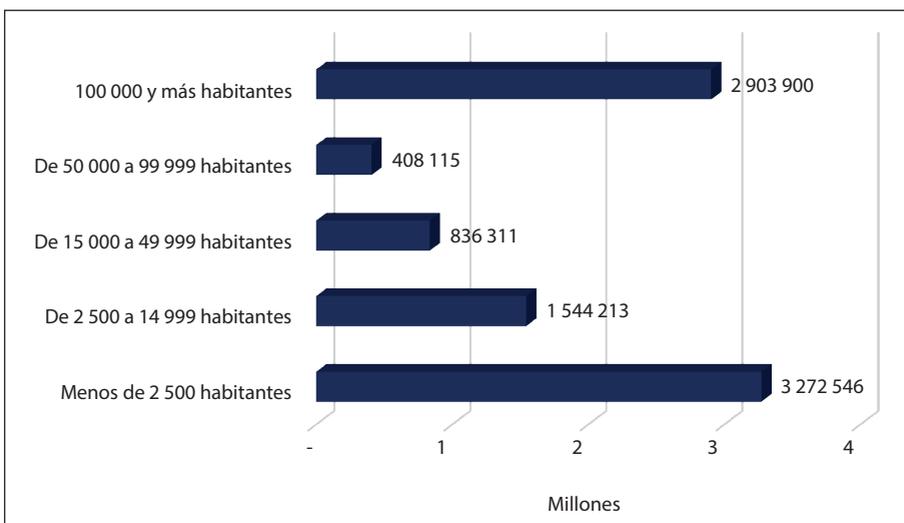
²⁰ Las localidades rurales son las que tienen menos de 2 500 habitantes; las localidades en transición, entre 2 500 y 14 999; y las localidades urbanas tienen 15 000 o más habitantes.

Figura 5
Proporción de viviendas en rezago por tamaño de localidad, 2015
 (porcentajes)



Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

Figura 6
Viviendas en rezago por tamaño de localidad, 2015



Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

que en las localidades urbanas la proporción de viviendas en rezago es menor y disminuye a medida que el tamaño de la localidad o ciudad aumenta (figura 5). En números absolutos, no obstante, la cantidad de acciones habitacionales requeridas ese año era de 3.2 millones en las localidades rurales y de 2.9 millones en las grandes metrópolis (figura 6).

De acuerdo con la composición de los poco más de seis millones de hogares mexicanos que vivían en situación de rezago por razones de hacinamiento, el tipo de hogar con la mayor proporción de rezago fue el de “hogares familiares”, principalmente los “no especificados” (37%), seguido de los hogares ampliados (34.1%), los hogares nucleares (28.6%) y los hogares compuestos (23.8%) (figura 7). Los hogares con menor proporción en situación de rezago fueron los “no familiares”, es decir, los de los tipos “corresidente” (8.9%) y “unipersonal” (11.2%). Ahora bien, en montos absolutos, la vivienda en rezago se concentra en forma abrumadora en los hogares nucleares, con 5.6 millones, y en los hogares ampliados, con 2.7 millones de viviendas (figura 8).

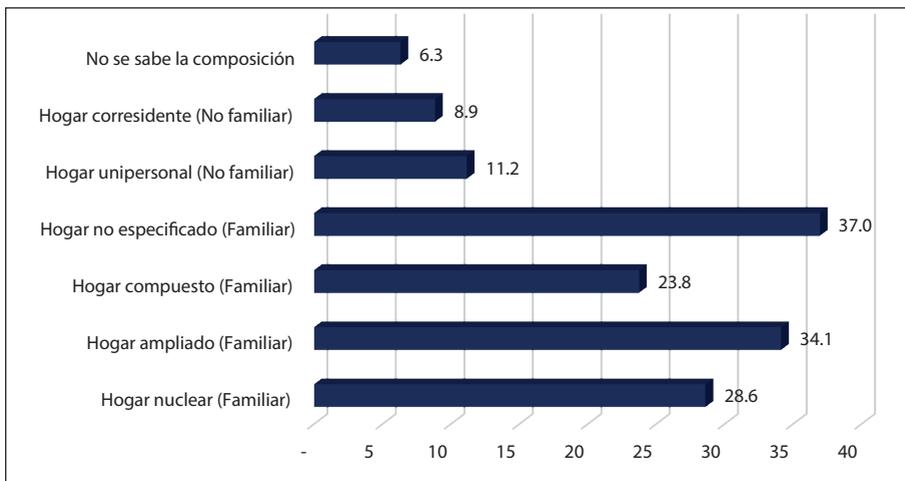
La proporción de hogares en rezago dirigidos por hombres, a su vez, es mayor que los que están dirigidos por mujeres (29.7 y 24.1%, respectivamente) (figura 9). Mientras que, en cifras absolutas, por cada hogar en rezago dirigido por una mujer hay tres en la misma condición encabezados por hombres (figura 10).

Para concluir, desde el año 2001 a la fecha el Gobierno federal ha avanzado notablemente en el mejoramiento de instrumentos para la recopilación de información relativa al comportamiento del rezago habitacional a través del INEGI. Con la información recabada, actualmente es posible conocer con oportunidad la evolución del rezago habitacional según sus componentes y, de esa manera, los organismos públicos y privados de vivienda pueden formular programas de atención acordes a las necesidades de la población.

Comportamiento del rezago habitacional
según características de los individuos y los hogares

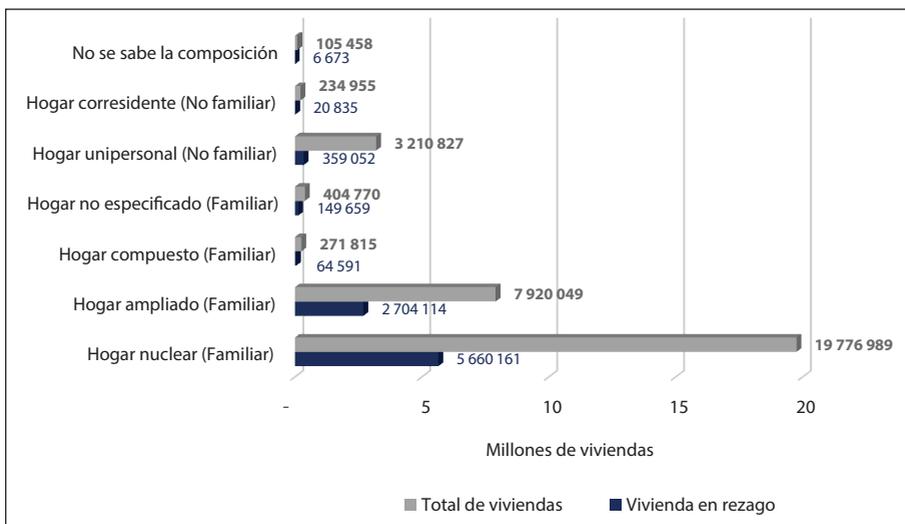
La evolución del rezago habitacional será de gran importancia para los objetivos programáticos de la política nacional de vivienda y de los organismos

Figura 7
Proporción de viviendas en rezago por tipo de hogar, 2015



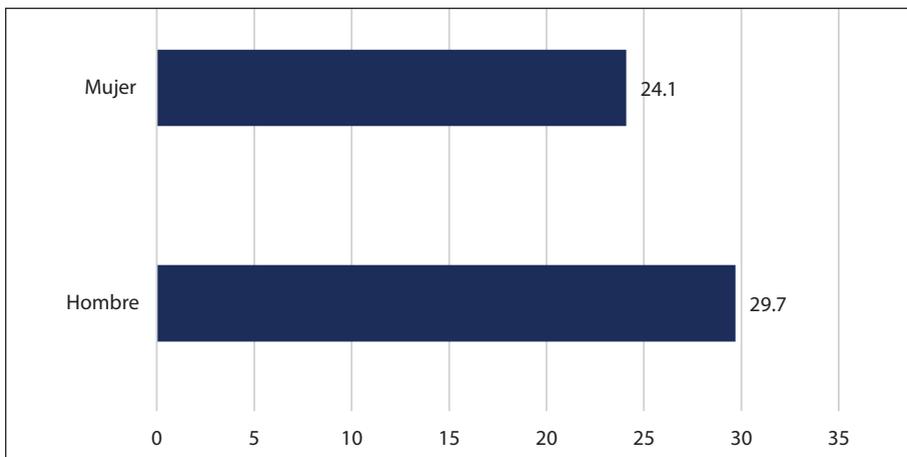
Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

Figura 8
Viviendas en rezago por tipo de hogar



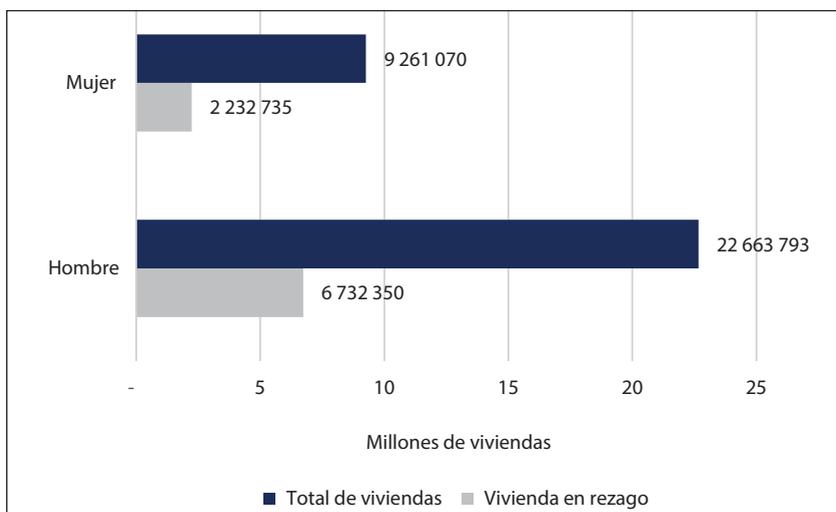
Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

Figura 9
Viviendas en rezago según sexo del jefe del hogar, 2015 (porcentaje)



Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

Figura 10
Viviendas en rezago según sexo del jefe del hogar, 2015 (porcentaje)

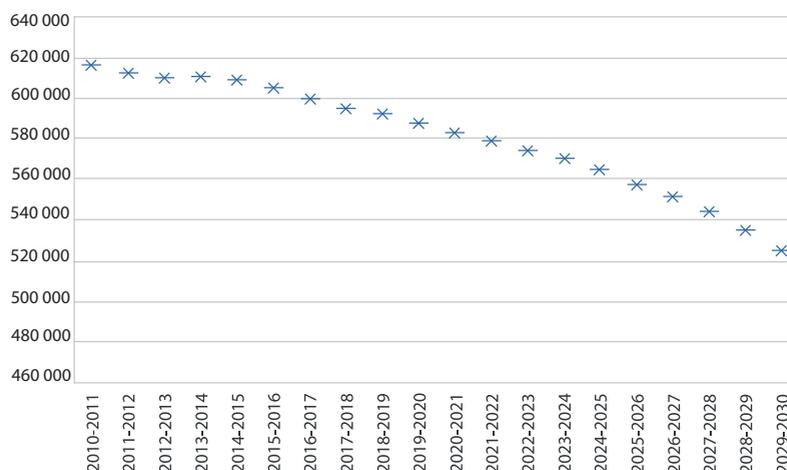


Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Intercensal (INEGI 2015).

públicos y privados los próximos diez a veinte años, ya que los componentes demográficos de la población hacia el periodo 2030-2040 tenderán a comportarse de manera diferente a como lo hicieron en el año 2000, cuando se decidió el arranque del “tren de vivienda”. En esa época, el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 fundamentó sus objetivos de impulso al financiamiento hipotecario en el cálculo de formación de 731 000 nuevos hogares por año hasta 2030, a los que se sumaba la cantidad de viviendas que debían reemplazarse por el fin de su vida útil (398 000 al año). Con esos datos como punto de partida en cuanto a metas anuales por cumplir, el número de créditos otorgados fue aumentando año con año hasta alcanzar un máximo de 2 millones en 2008. A partir de entonces, el otorgamiento de financiamientos comenzó una tendencia a la baja que no se ha detenido: solamente fueron autorizados 1.1 millones de créditos en 2016.

Esta tendencia no es resultado tan solo de la crisis económica de 2008-2009, sino de que la formación de hogares muestra una propensión descendente desde 2010, de manera que las necesidades de vivienda también son menores año con año en comparación con las de principios del milenio (figura 11). Es por ello que, como se observó previamente, los productos hipotecarios han venido mudando su objetivo de la vivienda de interés social a la residencial media y residencial plus, o de la adquisición de vivienda a las acciones de mejoramiento. De esa forma ha sido posible superar el descenso de la inversión crediticia total que ocurrió en 2009, aun cuando doce años después no se había alcanzado el nivel observado en 2008. Ahora bien, si toda la población ocupada tuviera prestación de crédito para vivienda en sus empleos, ingresos suficientes y necesidad de vivienda, la demanda efectiva sería bastante para mantener el ritmo de producción y de otorgamiento de créditos de los años 2000. Sin embargo, eso no sucede porque la mayor parte de la población ocupada de bajos ingresos con necesidad de vivienda no tiene esa prestación, y, por lo tanto, no demanda vivienda formal (y nueva). En este contexto, en el mercado formal es necesario reimpulsar la demanda debido a que, en las circunstancias actuales, no encontraría salida suficiente el capital inmobiliario en el mercado residencial. Las perspectivas en este sentido no son negativas, siempre que se identifique adecuadamente la demanda efectiva.

Figura 11
México: Incremento anual de hogares, 2010-2030 (proyecciones)



Fuente: Elaborado con base en proyecciones del Consejo Nacional de Población (Partida Bush 2008).

Comentarios finales

Como señala Monkonen (2013), la determinación del déficit habitacional es problemática y ambigua al basarse en suposiciones no claras; los Gobiernos de todos los niveles, al igual que los empresarios, tienden a exagerarlo para abrirse mayores oportunidades de inversión. De esta forma, hay que tomar con cuidado las mediciones oficiales y, en todo caso, poner más atención en los aspectos cualitativos del déficit, porque suele ser relegado.

Se le ha tratado más como un instrumento técnico que ha hecho ver el problema de la vivienda como un tema de escasez económica que se resolvería con una mayor producción y con acceso a una solución financiera consistente en una hipoteca. Los resultados obtenidos, sin embargo, han mostrado que la sola oferta de mercado no es suficiente para su solución.

Se ha supuesto, asimismo, en gran parte, que las necesidades de vivienda corresponden a una demanda equiparable, lo que no es cierto, y quedó demostrado con la crisis de oferta de la vivienda de interés social tras la crisis de

2008-2009. Lo que han tenido que hacer los organismos nacionales de vivienda, al igual que la banca comercial, es elevar su inversión con créditos de mayor monto para viviendas de precio más alto. En el caso del Infonavit, conlleva no atender las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos, lo cual es su misión.

De forma tangencial, se contribuye a la consolidación del tratamiento de la vivienda como un vehículo de inversión o activo financiero, en tanto que un porcentaje no determinado es comprado por personas sin necesidad de vivienda, que no la ocupa, y que pasa, por lo tanto, a ser parte del registro de viviendas deshabitadas. Al tiempo que esto sucede, la vivienda se vuelve menos asequible.

La crisis de oferta de vivienda en 2008-2009 tuvo que ver también con un comportamiento de las élites gubernamentales, empresariales y de otros actores de la ciudad, cercano a lo que el planteamiento de la “máquina de crecimiento urbano” señala. Grandes desarrolladoras inmobiliarias se beneficiaron de las rentas capturadas con el suelo de uso rural de las periferias urbanas, convertidos a suelo urbanizable por la intervención de autoridades municipales y estatales. La ciudad, así desarrollada, ha servido para la canalización de recursos sociales a actores individuales.

Por último, el déficit de las ciudades mexicanas actualmente no es solo de vivienda, sino también de infraestructura y equipamiento de barrio. En este sentido, la política de vivienda debe ser en realidad una política de desarrollo urbano y vivienda. Y debe recuperar, asimismo, a todo el sector social hasta ahora desatendido, que es el de la vivienda popular autoproducida. La nueva administración federal ha tomado algunas medidas encaminadas a ello, aunque es aún muy pronto para juzgarla.

Referencias bibliográficas

Aalbers, Manuel. 2008. “The financialization of home and the mortgage market crisis”. *Competition and Change* 12 (2): 148-166.

- Auditoría Superior de la Federación. 2013. "Evaluación número 1164, Política Pública de Vivienda". *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. México: ASF.
- BBVA. 2008. "México, situación inmobiliaria". *BBVA Research*. https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/mult/0809_SituacionInmobiliariaMexico_14_tcm346-178878.pdf.
- Bradley, Theresa. 2008. "Mexico enjoys a hosting boom". *Banderas News*. <http://www.banderasnews.com/0802/nz-mexboom.htm>.
- Brenner, Neil, Jamie Peck y Nik Theodore. 2011. "¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas". *Urban*, núm. 1, pp. 21-40.
- Carballo, Jazmín y Juan González. 2009. "Financial innovations and developments in housing finance in Mexico". *IFC Bulletin*, núm. 31, pp. 7-34.
- Castles, Francis G. 1998. "The really big trade-off: home ownership and the welfare state in the new world and the old". *Acta Politica* 33 (1): 5-19.
- Cidoc. 2012. *Estado actual de la vivienda en México*, México.
- Csizmady, Adrienne, József Hegedüs y Gyula Nagy. 2017. "The effect of GFC on tenure choice in a post-socialist country, the case of Hungary". *International Journal of Housing Policy* 17 (2): 249-275. Doi: 10.1080/19491247.2017.1293409.
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda). 2008. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable*. México: Comisión Nacional de Vivienda; Presidencia de la República. <http://sniiv.conavi.gob.mx>
- De Vroey, Michel. 2009. "El liberalismo económico y la crisis". *Lecturas de Economía*, núm. 70, pp. 11-38.
- Doling, John y Richard Ronald. 2010. "Home ownership and asset-based welfare". *Journal of Housing and Environment* 25: 165-173.
- Haffner, Marietta, Rachel Ong, Susan J. Smith y Gavin. A Wood. 2017. "The edges of home ownership - the borders of sustainability". *International Journal of Housing Policy* 17 (2): 169-176.
- Harvey, David. 2005. *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: Clacso.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. Censo de Población y Vivienda 2010. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>.
- . 2014. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2014/>.
- . 2015. Encuesta Intercensal 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Kemeny, Jim. 1981. *The myth of home ownership: public versus private choices in housing tenure*. Londres: Routledge.
- Marois, Thomas. 2012. *States, banks and crisis. Emerging finance capitalism in Mexico and Turkey*. UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Marosi, Richard. 2017. “Mexico’s housing debacle”. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/projects/la-me-mexico-housing/>.
- Méndez, Alfredo. 2013. “Sector inmobiliario en crisis desde hace dos décadas: consultor”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2013/05/06/sociedad/041n1soc>.
- Molotoch, Harvey. 1976. “The city as a growth machine: toward a political economy of place”. *American Journal of Sociology* 82 (2): 309-332.
- Monkkonen, Paavo. 2013. “Housing deficits as a frame for housing policy: demographic change, economic crisis and household formation in Indonesia”. *International Journal of Housing Policy*, septiembre.
- Olivera, Guillermo. 2009. “Avances y limitaciones en la atención al problema de la vivienda y el suelo urbano en México. Una aproximación desde el marco jurídico-institucional”. *Territorios*, núm. 24, pp. 77-111. Bogotá.
- . 2020. “Perímetros de contención urbana, subsidios a la demanda y oferta de vivienda: Morelos”. *Repensar la metrópoli III. Tomo I. Planeación y Gestión*, coordinado por Roberto Eibenschutz y Laura O. Carrillo, 597-608. México: ANUIES; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Olivera, Guillermo y Olga Serrano. 2022. “México, la simultaneidad necesaria en la construcción de la vivienda y la ciudad”. En *El desarrollo en Morelos. Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional*, coordinado por J. Delgadillo y F. Rodríguez. UNAM. En prensa.

- ONU-Habitat, Conavi, UNAM. 2012. *México, perfil del sector de la vivienda*. México.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2009. "Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik". Human Rights Council, 4 de febrero.
- Ortiz, Enrique. 2004. *Notas sobre la producción social de la vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*. México: Casa y Ciudad; Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL).
- Partida Bush, Virgilio. 2008. *Proyecciones de los hogares y viviendas, 2005-2030*. México: Conapo.
- Pugh, Cedric. 1991. "Housing policies and the role of the World Bank". *Habitat International* 15 (1-2): 275-298.
- Rajan, Raghuram y Luigi Zingales. 2003. *Saving capitalism from the capitalists. Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*. Nueva York: Crown Business.
- Ritakalio, Veli-Matti. 2003. "The importance of housing costs in cross national comparisons of welfare (state) outcomes". *International Social Security Review* 56 (2): 81-101.
- Rojas, Eduardo. 2016. "Housing policies and urban development: lessons from the Latin American experience, 1960-2010". En *Land and the city*, editado por George W. McCarthy, Gregory K. Ingram y Samuel Moody, 301-356. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social). 2001. *Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001-2006*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Stein, Samuel. 2019. "The housing crisis and the rise of the real estate state". En *New Labor Forum* 28 (3): 52-60.
- Weber, Rachel. 2002. "Extracting value from the city: Neoliberalism and urban redevelopment". *Antipode* 34 (3): 519-540.
- White, Lawrence. 2015. *El choque de ideas económicas. Los grandes debates de política económica de los últimos cien años*. Barcelona: Antoni Bosch.

4

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

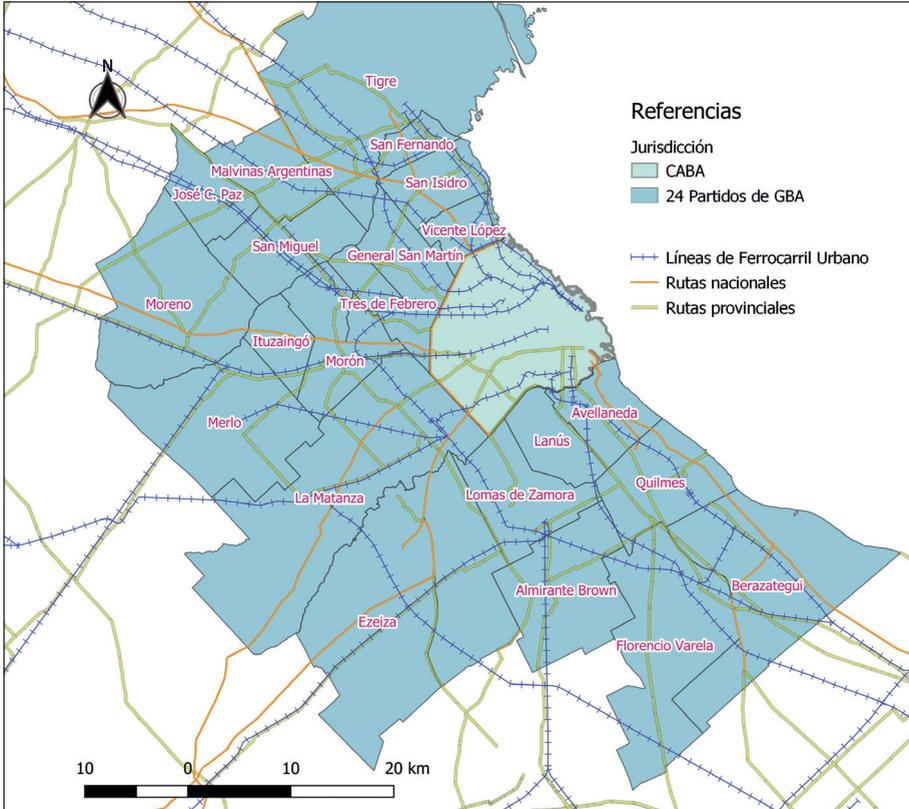
María Mercedes Di Virgilio
Pablo Santiago Serrati

Introducción

Varios de los marcos normativos que organizan la vida social y el acceso a las ciudades en Argentina reconocen explícitamente el derecho a la vivienda digna, por ejemplo, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Todos ellos admiten que la vivienda, entendida como hábitat o medio ambiente, constituye un componente sustantivo en las condiciones de vida de los grupos sociales para la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas primordiales. Asimismo, en este marco, la obligación del Estado en la generación de condiciones de acceso y goce del derecho a la vivienda aparece como un componente central de la erradicación de la pobreza. A pesar de ello, según datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda en el Gran Buenos Aires (en adelante GBA),¹ 9853 hogares padecen necesidades habitacionales insatisfechas —es decir, conviven en situaciones de déficit habitacional—. Cabe preguntarnos entonces: ¿en qué situación se encuentra Buenos Aires, el aglomerado urbano más importante de Argentina, respecto del acceso a la vivienda? ¿Cómo han evolucionado los requerimientos de vivienda vis a vis el *stock* de vivienda construida y su localización? ¿A qué hogares

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

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



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

Requerimientos de vivienda: definiciones y propuesta de medición

Tal y como señala Neupert (2005), las necesidades de vivienda³ pueden clasificarse en actuales y futuras. Este trabajo se focaliza en las necesidades actuales de vivienda, haciendo referencia a los requerimientos asociados a la insatisfacción residencial de los hogares en un momento y espacio determinados.⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1
Dimensiones de necesidades actuales de vivienda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

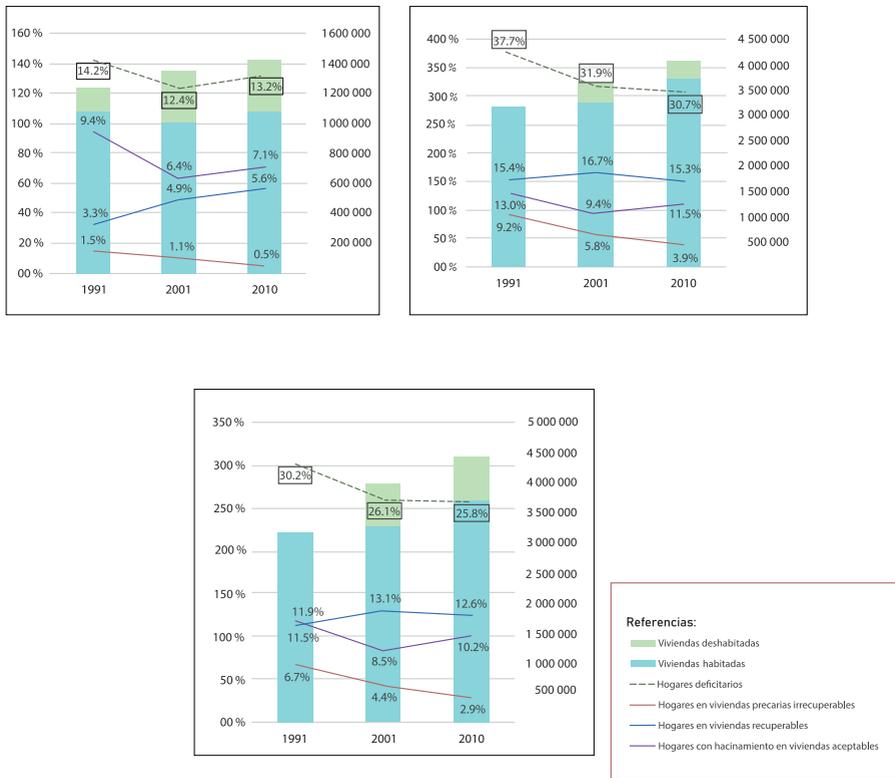
		1991	2001	2010
GBA	Total hogares GBA	3 196 180	3 408 913	4 084 507
	Hogares deficitarios	30.2%	26.1%	25.8%
	Hogares en viviendas precarias irrecuperables	6.7%	4.4%	2.9%
	Hogares en viviendas recuperables	11.5%	13.1%	12.6%
	Hogares con hacinamiento* en viviendas no precarias	11.9%	8.5%	10.2%
	Hogares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

* Se consideran hogares con hacinamiento aquellos en los que conviven más de dos personas por cuarto.

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

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

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



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

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

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

Como hemos podido observar hasta aquí, el problema de la vivienda en el GBA tiene una larga historia. A partir de mediados de la década de 1970, el “proceso de Reforma del Estado, sumado a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y en la regresiva estructura de distribución del ingreso produjeron importantes modificaciones en las formas a través de las cuales los sectores de menores ingresos acceden al hábitat” (Di Virgilio, Rodríguez y Mera 2016, 58). Como resultado, se configuró un conjunto de necesidades habitacionales que hasta el día de hoy permanecen desatendidas, contribuyendo a consolidar un escenario de crisis habitacional estructural.

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

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

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

aspectos que causan el problema del déficit de vivienda —entre ellos, por ejemplo, la cuestión del allegamiento o de la dependencia económica—. Con el objeto de tener un diagnóstico más preciso del estado actual de las necesidades de vivienda en el GBA, se propone retomar un indicador complejo de necesidades habitacionales⁸ desarrollado anteriormente (Marcos, Di Virgilio y Mera 2015, 2018), en el que recientemente se han introducido algunas modificaciones (Di Virgilio y Rodríguez 2018; Di Virgilio y Serrati 2019b).⁹ Es importante señalar que este indicador complejo no puede ser comparado con los indicadores simples presentados y analizados en el apartado anterior. Esta inconmensurabilidad se ve compensada por la posibilidad de incorporar otras dimensiones del problema analizado, alcanzando una mayor comprensión de sus características.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tipos de déficit
Déficit cuantitativo
Déficit cualitativo
Déficit mixto

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

Inscripción territorial de las necesidades de vivienda en el GBA

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

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

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

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

	24 partidos PBA	CABA	Total GBA
Sin déficit	34.5 %	74.3 %	45.8 %
Déficit cuantitativo	14.9 %	11.4 %	13.9 %
Hogar allegado externo	9.4 %	5.8 %	8.4 %
Núcleo secundario allegado interno	0.3 %	0.3 %	0.3 %
Vivienda irrecuperable	4.9 %	5.2 %	5.0 %
Allegamiento externo + allegamiento interno	0.2 %	0.0 %	0.2 %
Vivienda irrecuperable + allegamiento interno	0.1 %	0.1 %	0.1 %
Déficit cualitativo	49.5 %	14.2 %	39.6 %
Vivienda con necesidad de mejoras	37.0 %	8.3 %	28.9 %
Vivienda con necesidad de ampliación	2.6 %	4.3 %	3.1 %
Vivienda con necesidad de mejoras y ampliación	9.9 %	1.6 %	7.6 %
Déficit mixto	1.0 %	0.1 %	0.8 %
Allegamiento interno y necesidad de mejoras	1.0 %	0.1 %	0.8 %
Total de hogares	2930381	1 150 134	4080515

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

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

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

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

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

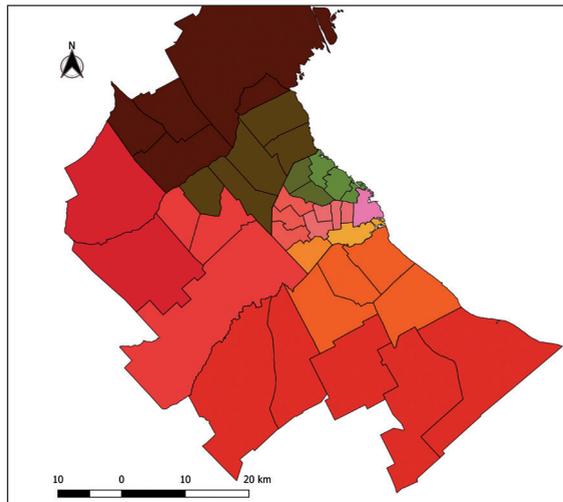
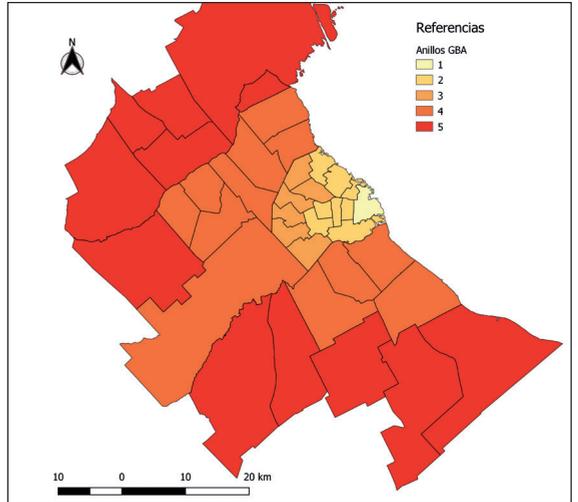
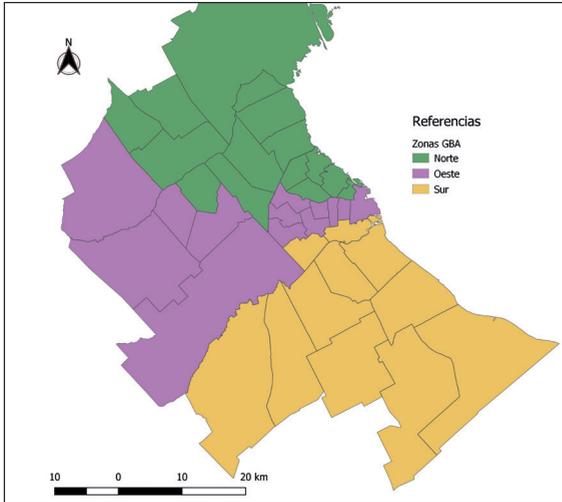
Sin embargo, así como la situación entre las dos jurisdicciones que componen el GBA dista de ser homogénea, en cada una de ellas existen también realidades fuertemente contrastantes. En este sentido, es posible distinguir tres zonas¹¹ (norte, oeste y sur) que se comunican con la ciudad central mediante un conjunto de arterias viales radiales (autopistas, avenidas y ferrocarriles) y, solo parcialmente, entre sí a partir de vías circunvalares. En términos generales, la zona norte presenta los mejores indicadores socioeconómicos, mientras que la zona sur concentra las situaciones socialmente más deficitarias. Adicionalmente, a esta diferenciación por zonas se le añade una diferencia en función de la cercanía con el centro de la CABA, conformando anillos concéntricos en torno a la ciudad central que señalan diferentes cercanías y posibilidades de acceso a la misma (mapa 2).

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	Sin déficit	Déficit cuantitativo (porcentaje)			Al + Irecup.		Déficit cualitativo (porcentaje)		Mejora + Ampliación	Ampliación	Mejora + Ampliación	Déficit mixto: Al + Mejora (porcentaje)	Hogares	Zona GBA	Anillo GBA
		Alleg. externo	Alleg. interno	Irecup.	AE + Al	Al + Irecup.	Mejoras	Mejoras							
TOTAL GBA	45,8	8,3	0,3	5,0	0,2	0,1	37,9	3,0	7,6	0,8	0,8	4 080 515			
Buenos Aires	34,5	9,4	0,3	4,9	0,2	0,1	28,0	2,6	9,9	1,0	1,0	2 930 381			
Almirante Brown	21,3	9,0	0,2	5,7	0,1	0,1	49,5	1,4	11,5	1,1	1,1	156 711	SUR	5	
Avellaneda	53,9	8,3	0,5	3,7	0,1	0,1	24,5	3,7	4,9	0,5	0,5	113 142	SUR	4	
Berazategui	40,7	7,3	0,5	5,5	0,1	0,1	30,4	4,1	10,3	0,9	0,9	93 137	SUR	5	
Esteban Echeverría	18,3	9,2	0,1	4,8	0,1	0,1	49,7	1,6	14,7	1,1	1,1	85 876	SUR	5	
Ezeiza	7,5	6,2	0,1	7,4	0,1	0,1	56,7	0,6	20,0	1,3	1,3	44 143	SUR	5	
Florencio Varela	18,9	7,9	0,3	9,7	0,2	0,1	41,8	2,3	17,5	1,3	1,3	113 135	SUR	5	
General San Martín	49,4	8,7	0,5	3,9	0,1	0,1	26,1	3,9	6,6	0,7	0,7	133 202	NORTE	4	
Hurlingham	17,3	8,4	0,2	3,6	0,2	0,1	58,7	1,4	9,1	1,1	1,1	55 122	NORTE	4	
Ituzingó	8,2	6,5	0,0	2,7	0,1	0,1	72,8	0,3	8,2	1,1	1,1	51 444	OESTE	4	
José C. Paz	4,5	8,3	0,1	6,1	0,1	0,1	60,9	1,0	17,2	1,7	1,7	17 722	NORTE	5	
La Matanza	31,6	15,6	0,5	5,7	0,8	0,4	30,8	3,0	10,3	1,3	1,3	484 757	OESTE	4	
Lanús	43,9	8,2	0,4	2,2	0,1	0,1	35,2	2,9	6,4	0,7	0,7	149 594	SUR	4	
Lomas de Zamora	38,9	11,2	0,3	4,1	0,2	0,1	33,0	2,3	8,9	1,0	1,0	188 844	SUR	4	
Malvinas Argentinas	2,9	10,1	0,0	6,0	0,2	0,1	63,5	0,2	15,2	1,7	1,7	89 338	NORTE	5	
Melo	17,1	8,2	0,2	6,3	0,1	0,1	50,1	1,7	14,7	1,4	1,4	147 513	OESTE	5	
Moreno	13,8	7,9	0,2	7,2	0,1	0,1	50,7	1,6	17,1	1,4	1,4	124 016	OESTE	5	
Morón	53,8	5,5	0,3	2,2	0,1	0,0	30,4	3,1	4,0	0,5	0,5	106 902	OESTE	3	
Quilmes	45,6	7,5	0,4	5,0	0,1	0,1	28,3	3,1	9,1	0,8	0,8	177 110	SUR	4	
San Fernando	51,2	9,4	0,7	4,0	0,2	0,1	20,8	5,4	7,5	0,8	0,8	48 434	NORTE	5	
San Isidro	68,7	5,5	0,4	2,4	0,1	0,0	16,6	2,9	3,1	0,3	0,3	97 213	NORTE	4	
San Miguel	19,8	9,3	0,2	4,4	0,1	0,1	52,3	1,7	10,9	1,2	1,2	80 627	NORTE	5	
Tigre	25,1	9,1	0,2	6,1	0,1	0,1	44,7	2,0	11,4	1,1	1,1	106 525	NORTE	5	
Tres de Febrero	59,8	7,4	0,5	2,7	0,1	0,1	20,4	4,3	4,3	0,4	0,4	112 588	NORTE	4	
Vicente López	79,6	4,3	0,4	2,2	0,0	0,0	9,1	3,1	1,2	0,1	0,1	99 286	NORTE	4	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	74,3	5,8	0,3	5,2	0,0	0,1	8,3	4,3	1,6	0,1	0,1	1 150 134			
Comuna 01	59,9	7,2	0,2	13,6	0,0	0,1	9,6	5,4	3,8	0,1	0,1	84 468	OESTE	-	
Comuna 02	83,7	3,1	0,1	2,7	0,0	0,0	5,6	4,2	0,5	0,0	0,0	73 156	NORTE	2	
Comuna 03	68,9	6,0	0,4	10,2	0,0	0,1	6,5	6,7	1,0	0,1	0,1	80 489	OESTE	2	
Comuna 04	57,6	8,8	0,5	9,7	0,1	0,2	13,4	5,2	4,4	0,3	0,3	76 455	SUR	2	
Comuna 05	76,8	4,7	0,2	5,8	0,0	0,0	6,6	4,9	0,8	0,1	0,1	76 846	OESTE	2	
Comuna 06	84,7	3,0	0,2	2,7	0,0	0,0	5,2	3,7	0,4	0,0	0,0	75 189	OESTE	2	
Comuna 07	68,0	10,3	0,3	6,1	0,1	0,1	9,3	3,9	1,8	0,1	0,1	81 483	OESTE	2	
Comuna 08	47,3	16,3	0,5	7,0	0,2	0,1	11,8	4,1	2,0	0,2	0,2	58 204	SUR	3	
Comuna 09	71,7	7,3	0,4	2,5	0,1	0,0	11,8	4,1	2,0	0,2	0,2	56 495	OESTE	3	
Comuna 10	78,6	5,0	0,3	3,1	0,1	0,0	8,2	3,8	0,8	0,1	0,1	61 453	OESTE	3	
Comuna 11	82,0	3,9	0,3	2,0	0,0	0,0	7,7	3,5	0,6	0,1	0,1	71 460	OESTE	3	
Comuna 12	80,8	4,5	0,2	1,9	0,0	0,0	8,2	3,6	0,6	0,1	0,1	78 547	NORTE	3	
Comuna 13	85,5	2,8	0,0	2,8	0,0	0,0	5,1	3,2	0,4	0,0	0,0	100 506	NORTE	2	
Comuna 14	82,9	3,3	0,2	3,4	0,0	0,0	5,8	4,0	0,5	0,0	0,0	102 918	NORTE	2	
Comuna 15	76,9	4,7	0,3	3,7	0,0	0,0	8,6	4,4	1,2	0,1	0,1	72 465	NORTE	3	

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

inmuebles en la CABA —aun en el submercado informal—, que podrían ser la causa principal de las situaciones de hacinamiento (que requieren viviendas con mayor disponibilidad de m²). Cabe aclarar que, como regla general, el déficit por necesidades de mejoras representa un porcentaje mucho mayor de hogares que el que surge por necesidades de ampliación; pero en la CABA estos valores tienden a acercarse en algunas comunas. Por último, el déficit mixto (“necesidad de mejoras + allegamiento interno”) representa en ambas jurisdicciones un porcentaje muy bajo, aunque tiende a estar presente en mayor medida en las localidades de la Provincia de Buenos Aires.

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

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

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

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

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

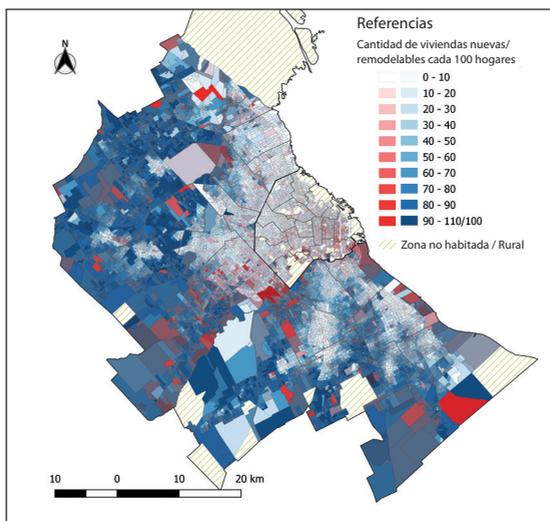
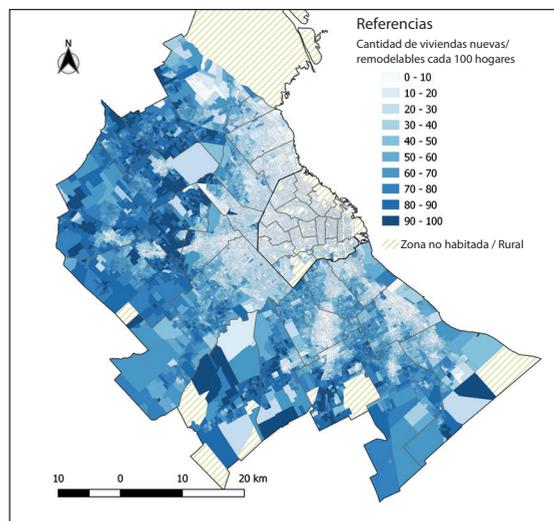
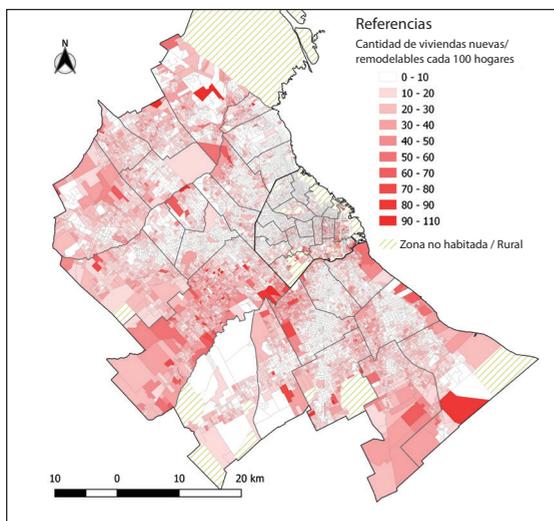
General San Martín, ubicado sobre la margen del río Reconquista y lindero al principal depósito de residuos del GBA (el Complejo Ambiental Norte III del Ceamse), donde se ubican algunos de los asentamientos más numerosos del GBA y en donde la situación es sensiblemente peor. Al margen de esta particularidad,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

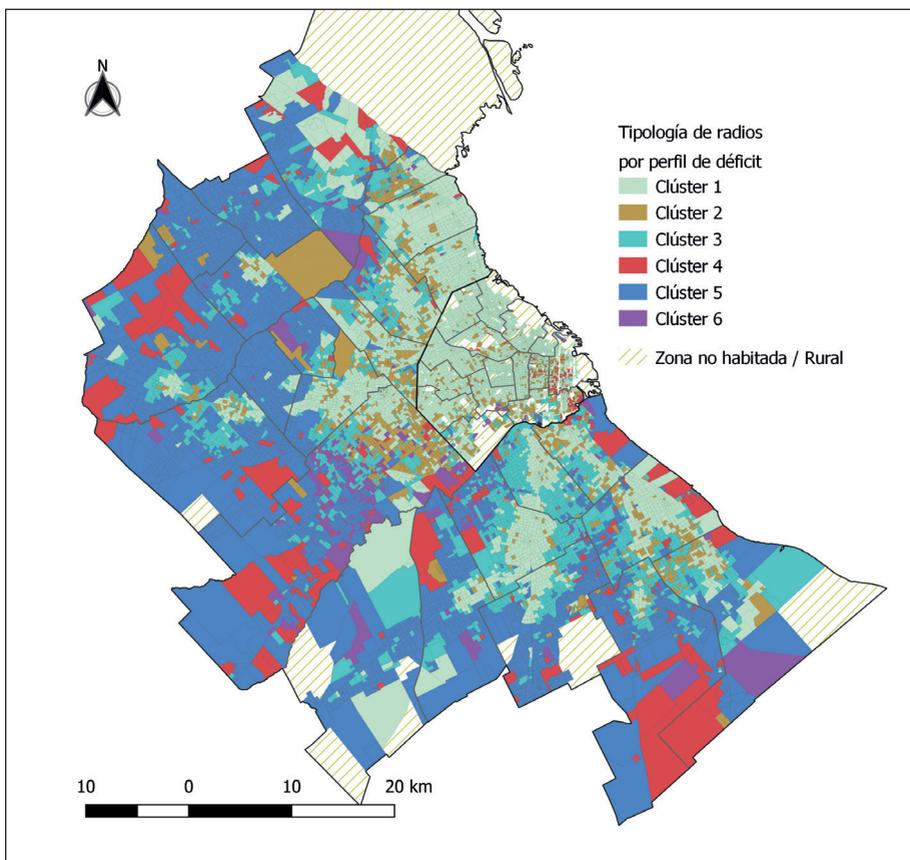
Las necesidades de ampliación se asocian con la presencia de núcleos secundarios allegados (allegamiento interno), dando cuenta de cómo esta

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

Clúster	Sin déficit	Déficit cuantitativo				Déficit cualitativo				Déficit mixto: AI + Mejora	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas modificables cada 100 hogares
		Alleg. externo	Alleg. interno	Irrecup.	AE + AI	AI + Irrecup.	Mejoras	Ampliación	Mejora + Ampliación			
TOTAL GBA	45,8 %	8,4 %	0,3 %	5,0 %	0,2 %	0,1 %	28,9 %	3,1 %	7,6 %	0,8 %	15,0 %	40,3 %
24 Partidos	34,5 %	9,4 %	0,3 %	4,9 %	0,2 %	0,1 %	37,0 %	2,6 %	9,9 %	1,0 %	16,4 %	50,6 %
CABA	74,3 %	5,8 %	0,3 %	5,2 %	0,0 %	0,1 %	8,3 %	4,3 %	1,6 %	0,1 %	11,6 %	14,3 %
Clúster 1	77,7	4,3	0,2	2,7	0,0	0,0	10,3	3,6	1,0	0,1	7,5	15,0
Clúster 2	60,6	6,7	1,1	4,0	0,1	0,1	16,2	7,0	3,8	0,4	12,7	27,4
Clúster 3	32,2	11,5	0,5	4,0	0,2	0,1	38,2	3,2	9,1	1,0	17,6	51,5
Clúster 4	17,0	9,4	0,2	25,0	0,2	0,9	27,8	2,2	16,2	1,1	38,2	47,3
Clúster 5	4,3	9,8	0,1	6,7	0,2	0,1	58,9	0,7	17,6	1,7	19,0	78,8
Clúster 6	11,8	35,0	0,4	6,6	2,2	0,5	30,9	1,5	9,6	1,6	49,2	43,5

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

Mapa 4
Tipología de radios según perfiles de déficit



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

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

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

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

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

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

Condiciones de habitabilidad asociadas a las necesidades de vivienda

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8
Factores sociales de déficit habitacional, 2010

	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas modificables cada 100 hogares	Total de Hogares
TOTAL GBA	15.0	40.3	4 080 515
24 partidos del GBA	16.4	50.6	2 930 381
CABA	11.6	14.3	1 150 134
Segmento: Recolección de basura (CC7)			
BASURA:SÍ	14.4	39.6	3 908 785
BASURA:NO	29.1	57.2	171 730
Segmento: Transporte público a 300m (CC8)			
TRANSPUB:SÍ	14.5	39.4	3 856 510
TRANSPUB:NO	23.8	56.8	224 005
Segmento: Calle pavimentada en el segmento (CC13)			
PAVI:SÍ	13.8	38.0	3 659 249
PAVI:NO	25.6	60.7	421 266
Segmento: Boca de tormenta para desagüe en el segmento (CC14)			
DESAG:SÍ	12.6	30.5	2 865 956
DESAG:NO	20.9	63.6	1 214 559
Segmento: Alumbrado público en el segmento (CC15)			
ALUMB:SÍ	14.5	40.2	3 819 863
ALUMB:NO	22.5	41.9	260 652
Hogar: Combustible usado para cocinar (H2014)			
Gas de red	9.9	31.4	2 988 213
Otro	29.1	64.8	1 092 302
Hogar: Tiene Heladera (H2819A)			
HELADERA:SÍ	13.7	40.2	3 940 842
HELADERA:NO	51.6	43.8	139 673
Hogar: Tiene PC (H2819B)			
PC:SÍ	9.8	32.8	2 197 256
PC:NO	21.2	49.1	1 883 259
Hogar: Tiene Teléfono de línea (H2819D)			
TEL:SÍ	9.6	34.3	2 909 329
TEL:NO	28.6	55.4	1 171 186
Hogar: Niños menores no escolarizados (NB14)			
Todos los niños escolarizados (NB14:NO)	15.0	40.3	4 066 846
Niños sin escolarizar (NB14:SÍ)	28.6	58.1	13 669
Hogar: Situación de dependencia económica (NB15)			
Hogar sin dependencia econ crítica (NB15:NO)	15.0	40.2	4 065 504
Hogar con dependencia econ crítica (NB15:SÍ)	26.0	66.1	15 011
Hogar: Régimen de tenencia de la propiedad (PROP)			
Propietario de la vivienda y del terreno	19.5	30.6	740 351
Inquilino	11.7	41.7	2 744 431
Propietario solo de la vivienda/ Ocupante/ Préstamo	24.6	45.9	595 733
PSH: Nivel educativo del PSH (MNI, con categorías reducidas)			
Secundario incompleto	20.5	52.3	1 849 526
Secundario completo	13.3	36.4	1 376 165
Superior completo	6.2	20.7	854 824
PSH: Lugar de nacimiento del PSH (P05)			
Argentino	13.9	39.9	3 487 938
Extranjero	21.5	42.7	592 577
PSH: Nivel educativo del PSH (P03, con categorías reducidas)			
14-17 años	34.1	47.3	9 774
18-34 años	21.7	43.6	935 823
35-49 años	14.9	44.7	1 211 266
50-64 años	13.3	39.7	1 070 325
65+ años	9.9	31.2	853 327
Cantidad de personas en el hogar			
1pers	14.3	26.2	777 474
2-3pers	12.2	36.5	1 798 371
4pers	14.3	47.2	732 776
+5pers	23.2	57.0	771 894

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

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

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

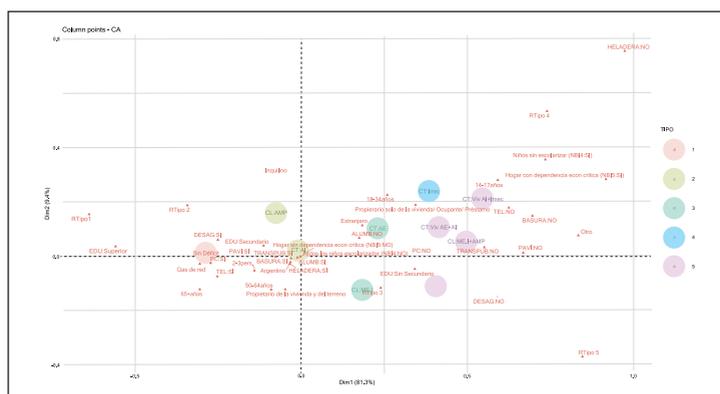
En este marco, y tomando en consideración la estructura social del GBA que nos muestra este análisis, cabe preguntarse cómo se asocia esta estructura a los diferentes tipos de déficit. La figura 3 representa la proyección de las diferentes situaciones de déficit de vivienda sobre el anterior plano factorial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

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

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

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

Agrupamiento de categorías de déficit por similitud en factores sociales



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

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

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

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

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

La arquitectura de las necesidades de vivienda y sus relaciones (o no) con los lineamientos de las políticas públicas recientes¹⁹

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

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

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

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

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

* Incluye Promihb, Rosario Hábitat Prosofa, Profasa, Promeba y Fonavi PURO.

Fuente: Di Virgilio y Rodríguez (2018).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

SECCIÓN III

Alternativas a la propiedad y a la urbanización extensiva

5

La vivienda en alquiler como estrategia de acceso diversificado a la vivienda digna en Argentina: el caso de la ciudad de Córdoba

Daniela Gargantini
Natalí Peresini
Carolina Merari Nieves
María Cerrezuela
Joaquín Emiliano Peralta

Presentación

El acceso a la vivienda constituye un proceso dificultoso y conflictivo en la consecución de un hábitat digno y de inclusión en la ciudad para un importante porcentaje de la población latinoamericana desde hace décadas (ONU 2016). Ante los resultados y la permanencia del déficit habitacional en la región, queda en evidencia la necesidad de diversificar las opciones y modalidades que faciliten el goce de este derecho.

Varios estudios ponen de manifiesto el desfase que existe entre las necesidades habitacionales reales de la población y la naturaleza de las políticas implementadas para satisfacerlas. Históricamente se ha optado por promover mayoritariamente la vivienda nueva y propia como solución homogénea al déficit habitacional existente (Hábitat para la Humanidad Argentina 2017; Gargantini 2005, 2013; Fernández Wagner 2014). Frente a esta situación, y ante la creciente inaccesibilidad, la vivienda en alquiler constituye una opción viable, aunque escasamente promovida dentro de las políticas habitacionales en la región. Tradicionalmente percibida como instrumento paliativo y un sucedáneo a lo que implícita o explícitamente se considera como el objetivo de la situación ideal a alcanzar —la vivienda en propiedad—, en la actualidad la vivienda en alquiler atraviesa transformaciones y resignificaciones importantes (Jaramillo e Ibáñez 2002).

Bajo este marco conceptual y contextual, y a la luz de los antecedentes producidos por el equipo de investigación y de otros grupos de investiga-

ción del país, este trabajo presenta la caracterización de la vivienda de alquiler formal no temporario en Argentina, en particular en la ciudad de Córdoba, segunda urbe del país, entre 2013 y 2019. El análisis se realizó bajo una estrategia metodológica de base mixta a partir de bases estadísticas y del relevamiento-seguimiento cuantitativo y cualitativo de esta modalidad habitacional durante el último quinquenio.

Los aportes contribuyen a impulsar la diversificación de las políticas habitacionales, considerando el estímulo y regulación de la vivienda en alquiler como un eje central de las políticas de vivienda a futuro.

Introducción

En Argentina, las políticas implementadas para garantizar el acceso a un hábitat digno no han sido capaces de dar respuestas a la variedad de situaciones y problemáticas a atender. Numerosos antecedentes académicos y estadísticos ponen de manifiesto el desfase que existe entre las necesidades habitacionales reales de la población y la naturaleza de las políticas implementadas para satisfacerlas. En el país se han privilegiado históricamente las acciones destinadas a promover la vivienda nueva y propia como solución homogénea al déficit habitacional existente (Hábitat para la Humanidad Argentina 2017; Gargantini 2005, 2013; Fernández Wagner 2014). Ante la permanencia e incluso el crecimiento del déficit, resulta necesario entonces reconocer las nuevas tendencias demográficas, laborales y de recursos disponibles en los hogares para repensar el diseño y la ejecución de las políticas desde una comprensión abarcadora e integral.

La vivienda en alquiler es hoy la modalidad de acceso a la vivienda de la cuarta parte de los hogares de Argentina; esta proporción se incrementa en algunas ciudades, como es el caso de Córdoba, segunda urbe a nivel nacional. Sin embargo, uno de los graves obstáculos que existen actualmente para diseñar de manera responsable una política que intervenga en la vivienda de alquiler es el deficiente conocimiento que se tiene sobre la naturaleza y la dinámica del funcionamiento de esta modalidad. Frente a ello, en la última década se ha evidenciado el resurgimiento de organizaciones civiles que promueven

su visibilización y alientan modificaciones legislativas a fin de lograr su validación, promoción y control estatal desde una perspectiva de derechos frente a la presión del mercado inmobiliario.

La hipótesis que fundamenta la investigación que sostiene este trabajo propone que la actual inexistencia de políticas públicas vinculadas a la vivienda de alquiler se encuentra fuertemente asociada al desconocimiento del funcionamiento de esta modalidad en los centros urbanos, lo cual inhibe que la misma se transforme en una estrategia y alternativa de acceso a la vivienda digna dentro de las políticas locales de hábitat.

Dada la magnitud de la precariedad e inaccesibilidad habitacional existente y las limitaciones fiscales del Estado para generar a corto plazo las condiciones para que todas las familias accedan a una vivienda digna, la consideración de una política integral de alquiler como alternativa a la vivienda en propiedad favorecería la capitalización de recursos y unidades habitacionales existentes, a la vez que permitiría diversificar las opciones habitacionales disponibles. Su promoción constituye así una opción válida para la consecución de un hábitat digno para diversos grupos sociales en el país y la región, a la cual este trabajo busca contribuir.

La vivienda en alquiler como problemática

En el marco de la creciente conflictividad de nuestras ciudades, la imposibilidad de conseguir una vivienda digna y segura constituye una de las violaciones al derecho a la ciudad más frecuente. Junto a la dificultad de acceder al suelo urbano y a estrategias o alternativas de financiamiento que permitan su consecución, la persistencia de políticas habitacionales ancladas en una tradición patrimonialista de la vivienda resulta un obstáculo a vencer en favor de ampliar las opciones de goce de dicho derecho. Entre el abanico posible de acciones, la vivienda en alquiler y las políticas que estimulan la modalidad de arrendamiento han sido escasamente estudiadas y desarrolladas tanto en Argentina como en la ciudad de Córdoba.

Ante la ausencia de información calificada y actualizada sobre esta modalidad y el vacío de estas líneas de acción en las políticas urbano-habitacional vigentes, el estudio y desarrollo de políticas integrales de alquiler¹ resulta un área de vacancia para los estudios habitacionales locales, nacionales y latinoamericanos. Aun cuando el alquiler resulta una herramienta interesante de promoción de vivienda social, las iniciativas en este marco no han sido suficientemente estudiadas ni desarrolladas en nuestros medios. Estas razones justifican el eje temático seleccionado para el desarrollo de la investigación que dio origen a esta publicación.² La misma intenta profundizar los estudios en torno a la situación y evolución de la modalidad de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda. Desde la postura que la satisfacción del derecho a un hábitat digno no se encuentra necesariamente vinculado a la tenencia del bien que permite satisfacer la necesidad, este capítulo propone aportar un diagnóstico inicial a partir del estudio pormenorizado de la situación actual de la vivienda en alquiler, su demanda y evolución en los últimos años, para contar con información actualizada y fehaciente que sirva al posterior desarrollo de estrategias diversificadas y socio-espacialmente integradoras de acceso a un hábitat digno.

¹ Es importante considerar que, dentro de estas políticas, se aplican estrategias tales como los registros locales de propiedades en alquiler, los mecanismos de tributación diferenciada a la propiedad ociosa, la implementación de garantías sociales al alquiler o subsidios al mismo, los bancos municipales de inmuebles factibles de alquilarse y la cesión de viviendas en alquiler social en nuevos emprendimientos, entre otros.

² Proyecto “Conflictos urbano-habitacionales: el acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba”, financiado por la Universidad Católica de Córdoba y el Mincyt Córdoba, cuyo equipo se encuentra hoy conformado por la doctora arquitecta Daniela Gargantini, como investigadora responsable, y el magíster arquitecto Joaquín Peralta, la arquitecta Verónica Greppi, la arquitecta Laura Basso, la doctora arquitecta Natalí Peresini, la magíster arquitecta María Cerrezuela, la licenciada Carolina Nievas, la doctora Florencia Pasquale, la doctora Mariela Puga y la socióloga Mónica Alvarado como integrantes del equipo.

Caracterización de la situación actual de la vivienda en alquiler

El acceso a la tierra urbana y a la vivienda constituye uno de los procesos más conflictivos en la consecución de un hábitat digno y de inclusión en la ciudad. Contar con financiamiento acorde a las necesidades y posibilidades de los diferentes sectores, con una visión que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, con abordajes no homogéneos, multiactorales y participativos, representa fuertes desafíos en el diseño de programas socio-habitacionales y exige modalidades diferenciadas de gestión (Gargantini y Greppi 2018). Sin embargo, la posibilidad de concretización de procesos más pertinentes y adecuados a las reales necesidades de la población desde un rol más protagónico del Estado se encuentra fuertemente condicionada por las capacidades de los diferentes actores y niveles de gobierno. Dentro de ellas, la aptitud de diversificación de las opciones de acceso a la vivienda, contemplada dentro de las denominadas capacidades tanto políticas como técnico-administrativas, resulta de suma importancia.

En el caso de estudio, a nivel habitacional, la ciudad de Córdoba contaba, según el último censo nacional, con 1 329 604 personas en 414 237 hogares (Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba 2010). De las 473 025 viviendas, el 6.3 % posee una calidad constructiva deficiente, mientras que el 16.18 % de los hogares padecen hacinamiento. En términos de tenencia, el 12.71 % de los hogares ocupa una vivienda en condiciones irregulares, al mismo tiempo que el 9.4 % del parque habitacional se encuentra desocupado. En la última década se registró un aumento sostenido en el número de vivienda colectiva producida a raíz del crecimiento de la inversión inmobiliaria gracias a la captura de externalidades del *boom* agropecuario de las últimas décadas (Capdevielle 2016).

A pesar de los datos expuestos, como expresamos atrás, las políticas implementadas no parecen reconocer la variedad de situaciones a atender, así como tampoco los recursos disponibles en los hogares a considerar a la hora de repensar la ejecución de políticas habitacionales desde una comprensión integral de la problemática. Así lo reflejan también los informes de las organizaciones que intentan abordar el problema habitacional en la Argentina:

“Históricamente e impulsados por los organismos internacionales de financiamiento, los gobiernos han optado por promover la vivienda nueva y propia como solución al déficit habitacional en América Latina y el Caribe, respondiendo al sueño de la ‘casa propia’” (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz 2014; Hábitat para la Humanidad Argentina 2017).

El problema claramente no se agota en el déficit habitacional planteado, sino que se extiende también a un entramado complejo de factores entre los que se encuentran el acceso a la tierra, al trabajo formal como garantía de ingresos, la tenencia legal, entre otros.

Por lo expuesto arriba, y frente a la necesidad de diversificación de acciones y opciones de acceso a la vivienda que plantea la creciente inaccesibilidad habitacional, la vivienda en alquiler constituye una opción viable, aunque escasamente estudiada y promovida dentro de las políticas habitacionales. Históricamente percibida como instrumento paliativo y un sucedáneo a lo que implícita o explícitamente se consideraba como el objetivo ideal de alcanzar la vivienda en propiedad, actualmente atraviesa transformaciones y resignificaciones importantes a la luz de los avances que la política europea y latinoamericana ha dado en este sentido.³ Las políticas se encuentran, así, fuertemente

³ A nivel europeo destaca la política española de alquileres, la ley de alquileres justos, así como las iniciativas presentes en Alemania, Francia, Inglaterra y Holanda. La reacción ante el fenómeno Airbnb en ciudades turísticas europeas tanto como en americanas (San Francisco, Nueva York, etc.) resulta también un importante antecedente en torno a la intervención estatal en el mercado de alquileres.

A nivel latinoamericano destacan como antecedentes “algunas políticas de alquiler que se implementaron desde los Estados, por ejemplo: en Chile el subsidio ‘chao suegra’ para jóvenes entre 18 y 30 años; en Brasil el programa de ‘arrendamiento residencial’ y de ‘renta social’; en Uruguay, ‘fondos de garantías para alquiler’; en Argentina, ‘Alquilar Se Puede’; en México el programa ‘Financiamiento para impulsar la oferta de vivienda en renta’ (línea de fondeo a través de la Sociedad Hipotecaria Federal para la Construcción y/o Remodelación de Vivienda para alquiler), y a través de Conavi impulsa el plan de ‘Desarrollo de Vivienda en Renta’; en Ecuador se implementó ‘el bono de acogida o alquiler y alimentación’, dirigido a la población que ha sido afectada por un terremoto; y otros” (Hábitat para la Humanidad Argentina 2017, 18).

A nivel nacional, resalta el proyecto Soluciones Urbanas para la Ciudad de Buenos Aires, cuyo objetivo ha sido que familias que vivían en conventillos, hoteles o inquilinatos

relacionadas con un valor muy extendido en la población, que favorece la propiedad de la vivienda como un fin en las estrategias de consolidación familiar, por lo cual “el arrendamiento, concebido como resultante unívoco de dificultades de solvencia, es visto como una limitación: ser inquilino es sinónimo de precariedad y esta precariedad se debe superar” (Jaramillo e Ibáñez 2002, 2). Sin embargo, y aun considerando que estamos inmersos en una sociedad de propietarios, la mayoría de las personas han sido o serán inquilinos en algún momento de sus vidas, por necesidad o por opción.

A la luz de las transformaciones en la estructura social y en el mercado de vivienda global, se han comenzado a revisar diversos criterios a fin de rescatar las virtudes positivas del arrendamiento. La flexibilidad y posibilidad de adaptación ágil a las mutaciones que se derivan del ciclo de vida personal y familiar, así como los cambios en los requerimientos de localización asociados a la actividad laboral y su incidencia en menos exigencias y costos de transporte al disminuir los desplazamientos intraurbanos, contribuyen a mejorar la eficiencia en la operación espacial de la ciudad. Incluso una adecuada promoción de la vivienda en alquiler puede facilitar una mayor eficacia en el funcionamiento del mercado laboral.

Junto con ello, la vivienda en alquiler es, para muchos grupos sociales, la única posibilidad de tener alojamiento, o incluso es una opción mejor que la propiedad, puesto que permite adaptarse a las distintas etapas del ciclo de vida familiar y laboral. Los hogares con baja solvencia económica, o que no han acumulado ahorros para acceder a la propiedad, requieren de una oferta de vivienda en alquiler a su alcance. Su inexistencia o su mal funcionamiento pueden transformarse en un serio obstáculo en el acceso a un hábitat digno.

Complementariamente, la noción de que el alquiler de vivienda constituye una transacción intrínsecamente desigual que enfrenta un agente más

accedan a “alquileres justos” bajo dos estrategias: el tutelaje de alquileres y el reciclado de hogares. También los avances normativos santafesinos y de organizaciones civiles como el proyecto de alquiler social en La Boca de Hábitat para la Humanidad, la Inmobiliaria Municipal de Berazategui o los subsidios para alquiler con enfoque de género del Polo Integral de la Mujer Córdoba.

capitalizado y con mayor poder —el propietario— y un agente más débil y necesitado —el inquilino— posee una trayectoria de larga data en el país. Uno de los primeros antecedentes de esta relación conflictiva tiene inicio en la huelga de inquilinos de 1907,⁴ sin que se registren propuestas o avances sustanciales desde el campo de las políticas públicas.

De acuerdo con información estadística de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en Argentina, durante el primer semestre de 2019 el 18.4% de los hogares eran inquilinos (figura 1); mientras que en la región pampeana —donde se ubica la ciudad de Córdoba, caso de estudio— el porcentaje de hogares se eleva a 21.7% (Indec 2019).

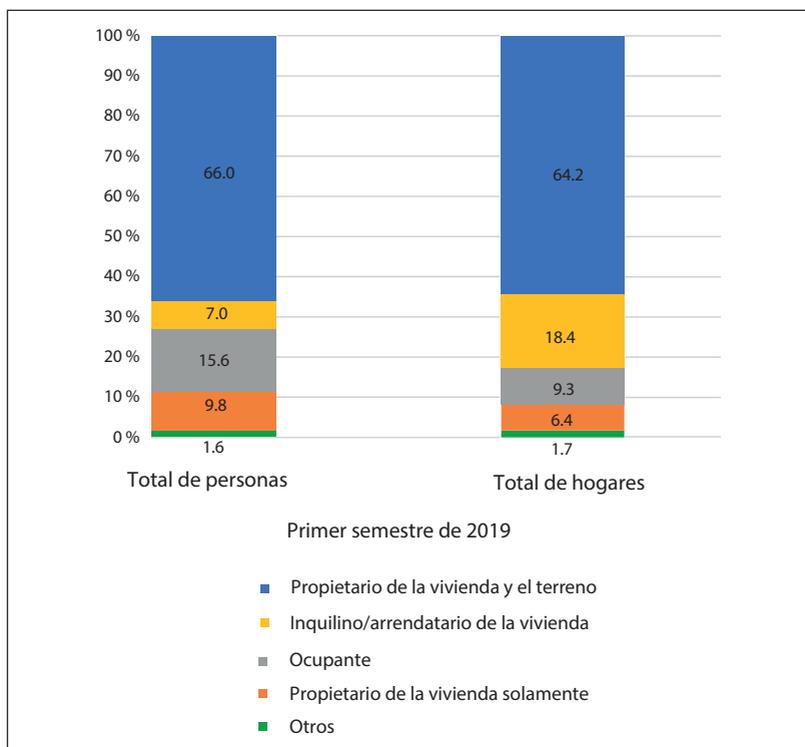
Siguiendo los datos de la EPH del mismo periodo, en la provincia de Córdoba el 23% de los hogares se encontraba en alquiler, porcentaje que se incrementa al 26.8% para la ciudad de Córdoba, según sus últimos registros.

La brecha existente entre los porcentajes de inquilinos a nivel nacional y la ciudad de Córdoba a nivel local responde, entre otros factores, al carácter que tiene de ciudad universitaria de gran relevancia a nivel nacional, lo que implica la presencia de más de ochenta mil estudiantes provenientes del interior de la provincia, del país e incluso del extranjero⁵ (UNC 2017).

⁴ La “huelga de inquilinos” fue una campaña liderada por la Federación Obrera con el fin de lograr mejores condiciones en las viviendas (conventillos), regulación de los aumentos y condiciones claras en los alquileres. En agosto de 1907, la Ciudad de Buenos Aires, a través de un decreto municipal, impuso un aumento impositivo que fue trasladado al precio de las habitaciones ubicadas en los conventillos. A partir de ello, los inquilinos se rehusaron a pagar el aumento que les correspondía por impuesto a los propietarios y extendieron su campaña a nuevas adhesiones y reclamos como la rebaja de trabajo a ocho horas diarias y un aumento de salario. Para principios de octubre de 1907, alrededor de dos mil conventillos se declararon en huelga dentro de las ciudades de Rosario, Mendoza, La Plata y Bahía Blanca. La huelga fue duramente reprimida y combatida con desalojos masivos, desahucios e incluso asesinatos. Esta manifestación fue una de las más importantes de la época y marcó un hito en la lucha obrera y por el derecho a la vivienda en el país (Girbal Blacha 2000).

⁵ Para el 2017, de los 132 410 estudiantes que tenía la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) en todos sus niveles educativos (pregrado, grado y posgrado), solo 47 726 eran de la ciudad de Córdoba, mientras que 37 859 provenían de otros municipios de la provincia; 28 281 provenían del resto del país y 1 715 de otros países (UNC 2017).

Figura 1
 Hogares y personas según régimen de tenencia de la vivienda. Total de aglomerados urbanos del país, Argentina. Valores relativos en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares (Indec 2019).

Particularmente en la ciudad de Córdoba, en el año 2016 surge una organización civil denominada Inquilinos Córdoba,⁶ la cual ha divulgado los resultados de la segunda encuesta nacional a inquilinos, llevada a cabo por la Asociación Civil Inquilinos Agrupados⁷ que refleja la problemática señalada. Para la ciudad, los datos confirman que, en promedio, los hogares inquilinos destinan el 46.7 % del salario en el pago del arrendamiento (sin tener en cuenta

⁶ Puede consultarse el portal <https://linktr.ee/inquilinoscba>.

⁷ Véase <https://www.inquilinosagrupados.com.ar>.

impuestos y expensas).⁸ Si sumamos estos últimos ítems, “un inquilino destina entre el 60 y el 70 % de sus ingresos en mantener su vivienda alquilada” (Inquilinos Agrupados 2018). La encuesta también reflejó la falta de políticas públicas que encaren el problema, el incumplimiento de la escasa regulación, el inexistente control sobre los precios y condiciones; por lo que en conjunto con otras asociaciones del resto del país, la organización ha promovido el tratamiento de una ley nacional que intente avanzar en ello.

En términos de planificación urbana, debemos considerar que acciones directas sobre esta problemática pueden generar “un mercado de alquileres eficiente para hacer más viable la coexistencia de hogares con diferentes solvencias en las mismas zonas de la ciudad, lo cual es una herramienta valiosa en un frente que tiene cada vez mayor relevancia en las ciudades modernas: el control de la segregación socio-espacial” (Jaramillo e Ibáñez 2002, 5). Sin embargo, poco se ha explorado a nivel académico y de gestión en la materia.

Bajo este marco conceptual y contextual, y a la luz de los antecedentes producidos por el equipo de investigación y de otros grupos de investigación del país y la región (Gargantini y Martiarena 2016; Blanco, Fretes Cibils y Muñoz 2014; CELS 2019), se presentan a continuación los avances del estudio pormenorizado de las condiciones actuales de la vivienda en alquiler en la ciudad de Córdoba, Argentina, para el periodo 2013-2019.

Metodología empleada en el estudio

El contenido aquí expuesto surge del trabajo de la investigación en curso ya mencionado, el cual propone, entre sus objetivos específicos, caracterizar la situación de la vivienda de alquiler formal no temporario en la ciudad de Córdoba en relación a su accesibilidad, características de los actores involucrados, distribución urbana y conformación tipológica ofrecida bajo esta modalidad

⁸ Expensas comunes o extraordinarias: pago que se realiza al consorcio a fin de solventar los gastos que demanden la administración, conservación y reparación de las partes comunes, en proporción de la superficie de las unidades funcionales (pisos, departamentos, oficinas, locales, cocheras, etc.) (Caramelo 2016).

de habitar. Esta primera etapa propuso realizar un estudio descriptivo de tipo clasificatorio a partir de un relevamiento transversal en medios gráficos, virtuales e inmobiliarios locales, a fin de describir la situación de la vivienda en alquiler en la ciudad de Córdoba.

Metodológicamente, la recolección y el análisis de la información se realizó bajo un enfoque mixto, cualitativo y cuantitativo, a partir de bases estadísticas y del relevamiento-seguimiento de esta modalidad habitacional durante el último quinquenio. A partir de estos registros descriptivos y cualitativos sistematizados se iniciaron estudios de tipo correlacionales, a fin de indagar sobre las condiciones de accesibilidad socioeconómica y tipológica de los hogares cordobeses en relación a la vivienda en alquiler.

Las unidades de vivienda alcanzadas por este estudio se circunscribieron a viviendas individuales o agrupadas en alquiler con fines habitacionales, sujetas a las condiciones establecidas por las normativas nacionales y locales de acuerdo a su fin.⁹ Por su parte, las condiciones de habitabilidad están dadas por los códigos de edificación particulares y estándares establecidos en las normas de iluminación, ventilación, superficies mínimas, etcétera, determinadas por cada municipio.

En cuanto a su condición de temporalidad, los alquileres tradicionales o de permanencia en el periodo de estudio se regularon por contratos de dos años de duración, con posibilidad de renovación de acuerdo con la Ley de Locaciones Urbanas número 23.091 y que, por lo general, se alquilaban sin amoblamiento. A la fecha de publicación de este estudio rige una nueva ley de alquileres,¹⁰ la cual no se aborda en este análisis.

Con respecto al valor de la renta, en el alquiler tradicional no se incluyen ninguno de los gastos de servicios (tasas municipales, expensas, luz, gas, teléfono, internet y servicio de limpieza semanal).

⁹ De acuerdo con el Indec, “un local construido para habitación se define como una vivienda que ha sido construida o adaptada para que habiten personas” (Indec 2010).

¹⁰ En noviembre de 2019, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó con media sanción una nueva ley para la regulación de contratos de alquileres. La misma fue aprobada en junio de 2020 por la Cámara de Senadores (Télam 2020).

Para puntualizar los criterios de selección de la muestra asumida en este análisis, se realizan algunas aclaraciones. En el amplio universo de bienes ofrecidos en alquiler se pueden encontrar casas, departamentos, habitaciones —individuales y compartidas— en inquilinatos (este tipo de alquiler es muy similar a alquilar en hostales o residencias, con la diferencia de que la habitación está en un departamento o casa con más personas), entre otras. Para este estudio se tomaron solo datos de casas o departamentos en alquiler. Respecto del nivel de formalidad o informalidad de la tenencia propietaria de quien renta el bien en alquiler, se escogieron solo alquileres formales de inmuebles que han sido construidos y habilitados con fines habitacionales y cuyos propietarios poseen regularizada su tenencia. Para finalizar, entre los criterios de selección de la muestra utilizada para el estudio (cuadro 1), se seleccionaron ofertas hechas tanto por intermediación —inmobiliarias— como por propietarios directamente.

Las técnicas de recolección de información que se utilizaron para el estudio fueron principalmente la bibliográfica (ya sea de primera o segunda fuente), así como de información derivada de consultas a inmobiliarias locales. El armado de la base de datos para el análisis se realizó a partir de avisos clasificados en los medios de comunicación más relevantes de la ciudad con alcance masivo a la población.¹¹ En articulación con la cátedra Problemática socio-habitacional (Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Córdoba), se relevaron en cortes semestrales avisos desde junio de 2013 hasta el segundo semestre del 2019.

Características tipológicas de los hogares inquilinos

De los inquilinos a nivel nacional (figura 2), el 42.6 % resultan hogares unipersonales menores de 65 años, seguidos por un 18.8 % de hogares nucleares sin hijos y un 18.1 % de hogares nucleares con hijos. Los hogares extendidos

¹¹ Clasificados *La Voz*, Clasificados Cadena 3, Inmuebles Clarín, Trovit, Zona Prop, entre otros.

Cuadro 1
Criterios de selección de la muestra del estudio

Criterio de clasificación de alquileres	Tipo de alquileres	
Por fin o uso	Comerciales	
	Industriales	
	Habitacionales	
Por temporalidad	Temporarios, transitorios o de corta duración	Hoteles - pensiones
		Hostales
		Residencias universitarias
		Casas o departamentos temporarios
	Tradicionales o de permanencia bianual	Casas o departamentos
		Habitaciones en inquilinatos
Por nivel de regularización de la tenencia	Formales	
	Informales	
Por tipo de intermediación entre el propietario y el inquilino	Por inmobiliaria registrada	
	Por inmobiliaria o agencia no registrada	
	Por dueño directo	

Nota: Las áreas sombreadas indican la selección en la muestra considerada por el proyecto de investigación que da sustento a esta publicación.

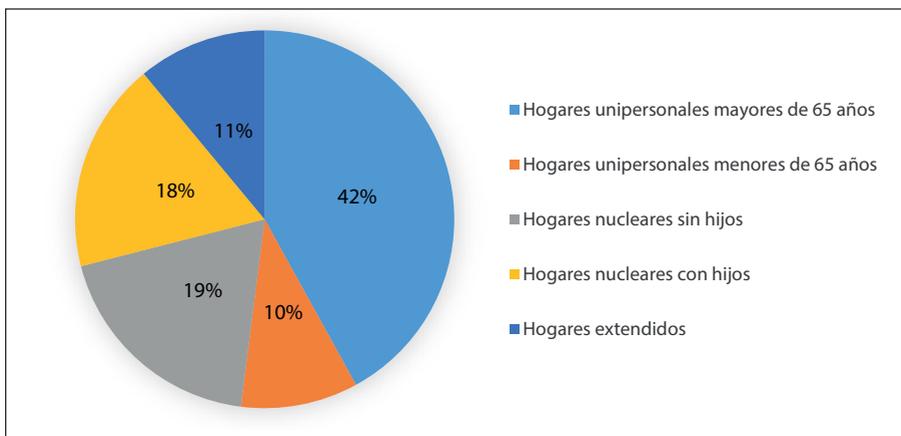
Fuente: Elaboración propia.

representan el 10.9 % de los hogares que alquilan, mientras que el 10.1 % de los hogares inquilinos son unipersonales mayores de 65 años (Indec 2018).

Estos datos permiten conocer con claridad el tipo de unidades habitacionales requeridas en cada caso, y son un factor determinante a la hora de contrastar con el tipo de oferta tipológica disponible.

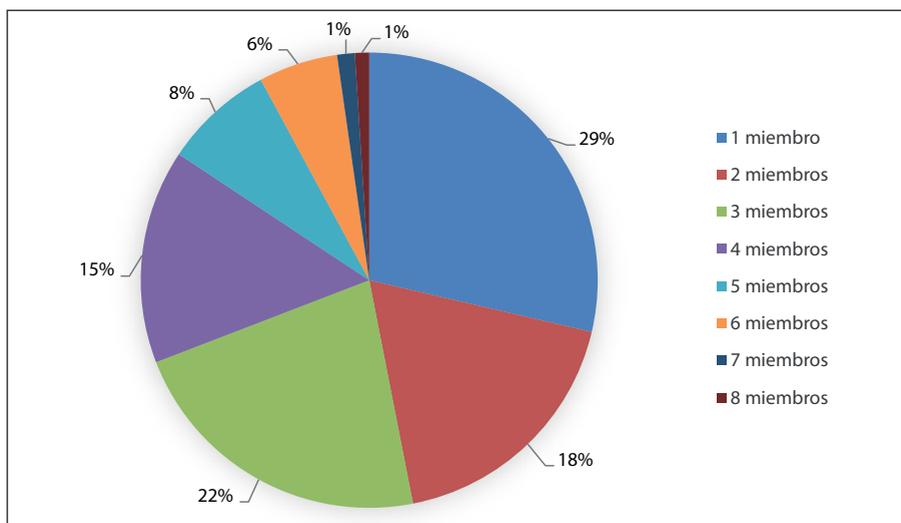
Si expresamos estos datos en tipologías habitacionales, un 52 % (solo considerando los hogares unipersonales) o un 71 % (adicionando a los hogares nucleares sin hijos) de las unidades habitacionales disponibles para alquilar deberían responder a viviendas de un dormitorio y monoambientes. Las particularidades y requerimientos propios de los hogares compuestos por adultos

Figura 2
Clasificación por tipos de hogares inquilinos a nivel nacional
Valores relativos



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares (Indec 2019).

Figura 3
Cantidad de miembros de los hogares inquilinos,
Gran Córdoba, Argentina. Valores relativos



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares (Indec 2019).

menores implican un factor importante a considerar, dado el crecimiento de esta población.

A nivel Gran Córdoba (figura 3), según la cantidad de miembros en hogares inquilinos recogida por la EPH en 2014, se identifica que el 29 % de los mismos responde a la composición unipersonal, mientras que los hogares nucleares representan el 18 %. Por su parte, los hogares nucleares con hijos u hogares extendidos comprenden a más del 50 % de los hogares restantes.

Estos datos, analizados bajo una perspectiva tipológica, indican que la oferta de monoambientes o unidades habitacionales de un dormitorio podrían responder a las necesidades del 47 % de los hogares del Gran Córdoba compuestos por uno o dos miembros. Mientras tanto, un 37 % de los hogares requeriría tipologías de al menos dos dormitorios.

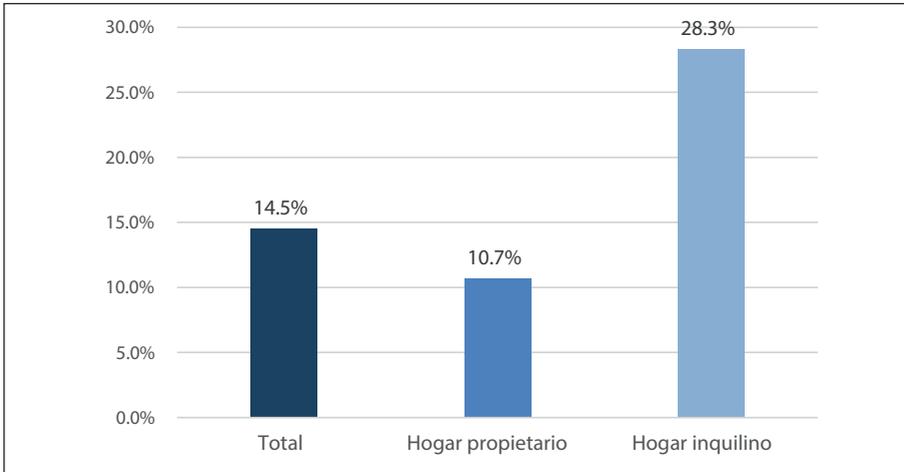
Sin embargo, aquellos hogares con cinco miembros o más representan casi un 16 % de los hogares que requieren de viviendas más amplias, no disponibles fácil ni accesiblemente en el mercado de alquiler local.

Accesibilidad económica de los hogares al alquiler

En términos de accesibilidad económica de los hogares al alquiler, sin considerar los gastos asumidos inicialmente por el hogar propietario al adquirir el bien (dado que dicho valor se recupera actualizado al momento de su venta), los hogares inquilinos destinan en promedio el 28.3 % de su gasto de consumo a rubros relacionados con la vivienda (figura 4). Lo que implica 13.8 puntos porcentuales más que la media de los hogares a nivel nacional (establecido en 14.5 %), mientras que, comparado con hogares propietarios, la diferencia alcanza al 17.6 % (10.7 % de gastos en vivienda para hogares propietarios) (Indec 2019).

La información sistematizada permitió obtener el valor medio del alquiler formal de una vivienda urbana (casa o departamento) estándar. Este valor es resultado de combinar las variaciones del canon de alquiler en los diferentes barrios de la ciudad de Córdoba. Junto con ello, se establecieron correlaciones entre estos valores, su ubicación geográfica y el ingreso medio de los hogares cordobeses por barrios o zona. Esto ayudó a iniciar los estudios

Figura 4
Gastos de consumo en vivienda según régimen de tenencia



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de los Gastos de los Hogares. Resultados preliminares (Indec 2018).

sobre la accesibilidad de la vivienda de alquiler en la ciudad (Gargantini y Martiarena 2016), los cuales constituyeron insumos y antecedentes valiosos para el trabajo que se postula.

En cuanto a la muestra empleada, el rastreo del valor medio del alquiler formal se realizó desde sitios web locales en marzo y agosto de cada año del periodo de análisis, específicamente para viviendas unifamiliares (superficie entre 60 y 80 m²) compuestas por dos dormitorios, cocina, sala-comedor, baño y patio, sin discriminar por tipo de intermediación (inmobiliaria o dueño directo). En barrios donde esta tipología es inexistente se reemplazó por departamentos, PH (propiedad horizontal) y dúplex, compuestos por terraza/balcón, lavadero o depósito, garaje, asador.

De igual manera, se procedió a una cuidadosa selección-reemplazo de datos, a fin de que la calidad constructiva fuera semejante y no se viera desviado el valor estándar del alquiler en cada zona.

En la mayoría de los casos el valor relevado representa solo al valor del alquiler, debido a que los impuestos y servicios son muy variables (por barrios, ubicación, tipo de vivienda, etc.), y tampoco se consideraron las expensas en

el caso de barrios donde la oferta es mayoritariamente de departamentos (por ejemplo, zona centro, barrio Nueva Córdoba, barrio General Paz, barrio Alta Córdoba).

Al mismo tiempo, el relevamiento se dividió en diez subdivisiones territoriales de acuerdo con cada centro de participación comunal (CPC),¹² tomados como referencia espacial dentro de la ciudad a fin de facilitar su georreferenciación (figura 5).

Una vez que se elaboró la muestra y la sistematización de los datos recogidos, fue necesario establecer una estrategia metodológica para la comparación temporal de los datos, debido a la importante fluctuación del valor del dólar en la Argentina y su correspondencia con la devaluación del peso nacional, que dificultó seriamente la posibilidad de darle continuidad y comparabilidad a la información obtenida. Para ello, se procedió a asentar una conversión del valor del peso al valor del dólar oficial del último día hábil del mes de marzo y agosto (cierre de trimestre) por cada año, según valuaciones del Banco Central de la Nación.

Con esta salvedad, se inició una serie de operaciones metodológicas para generar comparabilidad entre los datos temporales registrados. En primer lugar, se construyó una relación entre el valor del ingreso de un hogar promedio (ingreso por hogar según EPH en primer y tercer trimestres) y el valor del alquiler (valor promedio por área de jurisdicción de CPC recolectado en marzo y agosto) de cada año. Dicha relación es la que permitió dar cuenta del nivel de accesibilidad económica de la vivienda en alquiler para los hogares cordobeses.

A la luz de estas elecciones metodológicas, particularmente para la ciudad de Córdoba, el relevamiento efectuado entre 2013 y 2019 permitió registrar las siguientes variaciones en cuanto a la relación existente entre el valor del alquiler promedio y el ingreso familiar promedio en el periodo de estudio (cuadro 2).

¹² Los CPC son divisiones administrativas de la municipalidad de Córdoba, en las cuales se pueden realizar trámites administrativos propios de la escala gubernamental. Operan como sedes zonales para la consulta y trámite de impuestos y servicios, entre otras funciones. El análisis reconoció diez jurisdicciones distribuidas en la ciudad.

Cuadro 2
Relación valor-alquiler promedio e ingreso familiar promedio (en pesos),
periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina

Año	Valor de alquiler promedio	Ingreso familiar promedio	Relación alquiler/ ingreso familiar	Índice \$
2013	\$2 436.85	\$8 412.50	28.97 %	1.45
2014	\$2 793.50	\$10 787.50	25.90 %	1.29
2015	\$3 325.50	\$14 247.74	23.34 %	1.17
2016	\$4 343.00	\$19 403.75	22.38 %	1.12
2017	\$6 138.00	\$25 359.50	24.20 %	1.21
2018	\$8 724.64	\$32 878.00	26.54 %	1.33
2019	\$13 002.55	\$40 734.00	31.92 %	1.60
			26.18 %	1.31

Fuente: Gargantini, con base en relevamiento 2013-2019.

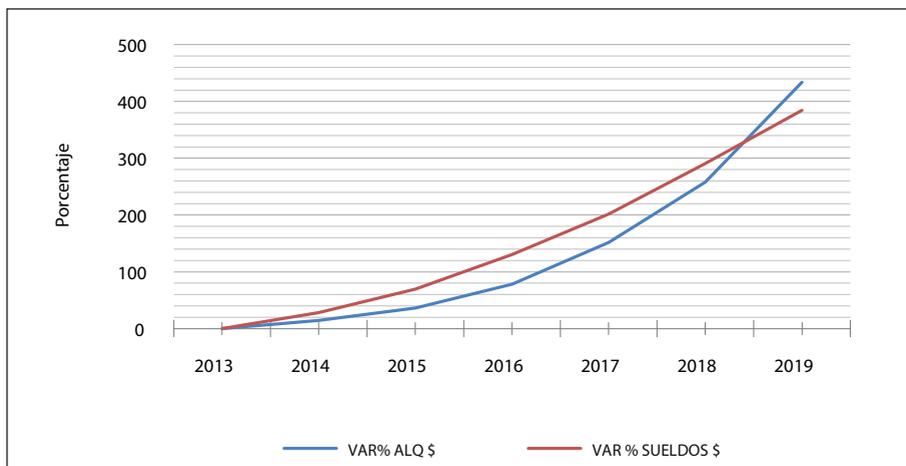
El relevamiento deja constancia de que durante el periodo de estudio el valor (en pesos) del alquiler estuvo siempre por encima del 20 % de los ingresos familiares, alcanzando un valor promedio del 26.18 %. Lo que se considera por encima del nivel adecuado para que un hogar destine a fines habitacionales. Los mayores incrementos de esta relación se verificaron en el año 2013 y en el bienio 2018-2019, tiempo en el cual la relación valor del alquiler e ingreso de hogar superó el 31.92 % de los ingresos familiares. Por su parte, la relación más ventajosa se registró en el año 2016, cuando se requería un 22.38 % del ingreso familiar para afrontar el valor del alquiler.

La figura 6 pone en evidencia el incremento diferencial del valor del alquiler por sobre los incrementos de salarios e ingresos en el periodo, desmejorando así la accesibilidad de los mismos a esta forma de habitar.

Tomando como referencia que el valor del alquiler es igual al 20 % de los ingresos, y al asemejar esta relación a un valor índice 1, la figura 7 muestra que en la relación ingreso-alquiler el periodo más favorable (valor mínimo) se dio en el año 2016, y aquellos más dificultosos en los lapsos descritos.

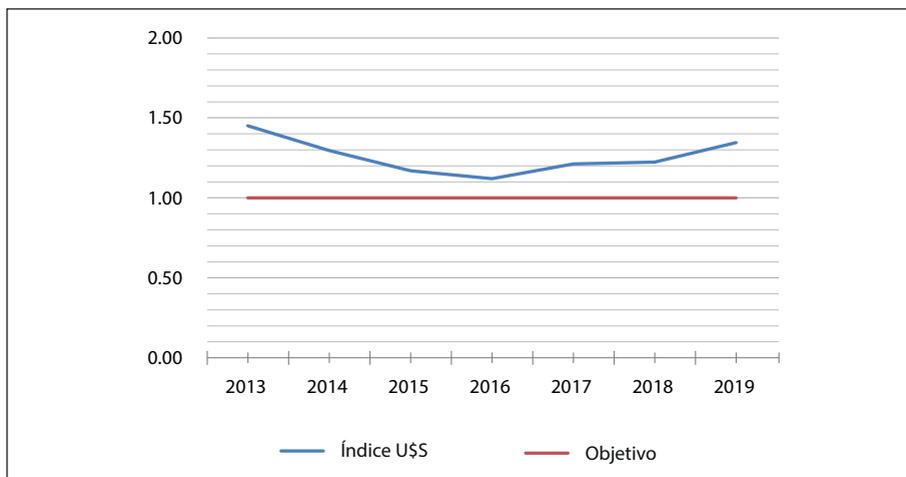
En equivalencia al valor del dólar, estas relaciones se mantienen, aún con un índice de relación menor (figura 9), y el año 2013 como el tiempo cuando se verifica con mayor proporción.

Figura 6
Variación porcentual del ingreso familiar promedio y del valor de alquiler
(en pesos), periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento 2013-2019.

Figura 7
Índice de relación entre ingreso familiar promedio y valor del alquiler (en pesos),
periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento 2013-2019.

Cuadro 3
Relación valor-alquiler promedio e ingreso familiar promedio (en dólares),
periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina

Año	Valor de alquiler promedio	Ingreso familiar promedio	Relación alquiler/ ingreso familiar	Índice U\$S
2013	\$452.11	\$1 557.67	29.02 %	1.45
2014	\$340.67	\$1 314.29	25.92 %	1.30
2015	\$367.46	\$1 571.08	23.39 %	1.17
2016	\$293.25	\$1 308.95	22.40 %	1.12
2017	\$375.41	\$1 549.59	24.23 %	1.21
2018	\$306.24	\$1 251.52	24.47 %	1.22
2019	\$252.82	\$939.65	26.91 %	1.35
			25.19 %	1.26

Fuente: Gargantini, con base en relevamiento 2013-2019.

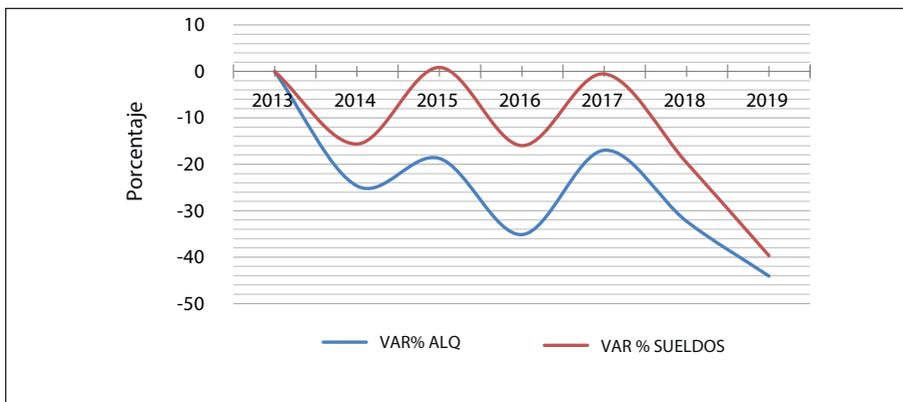
Lo que se observa en el periodo 2013-2017 es que las variaciones del valor-alquiler acompañaron proporcionalmente las fluctuaciones del ingreso en dólares. Mientras que en el bienio 2018-2019, esta tendencia se modifica, ya que el valor del alquiler no sufrió la misma caída que los ingresos del hogar (figura 8), lo cual aumenta su inaccesibilidad.

Se evidencia así que durante 2013-2017 la lógica de las variaciones del valor de los alquileres medidos en dólares en la ciudad de Córdoba acompañaba las fluctuaciones de los ingresos de los hogares en esa misma moneda. A partir del 2018, el valor del alquiler tendió a acompasarse con el valor inmobiliario de las propiedades, despegándose de la relación salarial. En esta relación se visualiza la importante pérdida del valor real del ingreso de los hogares durante el periodo, producto de las fuertes devaluaciones sucesivas de la moneda nacional.

Distribución y accesibilidad urbana de la vivienda en alquiler

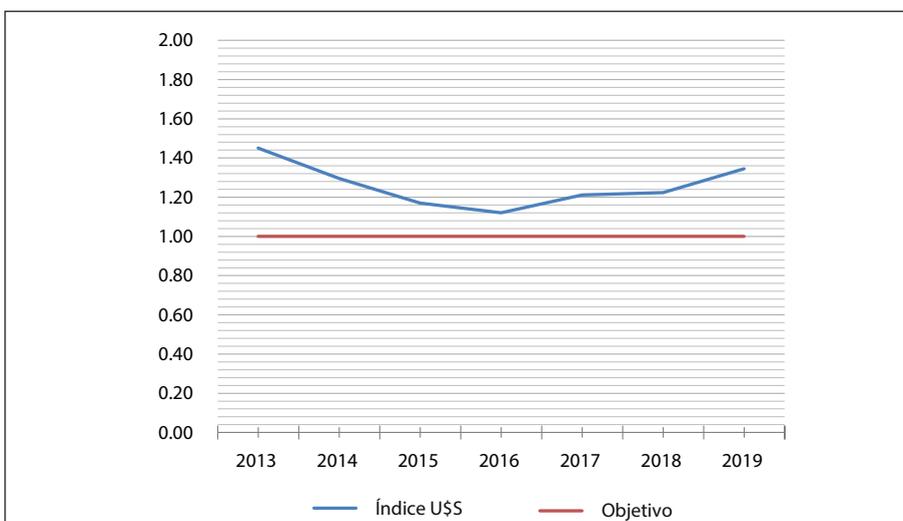
A fin de analizar la distribución y accesibilidad urbana de las viviendas en alquiler, se procedió a la georreferenciación de los casos seleccionados en la muestra a lo largo del periodo de estudio. La visualización se expresa a través de

Figura 8
Variación porcentual del ingreso familiar promedio y del valor de alquiler
(en dólares), periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina



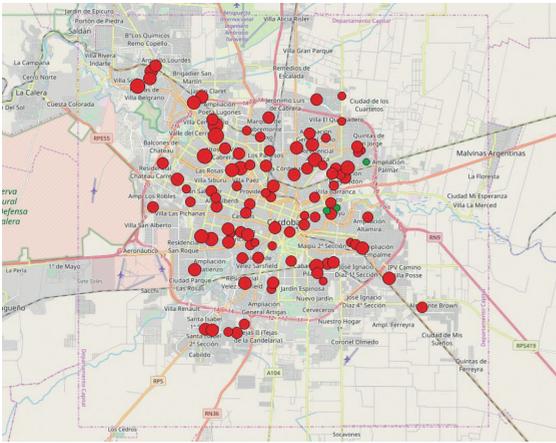
Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento 2013-2019.

Figura 9
Índice de relación entre ingreso familiar promedio y valor del alquiler (en dólares),
periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina

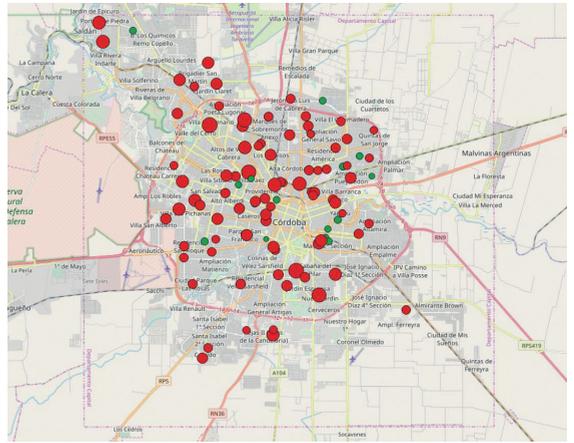


Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento 2013-2019.

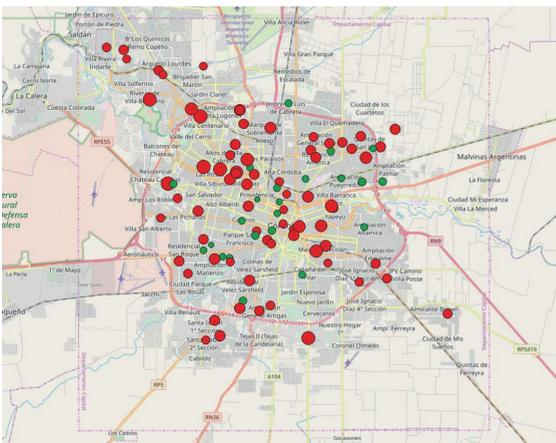
Figuras 10-16
Distribución urbana de la vivienda en alquiler por año,
periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina



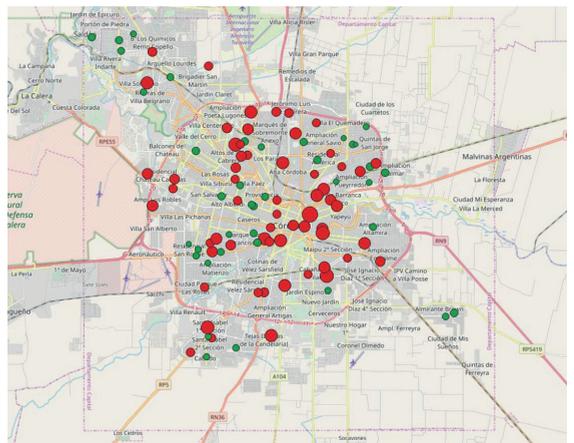
2013



2014



2015

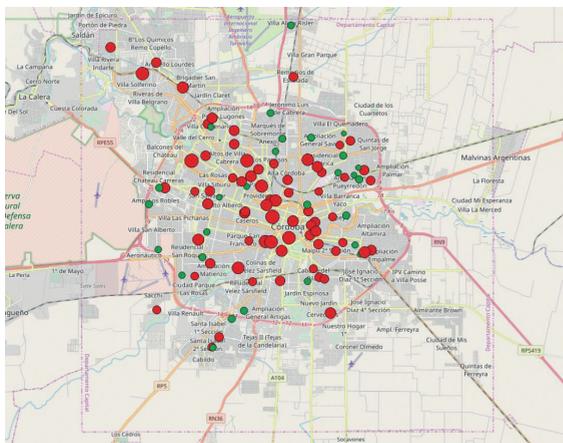


2016

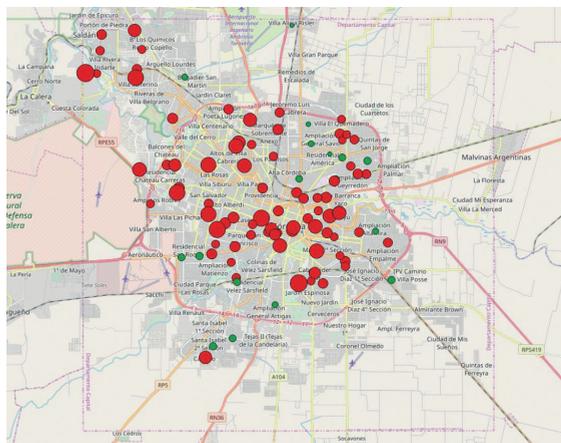
Nota: De izquierda a derecha y en lectura descendente, se visualiza la distribución urbana de la muestra seleccionada para los años 2013 a 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento 2013-2019.

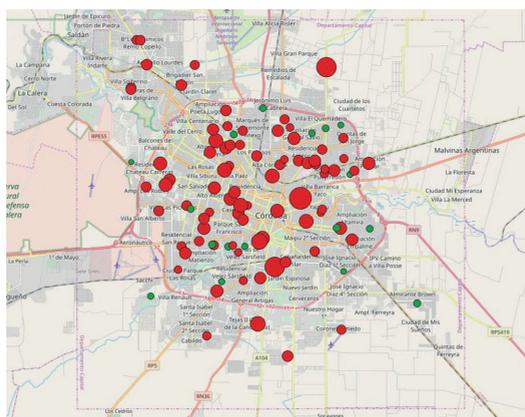
Figuras 10-16 (continuación)
Distribución urbana de la vivienda en alquiler por año,
periodo 2013-2019, ciudad de Córdoba, Argentina



2017



2018



2019

Nota: De izquierda a derecha y en lectura descendente, se visualiza la distribución urbana de la muestra seleccionada para los años 2013 a 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento 2013-2019.

círculos, cuyos diámetros son proporcionales a la relación ingreso promedio del hogar-valor del alquiler de cada caso, y su coloración es diferencial según esta relación es mayor (rojo) o igual-menor (verde) al valor índice 1 establecido en la metodología utilizada.

Futuros estudios que permitan cruzar estos datos con variables relacionadas con el valor del suelo, la cobertura de servicios, las redes troncales de transporte o la presencia de proyectos urbanos de envergadura podrían arrojar conclusiones más contundentes en este sentido. Por el momento, el nivel de avance de la investigación permitió identificar una distribución casi homogénea en toda la ciudad, sin poder discriminar de manera preliminar factores que produjeran incrementos diferenciales de valor de la vivienda de alquiler en algunas zonas particulares.

Reflexiones finales

En Argentina, como en otros países de la región, el acceso a un hábitat digno se encuentra históricamente asociado a criterios patrimonialistas de la unidad que se habita. Alimentada en el imaginario colectivo como el modo ideal de las formas de tenencia, en el caso de sectores medios, se percibe como condición constitutiva de la identidad de clase. La vivienda propia tiene así un valor simbólico cultural en la posición social de los hogares.

En ese camino, las políticas implementadas han consolidado esta idea; sin embargo, tal como se ha explicitado, numerosos hogares no logran acceder a una vivienda adecuada. Frente a ello, el estudio y promoción de opciones diversificadas de acceso al hábitat digno resulta un campo de vacancia no solo a nivel académico, sino particularmente a nivel de gestión urbana y habitacional.

Uno de los graves obstáculos que existen actualmente para diseñar de manera responsable una política habitacional integral y diversificada, que incorpore a la vivienda en alquiler como opción viable a potenciar, es el conocimiento muy deficiente que se tiene sobre ella y su desenvolvimiento. Esta situación, junto al desconocimiento o negación a aplicar marcos regulatorios al mercado de alquiler, incide en la formulación y ejecución de políticas urbano-

habitacionales que no terminan de resolver las problemáticas para las cuales fueron diseñadas, por omisión de aspectos claves.

La realización de estudios en profundidad como el que se ha presentado busca complementar la oferta actual de acciones desplegadas en políticas de vivienda y contribuir a la solución de los principales problemas habitacionales vigentes, como son el histórico déficit habitacional existente, la limitada asequibilidad a una vivienda digna y la segregación espacial.

Junto con ello se pretende favorecer la incidencia de esta modalidad, que se logra al colocar en la agenda pública la problemática mediante la visibilización objetiva de datos que manifiesten su relevancia. Lo cual consecuentemente permite generar las bases sustanciales para plantear su regulación e incita a generar cambios necesarios. Dichos cambios se encuentran vinculados tanto al diseño e implementación de las políticas públicas como a la concientización de las familias arrendatarias y propietarias sobre sus derechos y responsabilidades. También, sensibilizar a diferentes instituciones públicas y privadas sobre la importancia de invertir dimensionando la rentabilidad social (no solo económica) de los proyectos. Es por ello que resulta estratégica la influencia en el imaginario social acerca de que el alquiler justo es una opción para el acceso a una vivienda adecuada, rompiendo el paradigma de la vivienda nueva y propia como única posibilidad de acceso a un hábitat digno.

Si bien las contribuciones de este trabajo se encuadran específicamente en relación a la ciudad de Córdoba, los resultados obtenidos sirven como insumo para el diseño de políticas urbanas y habitacionales más pertinentes, en articulación con los que se disponen a nivel nacional y en otras ciudades del país.

De esta manera, los datos producidos y analizados evidencian que la vivienda en alquiler constituye un eje fundamental a la hora de pensar alternativas que favorezcan el acceso a un hábitat digno, aun cuando ha sido históricamente relegada como opción posible dentro del diseño de políticas habitacionales más abarcativas e integradoras.

A la luz de los hallazgos preliminares que la investigación en curso ha evidenciado, las políticas habitacionales deberían asumir entre sus líneas programáticas acciones expresas en dos sentidos: en la promoción y en la regulación de la vivienda en alquiler.

En referencia al primero, la producción pública y privada de viviendas con fines de renta resulta una línea a promover directa e indirectamente en las futuras líneas de construcción tanto como en las de crédito. Dicha producción debiera considerar los niveles reales de ingresos de los hogares demandantes, así como la diversidad de su composición, favoreciendo estímulos y atención especial que orienten la oferta hacia sectores de mayor vulnerabilidad (hogares de bajos ingresos, hogares presididos por mujeres, hogares con gran cantidad de miembros, multifamiliares o extendidos, adultos mayores o jóvenes en emancipación).

Complementariamente, la regulación estatal en materia de alquileres debiera asumir una variedad de formas tales como: registro obligatorio de bienes en alquiler; control de abusos en contratos, incrementos, costos de renovación y de mantenimiento; mediación en la relación inquilino-propietario, así como prevención y atención de desalojos.

Solo a partir de estas incorporaciones en la agenda de las políticas habitacionales de los diferentes niveles estatales (y otras que progresivamente puedan sumarse) se podrá favorecer un avance concreto hacia la diversificación de las estrategias de acceso al derecho a la vivienda, tal como lo exigen las actuales necesidades.

Referencias bibliográficas

- Blanco, Andrés, Vicente Fretes Cibils y Andrés Muñoz. 2014. *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe*. Monografía 181. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Se-busca-vivienda-en-alquiler-Opciones-de-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Capdevielle, Julieta. 2016. "El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba (Argentina)". *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* 25 (2): 177-196.

- Caramelo, Gustavo. 2015. *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*, tomo I. Dirigido por Gustavo Caramelo, Sebastián Picasso y Marisa Herrera. Buenos Aires: Infojus.
- . 2016. *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*, tomo v. Dirigido por Gustavo Caramelo, Sebastián Picasso y Marisa Herrera. Buenos Aires: Infojus. http://www.saij.gov.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Nacion_Comentado_Tomo_V.pdf.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2019. “Noticias e informes varios”. <https://www.cels.org.ar/web/tag/alquileres/>.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba. 2010. *Provincia de Córdoba según departamentos. Total de viviendas, viviendas colectivas, viviendas particulares, viviendas particulares ocupadas, hogares y personas por sexo. Año 2010*. Elaboración propia con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Indec). Procesado con Redatam+SP, Cepal/Celade.
- Fernández Wagner, Raúl. 2014. “Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda”. En *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional*, compilado por Daniela Gargantini. Córdoba: Asociación Vivienda Económica.
- Gargantini, Daniela. 2005. *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- . 2013. *Índice de gestión socio-habitacional. Pautas operativas para monitorear la gestión socio-habitacional en municipios*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Gargantini, Daniela y Miguel Martiarena. 2016. *Tierra de conflictos. Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Gargantini, Daniela y Verónica Greppi. 2018. “Gobiernos locales y nueva agenda urbana: Capacidades de diagnóstico para su implementación”. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad. Debate en torno a la nueva agenda urbana, 21 y 22 de junio. Córdoba, Argentina.

- Girbal Blacha, Noemí. 2000. “La huelga de inquilinos de 1907 en Buenos Aires”. *Historias de la Ciudad. Una Revista de Buenos Aires* 1 (5).
- Hábitat para la Humanidad Argentina. 2017. *Alquileres justos. Soluciones urbanas para Buenos Aires*. https://issuu.com/hphargentina/docs/alquileres_justos_soluciones_urban_0778b7de975e77.
- Indec (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2010. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Buenos Aires.
- . 2018. *Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires.
- . 2019. *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018. Resultados preliminares*. Buenos Aires. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_resultados_preliminares.pdf.
- Inquilinos Agrupados. 2018. 2° Encuesta Nacional a Inquilinos. <https://www.inquilinosagrupados.com.ar/el-45-de-un-salario-se-destina-al-pago-del-alquiler/>.
- Jaramillo, Samuel y Marcela Ibáñez. 2002 *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Municipalidad de Córdoba. 2019. *Córdoba: una ciudad en cifras. Guía estadística de la ciudad de Córdoba*. https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/media/datos/GUIA_C%25C3%25B3rdoba_una_ciudad_en_cifras_2017.pdf&hl=es.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2016. *Nueva agenda urbana. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016*. Quito: ONU-Habitat. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>.
- País 24. 2018. “El 46% del salario se destina al pago del alquiler”. *País 24*. <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=334946>.
- TÉLAM. 2020. “El Gobierno promulgó la Ley de Alquileres”. <https://www.telam.com.ar/notas/202006/483294-ley-de-alquileres-decreto.html#:~:text=La%20Ley%2027.551%2C%20que%20modifica,la%20presencia%20de%20la%20oposici%C3%B3n>.

UNC (Universidad Nacional de Córdoba). 2017. *Síntesis estadística de la UNC 2017*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba / Secretaría de Asuntos Académicos / Programa de Estadísticas Universitarias. <https://www.unc.edu.ar/programa-de-estad%C3%ADsticas-universitarias-acad%C3%A9micas/s%C3%ADntesis-estad%C3%ADstica-de-la-unc-2017>.

6 Nuevas formas de habitar la ciudad: proyectos inmobiliarios en el centro de Tijuana, Baja California

María de los Ángeles Zárate López
Alberto Almejo Ornelas
Alonso Hernández Guitrón

Presentación

En este trabajo se analizan las nuevas formas de producción de vivienda que se han desarrollado recientemente en la ciudad de Tijuana, Baja California, ubicada en el noroeste de México. Dichas formas hacen referencia a la proliferación de nuevos productos habitacionales en el contexto de la urbe, que se caracterizan por su tendencia hacia la verticalización, lo que está generando, entre sus consecuencias, la densificación de las áreas centrales, en claro contraste con la expansión periférica experimentada por la metrópoli en las últimas décadas. La finalidad del documento es explicar cómo estos nuevos productos aprovechan instrumentos de planeación urbana que integran la visión de la ciudad compacta, planteada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los que se busca lograr ciudades compactas, sustentables, seguras, incluyentes; pero que se ven sobrepasados por la lógica del mercado y contribuyen a acentuar la segregación socioespacial en la localidad. La metodología desarrollada tuvo un enfoque cualitativo, que parte del análisis de los fundamentos teóricos sobre la ciudad compacta y los instrumentos de planeación en que se plasma, la revisión del contexto urbano de Tijuana, la descripción de los nuevos productos inmobiliarios y la reflexión sobre las consecuencias de esta nueva forma de producción de vivienda en la ciudad.

Introducción

Las recientes formas de producción de la vivienda que se observan en la ciudad de Tijuana, más que responder a una producción que contribuya a la consecución del derecho a la vivienda o la ciudad, acentúan la segregación socioespacial, pues se caracterizan por su tendencia hacia la verticalización de los inmuebles y por su enfoque en un segmento de altos ingresos; perfilándose, incluso, hacia una demanda de compradores extranjeros, con la clara consecuencia de la densificación de las áreas centrales en las que se ubican. Esta producción habitacional, si bien es acorde con la visión de la ciudad compacta planteada en los ODS que buscan atender los problemas derivados de la expansión urbana, es apropiada para el propio beneficio del sector inmobiliario.

El contexto espacial que se analiza es la ciudad de Tijuana que, al igual que muchas ciudades en el resto de México, en las últimas décadas ha experimentado un fuerte crecimiento derivado de la producción de vivienda localizada en su periferia. Esta expansión urbana desordenada y dispersa ha generado, además, serios problemas de carencia de servicios y vivienda abandonada. De forma reciente, en contraste y como paliativo al modelo expansivo, se ha promovido la densificación habitacional, tanto en el ámbito nacional como internacional, aunado a la tendencia a la valoración y rescate de los espacios centrales de las metrópolis, ligadas a la idea de la ciudad compacta. Estas tendencias igualmente se presentan en Tijuana, donde se han estado desarrollando diversos proyectos que aprovechan las condiciones urbanas del centro de la ciudad y sus zonas aledañas, y que están encaminados a la revitalización y aprovechamiento de la urbe, ofreciéndose tanto a demanda local como extranjera, ya sea residencial turística o de carácter transfronterizo (esto es, que vive en Tijuana y reside en Estados Unidos o viceversa).

Ante el panorama descrito, los cuestionamientos planteados son: ¿Cómo son los procesos que dan origen a estas nuevas formas de producir vivienda relacionadas con la ciudad compacta? ¿Qué repercusiones socioespaciales provocan estos desarrollos inmobiliarios en el ámbito de la ciudad? Para responder a ellos, se desarrolló una metodología cualitativa que integró investigación documental, la consulta de fuentes digitales y visitas de campo

que permitieron conocer las condiciones de localización y características de los proyectos analizados.

El artículo está estructurado en los siguientes apartados: en primer lugar, se presentan los antecedentes teóricos sobre la ciudad compacta, sus ventajas y desventajas en contraste con el modelo expansivo. En segundo lugar, se analizan los instrumentos de planeación urbana encaminados a disminuir la expansión de las ciudades en el contexto del país. En tercer lugar, se presenta la descripción del contexto urbano de Tijuana con énfasis en su crecimiento. En cuarto, aparece la descripción de los nuevos proyectos inmobiliarios que se han desarrollado en la ciudad de Tijuana de forma reciente, como respuesta a una demanda específica de vivienda de sectores de ingresos altos, considerada una nueva forma de producción de la vivienda en la ciudad por su enfoque en la densificación. En el último apartado se reflexiona sobre las repercusiones de estos nuevos proyectos habitacionales que están transformando el panorama de la ciudad de Tijuana.

La ciudad compacta

Las ciudades enfrentan en la actualidad, a nivel mundial, un crecimiento demográfico rápido y descontrolado: “La población urbana mundial pasó de 2 300 millones de personas en 1994 a 3 900 millones en 2014, y se prevé que ascienda a 6 300 millones para 2050” (ONU 2014, 27). Más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas, mientras que en América Latina, según la ONU, tres cuartas partes de la población vive en asentamientos urbanos. Uno de los efectos de esta dinámica ha sido el *sprawl* o crecimiento en la extensión de la mancha urbana, identificada por Szupiany (2018), a la par de la fragmentación como dos de las tendencias que organizan y estructuran los asentamientos urbanos contemporáneos. Para Dieleman y Wegener (2004) el término de *sprawl* representa un crecimiento de patrones espaciales urbanos de baja densidad dispersos en la periferia, que segregan usos de suelo e incentivan el uso del automóvil, y dan origen a nuevos asentamientos discontinuos en el borde de la metrópoli que consumen principalmente tierras rurales. Para

contrarrestar los efectos generados por la expansión urbana, surgió un nuevo modelo de urbanismo que según Chávez y Badillo (2017) tiene como premisas ser: *a)* socialmente integrador, humano; *b)* ambientalmente sostenible, eficiente; *c)* políticamente bien estructurado por principios; *d)* diversificado, mezclado, ecléctico, personalizado, exclusivo, y *e)* urbanísticamente compacto, peatonal, con escala.

De esta manera, el modelo de ciudad compacta se propone en contraposición de la ciudad dispersa o *urban sprawl*. Sobre las características de la primera, Ballén relaciona la densificación del uso habitacional con la compacidad urbana, menciona que “La vivienda de alta densidad es un elemento implícito cuando nos referimos a un modelo físico de ciudad concentrado (o compacto)” (2017, 70). Adicionalmente añade la concepción de este modelo ligado a la sustentabilidad: “el modelo de ciudad concentrada es la más sostenible, en contraposición con una donde la ciudad crece de manera dispersa, porque consume menos suelo, no se extienden las redes de servicios públicos y la movilidad es más eficiente”. Otra de las cualidades de la ciudad compacta es la proximidad, debido a que favorece el uso del transporte público y no motorizado.

Asimismo, algunas corrientes de diseño y planeación urbanas toman la ciudad compacta como una de sus primicias. De acuerdo con Mawromatis (2013), el *new urbanism* —llamado también planeación neotradicional— es un modelo de diseño urbano que tiene sus orígenes en 1979, cuando Robert S. Davis encarga a Andrés Duany y Elizabeth Plater-Zyberk el proyecto urbanístico de Seaside, frente a la costa de Florida, concretado en 1981. En el proyecto se promueve un ambiente diverso, a una escala tradicional de pueblo y compacto. Algunos de sus principios son buscar la peatonalización de la ciudad (*walkable urbanism*) concentrando vivienda, infraestructura y servicios, de manera que se ubiquen próximos a los lugares de residencia y se eviten largos traslados. Se fomentan los usos mixtos, así como la ciudad compacta, comprendida como aquella que crece hacia arriba buscando ser más eficiente en cuanto a recursos e infraestructura y servicios existentes. Para 1993, se crea el Congreso para el Nuevo Urbanismo, cuyo objetivo es promover los principios de este modelo basado en los trabajos de Peter Calthorpe, Michael Corbett, Andrés Duany y Elizabeth Plater-Zyberk.

Otra corriente de planeación de ciudades es el *smart growth* o desarrollo inteligente, la cual tiene como antecedentes los trabajos realizados por la American Planning Association, los cuales fueron financiados en 1994 por el Departamento de la Vivienda y el Desarrollo Urbano Nacional de Estados Unidos, que tuvieron como resultados la publicación de *The Growing Smart Legislative Guidebook* (1996), además de *Modernizing State Planning Statutes: The Growing Smart Working papers* (1996, 1998). Sucesivamente, a finales de 1996, a través de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) y la International City County Management Association, se integra la Smart Growth Network como una asociación de organizaciones gubernamentales, empresariales y cívicas que apoyan el crecimiento inteligente. Para el año 2000 se funda la Smart Growth America, que más tarde, en 2012, forma una alianza con la National Complete Streets Coalition y la National Brownfields Coalition. Según la Smart Growth Network (2006), el desarrollo inteligente tiene como principios los siguientes:

1. combinación de los usos de terreno;
2. el incentivo de la edificación compacta;
3. la ampliación de la gama de oportunidades y alternativas de vivienda;
4. la creación de comunidades peatonales;
5. el desarrollo de comunidades atractivas y distintivas que provoquen un fuerte sentido de pertenencia al lugar;
6. la preservación de espacios abiertos, terrenos agrícolas, bellezas naturales y áreas ambientalmente críticas;
7. el fortalecimiento y la dirección del desarrollo de los terrenos hacia comunidades existentes;
8. el ofrecimiento de una variedad de opciones de transportación;
9. la creación de las condiciones para que las decisiones sobre el desarrollo de los terrenos sean predecibles, justas y beneficiosas en cuanto a costos;
10. el fomento de la colaboración de la comunidad y otros grupos interesados en la toma de decisiones.

Otros conceptos relacionados con la construcción de edificaciones en suelo urbano y que son comúnmente utilizados en el desarrollo inteligente son el *infill development*, como el desarrollo de parcelas vacantes o subdesarrolladas dentro de áreas previamente construidas; a diferencia del *redevelopment* o re-desarrollo, que se refiere a la conversión de una propiedad ya construida a otro uso. Aunque también el *redesarrollo* se define como un proceso de reconstrucción o restauración de un área o desarrollo inmobiliario que busca aumentar el valor de un nuevo inmueble en relación con el anterior, tratando de contrarrestar fenómenos de mercado en zonas en declive, donde el valor del suelo supera el valor del edificio. Por otra parte, el concepto de *densificación* incluye el aumento en el coeficiente de utilización del suelo (CUS), entendido a su vez como el crecimiento vertical. Los términos anteriores van de la mano con el de *ciudad compacta*, aprovechando la infraestructura y los servicios públicos, optimizando las inversiones previas y consumiendo menos tierra.

Aunque actualmente prevalece la promoción del modelo de ciudad compacta ante las ventajas que ofrece sobre el modelo expansivo, es necesario mencionar las limitaciones que la primera enfrenta para implementarse para toda la población y ciudad. Kunz (2008), en el documento *Manual de operación para el reaprovechamiento y la redensificación de la ciudad interior*, menciona cuatro problemas que se presentan para el reaprovechamiento con vivienda social:

1. la irregularidad jurídica, derivada de problemas de situaciones de sucesión patrimonial, o donde se desconoce el paradero de los titulares de los predios;
2. la cultura patrimonialista, donde el valor de la propiedad no vale por el costo del mercado, sino que es más alto por ser el patrimonio de la familia y no susceptible de comercializarse;
3. la cultura NIMBY (derivado de la frase *not in my back yard*, “no en mi patio trasero”), que se refiere a la reacción de algunos propietarios a oponerse a cualquier proyecto que interpreten como algo que pueda afectar a sus intereses, así como la desconfianza a lo que otros grupos puedan concebir como un beneficio, y

Cuadro 1
Características de la ciudad compacta y la ciudad dispersa

Características	Modelos de ciudad	
	Ciudad compacta	Ciudad dispersa
Crecimiento urbano	Crecimiento concentrado	Crecimiento disperso
Centros de población	Consolida las centralidades existentes.	Genera nuevos centros de población.
Infraestructura	Saturación de redes, aumento de capacidad, necesidad de cambiar a nuevas redes.	Se expanden y generan nuevas redes.
Concentración de población	Densificación de población	Población dispersa en el territorio
Movilidad	Flujos más rápidos. Concentración de medios de transporte, facilita la interconexión de rutas de transporte.	Mayor tiempo en traslados. Demanda un mayor número de medios de transporte y rutas.
Contaminación	Al tener menos movimientos se requiere utilizar menos transporte, lo que reduce las emisiones de bióxido de carbono.	Mayores emisiones de bióxido de carbono por un número mayor de traslados.
Suelo urbano	Menos superficie de suelo urbano, lo que facilita el aprovechamiento de suelo agrícola.	Mayor superficie de suelo urbano, discontinuidad en la mancha urbana, propicia la generación de vacíos.
Equipamiento y servicios	Concentración de equipamientos y servicios. Se puede saturar la oferta de equipamientos y servicios si no se planea.	Demanda de equipamientos de menor capacidad.
Tráfico	Congestionamiento disperso de redes de movilidad.	El congestionamiento se puede dar en algunos puntos como los centros y subcentros urbanos.
Integración social	Necesidad de prevenir efectos positivos o negativos en la implementación de nuevos proyectos, como la legitimización o aberración social.	Necesidad de programas de atención a grupos sociales en condiciones territoriales opuestas de centralidad y periferia.
Administración	Se satura la carga administrativa de las delegaciones.	Se divide la carga administrativa por delegaciones o sectores.

Fuente: Elaboración propia.

4. la inviabilidad financiera, a falta de instrumentos fiscales y la escasa habilidad de los Gobiernos locales de obtener fondos para nuevos proyectos y el sobrecosto que implica la rehabilitación de la infraestructura.

Asimismo, Kunz advierte que el gran obstáculo es la voluntad política, refiriéndose al compromiso honesto entre las autoridades locales con la población; situación que beneficia solo a los intereses de grupos de poder y no de la comunidad en general.

En este apartado se identificaron algunas características de la ciudad compacta y la ciudad dispersa. En ambos casos se pudieron reconocer aspectos positivos y negativos; sin embargo, se considera que existen ventajas del modelo de la ciudad compacta por comprender, entre sus principios, el fomento de una calidad de vida para sus residentes, a la vez que se persigue el desarrollo sustentable aprovechando los recursos e infraestructura existentes. Aun así, quedan por resolver grandes desafíos por parte de las autoridades y los propios desarrolladores inmobiliarios, entre ellos: evitar la saturación de la infraestructura de las zonas que se densifican o la generación de procesos de segregación.

Instrumentos para contener la expansión urbana en México

En el contexto de México, el Gobierno federal ha implementado, desde los años setenta, programas y acciones encaminados a abatir el rezago habitacional, mismos que en las últimas décadas generaron una gran expansión urbana, debido en gran parte a que estuvieron sustentados en la utilización de suelo barato en la periferia. Al respecto, Eibenschutz y Benlliure (2009) mencionan que la ubicación de los desarrollos habitacionales de la oferta formal responde a la búsqueda y compra de terrenos acordes con los precios máximos que cada tipo de vivienda permite pagar y no a una lógica de crecimiento urbano eficiente, generando un efecto *gruyere* en las periferias de las ciudades. De acuerdo con el estudio “México compacto”, elaborado por la Comisión de Vivienda

del Senado de la República (2014), la población urbana de México se duplicó en los últimos treinta años, mientras que la superficie de las manchas urbanas creció en promedio diez veces. Esta expansión generó diversas problemáticas para la población asentada en las zonas habitacionales aisladas de la periferia, así como para los Gobiernos locales encargados de proveerles de servicios. Además, los efectos negativos generados por las condiciones de localización de las viviendas han derivado en el abandono de un alto porcentaje de las mismas. De acuerdo con el diagnóstico elaborado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), en el país existen al menos 650 000 viviendas abandonadas (Sedatu 2019a).

Ante este panorama, se han desarrollado visiones desde distintos ámbitos —académico, gubernamental, instituciones internacionales—, que tienen que ver con la necesidad de impulsar la densificación, el reciclaje urbano y el hacer ciudad, diferenciando este último de solo construir vivienda. De ello surgen diversos instrumentos que intentan ordenar y contener la expansión urbana —como ya se mencionó— siguiendo el modelo de ciudad compacta. Como primer antecedente están los desarrollos urbanos integrales sustentables (DUIS), bajo el Grupo de Promoción y Evaluación de los DUIS, que involucraba a diversas dependencias federales, así como instituciones de vivienda y financieras. Con este instrumento se buscó generar un desarrollo urbano más equilibrado, pero fracasó ante la crisis económica del sector inmobiliario. Posteriormente, los DUIS pasaron a ser desarrollos certificados (DC), con un esquema similar; y en la actualidad se denominan Polígonos Urbanos Estratégicos (PUE), y con ellos se busca la diversidad de las tipologías de la vivienda y el uso de suelo mixto, además de la implementación de esquemas de movilidad sustentable en beneficio de sus habitantes (Conavi 2018).

Otro de los cambios recientes es el impulso a la densificación urbana, con el cual las ciudades buscan ser más compactas, eficientes, equitativas y sustentables; así, crecen en su interior, no solamente de manera vertical, sino también reciclando y redesarrollando los espacios intraurbanos abandonados o subutilizados para su mayor y mejor uso (Comisión de Vivienda del Senado de la República 2014, 6). Acorde con lo anterior, el Programa Nacional de Vivienda (2014-2018) planteó un nuevo modelo que tenía como objetivos

controlar la expansión de las zonas urbanas, mejorar la calidad de la vivienda, disminuir el déficit, diversificar la oferta de soluciones habitacionales, entre otros. Específicamente, para controlar la expansión desordenada de las zonas urbanas, las líneas de acción planteadas fueron:

- Aprovechar el suelo intraurbano disponible.
- Incrementar la densidad habitacional.
- En caso de ser necesario, promover una expansión ordenada de las ciudades mediante la oferta de suelo apto.
- Orientar la política de vivienda con una lógica urbana sustentable, que deriva de un modelo de ciudades compactas y competitivas.
- Vincular la producción de vivienda a la oferta de empleo, tanto en su volumen como en su ubicación (Sedatu 2013).

En este contexto se crean los perímetros de contención urbana, encaminados a limitar la expansión aun cuando se continúa con la premisa de otorgar la mayor cantidad de créditos para vivienda. Lo que resalta de estas últimas estrategias es la importancia del desarrollo urbano ante los impactos territoriales que ha generado la producción de dicha vivienda en la periferia de las ciudades. Esta preocupación igualmente está reflejada en la nueva Agenda 2030, ligada a los ODS, vigentes a partir del 1 de enero de 2016. Entre ellos, el objetivo 11 propone conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En el contexto de México, esto se refleja en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobada el 28 de noviembre de 2016, marco jurídico del que se desprenden los programas y acciones encaminados a orientar el desarrollo urbano.

En este sentido, el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 reconoce la desvinculación entre la política habitacional y la política de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de las últimas décadas, y plantea, entre otros aspectos:

promover la consolidación de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes para prevenir la fragmentación socioespacial, mediante la ocupación de terrenos baldíos o predios vacantes en zonas intraurbanas con infraestructura y servicios, combatiendo la especulación, así como el fomento a programas que promuevan acciones de redensificación de la vivienda (Sedatu 2019a, 49-50).

En la actualidad, este enfoque orienta la producción de la vivienda, y con ella los nuevos nichos de mercado hacia los que se dirigen los desarrolladores, que anteriormente centraban toda su atención hacia la producción de vivienda de interés social.

Contexto urbano de Tijuana

La ciudad de Tijuana es la cabecera del municipio del mismo nombre y se ubica en la parte noroeste del estado de Baja California, México. Se caracteriza por su condición fronteriza que dio origen a su fundación. Actualmente forma parte de la zona metropolitana que lleva su nombre y en la que también se incluyen los municipios de Tecate y Rosarito, con los que colinda al este y suroeste, respectivamente. Esta zona metropolitana contaba con una población de 1 840 710 habitantes en 2015 (Implan 2019). Su condición fronteriza le ha impuesto una dinámica de migración constante, con el consecuente crecimiento de población y demanda de vivienda, la cual se ha atendido tanto en el mercado formal como en el informal, configurando una zona urbana que en la actualidad cuenta con 41 961.01 ha (Implan 2019).

En cuanto a la dinámica poblacional en la ciudad de Tijuana, según el Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019, se registró en el año de 1990 una tasa media de crecimiento anual de 4.9, para el 2000 de 4.1, mientras que durante el periodo de 2010 al 2017 la población se incrementó en 163 773 habitantes, con una tasa media de crecimiento de 1.43 %. De acuerdo con el *Atlas of Urban Expansion* en su edición 2016, en 1989 la ciudad de Tijuana contaba con una extensión urbana de 15 544 ha, que aumentó a 24 421 ha al 2000 y 35 543 ha al

2014, por lo que se registró en el periodo del 2000 al 2014 un cambio anual del 2.9%. De 1989 al 2000 se añadieron 2 560 ha por consolidación, mientras que se adicionaron 4 587 ha por extensión; esta tendencia se modificó del 2000 al 2014, ya que se registraron 3 143 ha por consolidación en contra de 3 791 ha de extensión. Aun así, el porcentaje mayor de crecimiento de la mancha urbana continúa hacia la periferia.

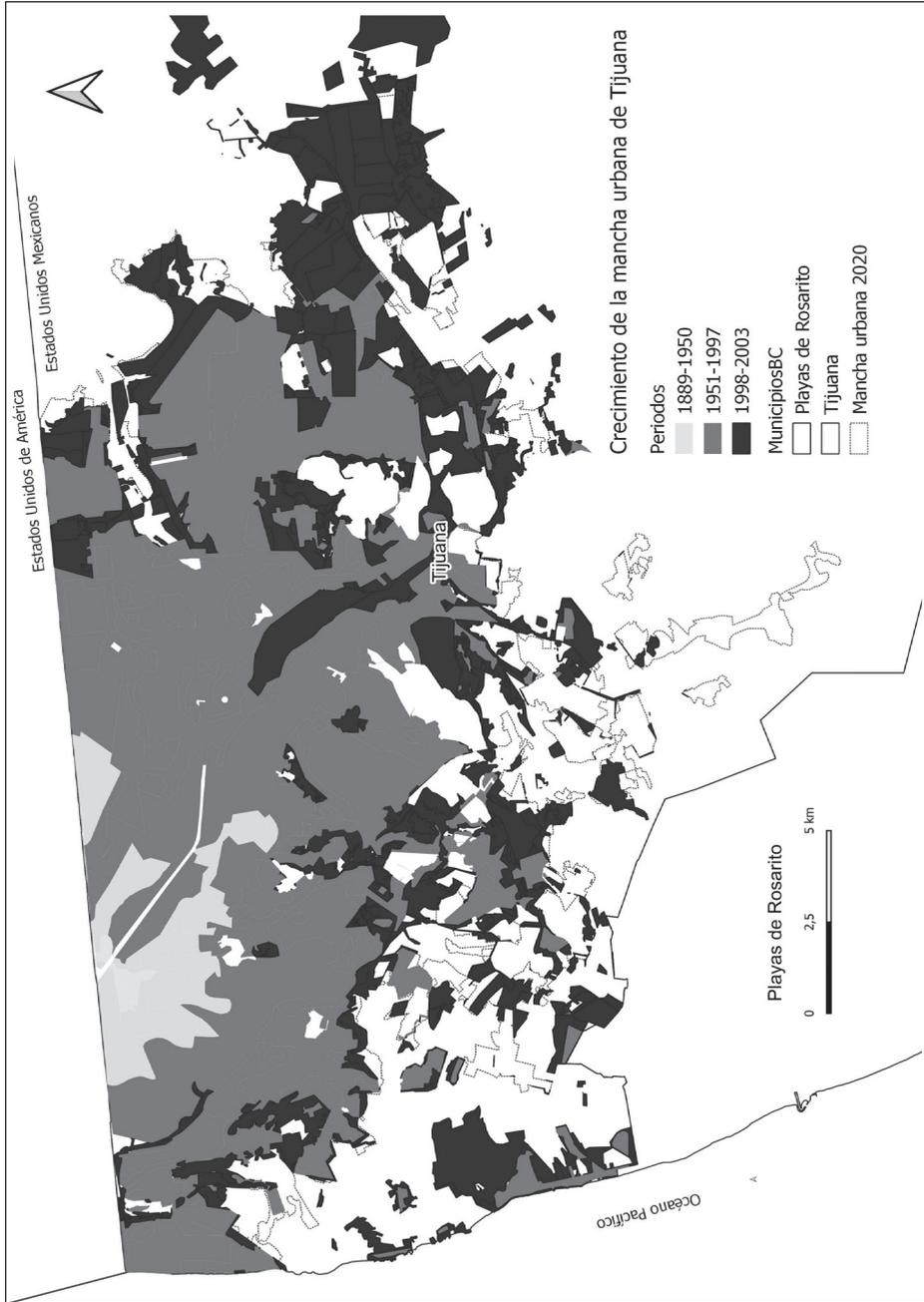
La topografía de Tijuana juega un papel importante en su desarrollo urbano y es uno de los elementos que afecta la aptitud física territorial. Según el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población (PDUUPT) 2010-2030, el suelo apto para desarrollo representa el 8.58% de la superficie total del centro de población, mientras que el 25.06% es considerado como un suelo no apto, y la clasificación con el mayor porcentaje es el 36.67% con una aptitud media. Las condiciones de aptitud territorial han dado como efecto un crecimiento fragmentado. A pesar de la existencia de suelo no apto, este sigue siendo ocupado por asentamientos irregulares en su mayoría, lo que ha afectado la planeación y control de la ciudad. “La difícil topografía de Tijuana se traduce en altos costos de urbanización, lo que limita el desarrollo urbano, pero no así el crecimiento, ya que la ciudad sigue expandiéndose, aunque con grandes carencias en servicios y equipamiento” (Encinas 2018, 74).

La expansión urbana de Tijuana se vio impactada, al igual que las ciudades del resto del país, por la política de vivienda aplicada en las últimas décadas, con su carácter expansivo de vivienda localizada en la periferia. El ejemplo más claro de ello es el DUIS Valle de San Pedro, que está ubicado al sureste de la zona urbana y que quedó inconcluso en todas sus etapas, heredando una grave problemática para los residentes de los fraccionamientos que formaron parte del desarrollo.

Esta política, al igual que en el contexto de México, vivió un cambio de visión a partir del sexenio pasado (2012-2018), que ha dado pie al surgimiento de proyectos con mayor densidad, ubicados en las zonas centrales y establecidos e impulsados por el marco de planeación local:

- PDUUPT 2010-2030. Dentro de sus políticas de desarrollo urbano considera el “crecimiento con densificación tendiente a intensificar

Figura 1
Expansión urbana de la ciudad de Tijuana, 1989-2014



Fuente: Atlas of Urban Expansion (Angel 2016).

el uso de suelo en aquellas zonas del área urbana en donde por sus características cuentan con altos niveles de infraestructura y de servicios” (Implan 2010, 264), en busca de promover una ciudad más compacta y eficiente.

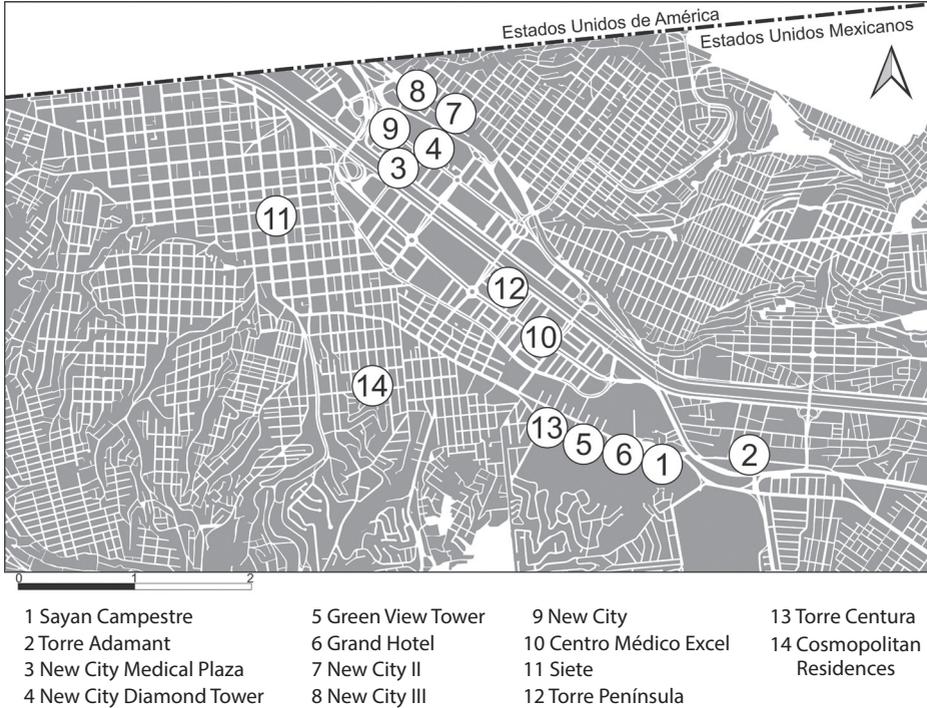
- Plan Estratégico Metropolitano (PEM) Tijuana-Tecate y Playas de Rosarito 2012-2034. En su estrategia de Metrópoli Ordenada y Eficiente, “pretende lograr una ZM con ciudades ordenadas y planificadas, que dé certidumbre tanto a desarrolladores e inversionistas respecto a la regularización de la tenencia de la tierra. Ofrezca mayores espacios públicos, adecuada infraestructura que favorezcan el desarrollo de estilo de vida saludable” (Implan 2012, 18).

Como se puede observar en estos instrumentos, se empiezan a generar las condiciones hacia una densificación de la ciudad, tratando de contrarrestar el crecimiento urbano experimentado e impulsando el desarrollo hacia el interior de la misma.

Caracterización de la construcción vertical en Tijuana

En este apartado se analizan las características de los proyectos que están transformando las zonas próximas al centro de la ciudad, los cuales se pueden observar en la figura 2, que corresponden a los edificios más altos de Tijuana. La localización de estos inmuebles puede ubicarse en dos zonas diferenciadas: la primera sobre el boulevard Agua Caliente, en lo que se considera el distrito central de negocios, y cuyo antecedente es la construcción del edificio del Grand Hotel en 1979; la segunda, en la zona centro de la ciudad. Es importante aclarar que el *boom* inmobiliario de este tipo de edificaciones verticales se dio a partir del año 2006, cuando inicia la construcción de varios edificios, principalmente en la denominada Zona Río, donde se ubican las Torres de New City. Entre 2015 y 2017 surgen nuevos proyectos en la colonia Madero y la zona centro, particularmente sobre la Avenida Revolución, los cuales buscan ubicarse en zonas de mayor plusvalía, con acceso a servicios y proximidad a

Figura 2
Ubicación de los edificios más altos en la ciudad de Tijuana



Fuente: Elaboración propia.

diversos atractivos culturales y turísticos, así como a la Garita Internacional. De los edificios que se muestran en la figura 2, el 57% es de uso habitacional, principalmente condominios considerados de lujo; el 14% es de uso mixto, de uso residencial y comercial; otro 14% está relacionado con el sector de salud, y el 15% restante, a comercio o servicios.

Como se mencionó, el antecedente de la construcción vertical en Tijuana se encuentra en el Grand Hotel Tijuana (figura 3, fotografía 1), conocido comúnmente como las Torres. Este es un edificio icónico de la ciudad, ubicado sobre el boulevard Agua Caliente; su construcción inicia en 1979 y se concluye en 1982 como parte del complejo de Agua Caliente. Tiene un carácter comercial en el ramo hotelero y de servicios; y es un referente en la edificación

Cuadro 2
Características de los edificios más altos de la ciudad de Tijuana

	Nombre	Altura (m)	Niveles	Fecha de construcción	Uso	Ubicación
1	Sayan Campestre	123.75	29	2017-en proceso	Habitacional	Blvd. Agua Caliente, Col. Aviación
2	Adamant	114.57	30	2017-2019	Habitacional	Blvd. Agua Caliente, Col. Colinas de Aguacaliente
3	New City Medical Plaza	107.00	28	2016-en proceso	Salud	Blvd. Gral. M. Márquez de León, Zona Urbana Río
4	New City Diamond Tower (Torre Esmeralda)	101.80	27	2006-2008	Habitacional	Blvd. Gral. M. Márquez de León, Zona Urbana Río
5	Green View Tower	91.66	24	2007-2009	Habitacional	Blvd. Agua Caliente, Col. Aviación
6	Grand Hotel Tower	89.90	28	1979-1982	Comercial	Blvd. Agua Caliente, Col. Aviación
7	NewCity Tower II (Torre Zafiro)	88.70	24	2006-2008	Habitacional	Blvd. Gral. M. Márquez de León, Zona Urbana Río
8	NewCity Tower III (Torre Cuarzo)	88.70	24	2015	Habitacional	Blvd. Gral. M. Márquez de León, Zona Urbana Río
9	NewCity Tower V (Torre Perla)	88.70	24	2018	Habitacional	Blvd. Gral. M. Márquez de León, Zona Urbana Río
10	Centro Médico Excel	72.59	19	2006	Salud	Av. Paseo de los Héroes
11	Siete	--	18	En proceso	Uso mixto: comercio, oficinas, habitacional	Calle séptima, zona centro
12	Torre Península	64.92	17	2013	Comercio-oficinas	Dr. Atl, Zona Urbana Río
13	Torre Centura	61.11	16	1996	Oficinas	Blvd. Agua Caliente, Col. Aviación
14	Cosmopolitan Residences	57.29	15	2015-2017	Habitacional	Av. Ensenada, Col. Madero

Fuente: Elaboración propia.

vertical, ya que fue el primer rascacielos de la metrópoli con una altura de 89.9 metros, cuenta con 28 pisos. Su dueño, Carlos Bustamante Anchondo, encargó el proyecto a los arquitectos Diego Moreno y Héctor Osuna.

Sayan Campestre es un edificio de condominios (figura 3, fotografía 2) que a la fecha se encuentra en construcción. Se ubica también sobre el boulevard Agua Caliente, próximo al Club Campestre, el cual es un club social y deportivo privado que aloja principalmente instalaciones de campo de golf, salones de eventos y restaurantes. Una vez terminado será el edificio más alto de la ciudad, con una altura de 123.75 metros y 29 pisos de construcción. En él se dispondrán 98 condominios y 3 *penthouse*, guardería, gimnasio y *spa*, salón de eventos y áreas comunes como alberca, área de juegos infantiles, sala de recreación, terraza con jardín y área para mascotas. Cuenta con 9 diferentes prototipos de plantas de 2, 3 y 4 recámaras, con superficies que varían de 153 a 384 m². En cuanto a los costos por condominio, estos oscilan entre los 495 000 a 1 350 000 dólares. Adicionalmente, el edificio cuenta con vigilancia las 24 horas e internet gratuito en áreas comunes. Sus promotores lo anuncian como un desarrollo donde se podrá “vivir una vida a un nivel más alto, una vida de lujo”.

La Torre Adamant se encuentra ubicada sobre el boulevard Agua Caliente. Es un edificio de uso habitacional de 25 niveles y 182 departamentos de 36 a 160 m² con 14 diferentes distribuciones: de 36 a 51 m² (con una recámara) y de 72 a 129 m² (con dos recámaras). Entre sus amenidades cuenta con una alberca, terraza, gimnasio, salón de yoga, cuarto de juegos, comedor para eventos y sala *lounge*. Se promueve como “un concepto residencial que atrae al futuro y a nuevos modelos de conformación de la vida y las necesidades de los habitantes”. A la fecha es el edificio más alto de la ciudad, que ya se encuentra en operación y cuyo uso es únicamente habitacional.

New City Residencial, construido por Grupo Abadi, es un conjunto de cinco edificios (torres Diamante, Esmeralda, Onix, Rubí y Zafiro), todos ellos de 24 niveles, con excepción de la torre Esmeralda, de 27. Su edificación se realizó en diferentes etapas a partir de 2006, y fue diseñado con la visión de ser un *resort*, ya que cuenta en sus áreas exteriores con canchas de básquetbol, ráquetbol, tenis, área de albercas, jacuzzi y asadores; adicionalmente cuenta con gimnasio, *spa*, salas de belleza, sala de cine, salón de eventos, salón de usos

Figura 3
Nuevas edificaciones en Tijuana



Fuente: Fotografías de los autores.

múltiples, salón *lounge*, área de *snack bar*, zona infantil y juegos, así como un área de educación Montessori. Además de ser amigable con las mascotas, tiene seguridad CCTV y pago de servicios. Las dimensiones de sus modelos de departamento tienen 175, 280 y 350 m² (con tres recámaras y una alcoba). Se promociona como “un residencial que lo tiene todo”. Adicionalmente, se construye en la misma manzana el New City Medical Plaza, que es un complejo de consultorios médicos, hotel y área comercial; inició su construcción a mediados de 2016 con un área de 70 000 m² y actualmente sigue en proceso. Al igual que este proyecto, existen varios edificios verticales cuya principal demanda es el turismo de salud extranjero, el cual tiene un auge importante en la ciudad.

Otro de los edificios destacados es el Cosmopolitan Residences, construido por Cosmopolitan Group, una agrupación inmobiliaria que se ha

enfocado en la construcción vertical. Actualmente, esta agrupación desarrolla varios proyectos de este tipo en diversas zonas de la ciudad. El proyecto mencionado se ubica en la colonia Madero (conocida como colonia Cacho), cuenta con seis modelos habitacionales, entre los que se encuentran de 135 y 138.40 m² (incluye: dos recámaras, dos y medio baños, *walking closet* en recámara principal, cuarto de lavar, sala, comedor y cocina, y una terraza de 13 a 17 m²), de 169.98, 194.06 y 195.33 m² (incluye: tres recámaras, tres y medio baños, *walking closet* en recámara principal, cuarto de lavar, sala, comedor, cocina, y una terraza) y 227.16 m² (incluye: tres recámaras, tres y medio baños, sala de televisión, *walking closet* en recámara principal, cuarto de lavar, sala, comedor, cocina y una terraza). Como parte de sus amenidades, cuenta con un área de ráquetbol, zonas de cardio, alberca, jacuzzi y sauna, *studio*, yoga al aire libre, corredor de lectura y sala de juegos.

De los inmuebles descritos, cabe destacar cómo han dado lugar a diversas transformaciones en la ciudad. Como se puede apreciar en la fotografía 6 (figura 5), en algunas zonas como la colonia Madero se ha modificado el paisaje urbano. En ella se puede ver cómo contrasta la producción de nuevas edificaciones verticales de tipo condominio, localizadas de forma dispersa, con las viviendas ya existentes, las cuales en su mayoría son de tipo unifamiliar, de uno a dos niveles y de carácter residencial. Asimismo, donde predominaba un ambiente más tranquilo, sin tráfico en las vialidades, poco a poco se va incrementando en la medida que surgen nuevas torres que cambian el paisaje urbano y las formas de vida de los habitantes. En la fotografía 6 (figura 5) es evidente el surgimiento de varias construcciones de distintos grupos inmobiliarios que buscan nuevos mercados en el sector de vivienda. Por otra parte, no hay ninguna mejora en la infraestructura existente, e incluso esta zona carece de espacios públicos o áreas verdes donde los residentes actuales puedan convivir entre ellos o con los recién llegados. A lo largo de la ciudad, principalmente en las vialidades más transitadas, se pueden observar grandes espectaculares que anuncian la preventa de condominios y la visión de una Tijuana que avanza en vías de la vanguardia, proyectándose como una ciudad competitiva e innovadora. Esta es una nueva apuesta en la producción de vivienda; sin embargo,

Figura 4
Otras construcciones recientes en Tijuana



Fuente: Fotografías de los autores.

no está al alcance de toda la población y conlleva desafíos para la planeación urbana y la integración social.

Conclusiones

Como conclusiones de lo analizado, se puede señalar, en primera instancia, que las políticas de vivienda tienen un impacto determinante en el desarrollo de la ciudad, y Tijuana es un claro ejemplo de ello. Inicialmente, la producción de vivienda bajo el modelo expansivo detonó el crecimiento urbano en la periferia, dejando de lado el desarrollo urbano ordenado. Como consecuencia, con el impulso a la densificación promovido desde el enfoque de la ciudad compacta, se están generando nuevos escenarios donde se aprovecha la infraestructura y servicios existentes, refuncionalizando la zona centro de Tijuana y sus alrededores. La manifestación espacial de lo anterior se observa claramente en el paisaje urbano transformado por la proliferación de edificios de una altura

Figura 5
Paisaje urbano de la colonia Madero

Fotografía 6



Fuente: Fotografías de los autores.

Figura 6
Anuncios publicitarios de edificación vertical de tipo habitacional

Fotografías 7 y 8



Fuente: Fotografías de los autores.

sobresaliente en las zonas centrales de la ciudad, los cuales corresponden a una lógica de mercado más que a una solución a la demanda de vivienda de la mayoría de los residentes de Tijuana, ya que los productos desarrollados están dirigidos a un estrato socioeconómico alto y a la demanda extranjera. Así, al igual que en el caso del modelo expansivo, la lógica que prevalece en los nuevos proyectos residenciales es la rentabilidad, donde la visión de negocio se sobrepone al desarrollo urbano. Por otra parte, estos procesos de densificación se están promoviendo desde distintos ámbitos en los contextos nacional e internacional. En particular, los ODS tienen entre sus propuestas el desarrollo de ciudades más compactas, y esto se plasma y refleja en los instrumentos de la planeación local, que intentan promover ciudades más sustentables y con mejor calidad de vida. Sin embargo, en el contexto analizado, se enfrentan ciertas limitaciones debido a que se trata de una densificación derivada de una oferta para un sector de altos ingresos, y no de opciones diversas para toda la población, provistas de una mejor localización. En este sentido, es importante trabajar en una mayor regulación del mercado a través de los instrumentos de planeación urbana, así como considerar la participación comunitaria de los residentes de las zonas a establecer como propicias para la densificación.

Por otro lado, como se mencionó, los nuevos proyectos están generando una nueva configuración del paisaje urbano, ya que su altura está transformando el *skyline* de la ciudad. Asimismo, representan una nueva forma de producción habitacional en el contexto de la ciudad de Tijuana, pues se relacionan con nuevas formas de vida, donde en un mismo espacio se concentran las actividades de habitación y recreación, deporte, gracias a las amenidades que se ofrecen. Este es un estilo de vida que intenta promover una visión cosmopolita y global de la ciudad.

Finalmente, es importante señalar que el modelo compacto que se tiene como objetivo puede también presentar deficiencias, como la saturación de los servicios y el congestionamiento, carencias de espacios públicos y áreas verdes, menos espacio y más ruido. En este sentido, es necesario definir los umbrales de la densificación de la ciudad a fin de evitar que surjan los problemas derivados de una falta de regulación del proceso, como son el hacinamiento, la congestión, la contaminación y segregación social, en busca de lograr ciudades

compactas, conectadas, integradas e incluyentes, que garanticen el bienestar de todos los habitantes.

Referencias bibliográficas

- Angel, Shlomo, Alejandro M. Blei, Jason Parent, Patrick Lamson-Hall y Nicolás Galarza Sánchez. 2016. *Atlas of Urban Expansion. The 2016 Edition. Volume 1. Areas and Densities*. Nueva York: New York University; UN-Habitat; Lincoln Institute of Land Policy.
- Ballén, Sergio Alfonso. 2017. “Vivienda y ciudad compacta. Conceptos y debates sobre ecourbanismo en España”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 10 (19): 68-85. <https://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.vccc>.
- Chávez, Sander y Walberto Badillo. 2017. “Orígenes del ‘New Urbanism’ y su influencia en los paradigmas de desarrollo urbano contemporáneos”. *Modulo Arquitectura CUC* 18 (1): 9-38. <https://doi.org/10.17981/moducuc.18.1.2017.01>.
- Comisión de Vivienda del Senado de la República, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., SMO Consulting. 2014. *México compacto: las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. México: Senado de la República.
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda). 2008. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable*. México: Conavi.
- . 2018. Polígonos urbanos estratégicos. <https://www.gob.mx/conavi/documentos/poligonos-urbanos-estrategicos>.
- Dieleman, Frans y Michael Wegener. 2004. “Compact City and urban sprawl”. *Built Environment* 30 (4): 308-323.
- Eibenschutz, Roberto y Pablo Benlliure. 2009. *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*. México: Sedesol; UAM-Xochimilco; Porrúa.

- Encinas, Eugenio. 2018. "El crecimiento urbano de Tijuana desde la perspectiva del espacio relacional". Tesis doctoral. El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2018/11/TESIS-Encinas-Moreno-Mar%C3%ADA-Eugenia-DCSER.pdf>.
- Implan (Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana). 2010. *Programa de desarrollo urbano de centro de población 2010-2030*. México: Implan.
- . 2012. *Plan Estratégico Metropolitano (PEM) Tijuana-Tecate y Playas de Rosarito 2012-2034*. México: Implan.
- . 2019. *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Tijuana 2019-2040*. México: Implan.
- Kunz, Ignacio. 2008. *Manual de operación para el reaprovechamiento y la redensificación de la ciudad interior*. México: Conavi; Sedesol.
- Mawromatis, Constantino. 2013. "Tensiones y convergencia: El diseño urbano contemporáneo como alternativa a la ciudad dispersa y difusa". *INVI* 28 (79): 125-163.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2014. *La situación demográfica en el mundo, 2014*. Nueva York: ONU.
- Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). 2013. *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*. México: Sedatu.
- . 2019a. *Programa Nacional de Vivienda 2019-2024*. México.
- . 2019b. Comunicado de prensa 190/2019, 17 de diciembre, 2019. <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/firman-sedatu-e-infonavit-convenio-para-recuperar-171-mil-viviendas-abandonadas>.
- Smart Growth Network. 2006. *Así es el desarrollo inteligente*. Bayamón: Smart Growth Network. <https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-04/documents/this-is-smart-growth-spanish.pdf>.
- Szupiany, Estefanía. 2018. "La ciudad fragmentada. Una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano". *Estudios Sociales Contemporáneos* 19 (1): 100-116.
- XXI Ayuntamiento de Tijuana 2016-2019. *Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019*. México.

SECCIÓN IV

Contradicciones en la producción inmobiliaria y búsqueda de soluciones

7 Multicausalidad de la crisis de precios de vivienda en Chile*

Ernesto López-Morales

Presentación

El presente capítulo observa la industria inmobiliaria en Chile, analizando específicamente su limitada capacidad para renovar el *stock* de vivienda nacional y controlar la escalada de precios actual. Para la década comprendida entre 2010 y 2019, se distinguen precios de vivienda desacoplados del resto de la economía, con un alto impacto sobre hogares de segmentos medios y bajos.

Con base en un marco teórico y datos actualizados del área metropolitana del Gran Santiago y otras ciudades del país, se exploran tres variables incidentes en estas alzas, a saber: demanda de uso de vivienda, demanda de inversión en vivienda y costos de producción para las empresas inmobiliarias, con foco en la incidencia del precio de suelo sobre precio de vivienda. Si bien tradicionalmente se ha entendido que las empresas inmobiliarias sufren de escasez de suelo y enfrentan costos de suelo crecientes, producto de excesivas regulaciones urbanas impuestas por municipios —lo que provocaría incrementos de precio de vivienda—, los datos aquí muestran más bien un retroceso de la variable “incidencia de suelo” en la última década y la adquisición de mayor preponderancia de la variable “demanda por inversión” en vivienda. De esta manera, se percibe ineficiencia por parte de la industria inmobiliaria chilena para satisfacer el alto déficit de vivienda del país, con responsabilidad conjunta tanto de los sectores privado como público en la regulación del mercado.

* Agradecimientos a Nicolás Herrera, Claudia Sanhueza y Alejandra Rasse por sus aportes a versiones anteriores de este documento. Los eventuales errores contenidos en este apartado son responsabilidad exclusiva del autor. Este documento cuenta con el patrocinio de Proyectos ANID Fondecyt #1210972 y Fondap #15130009.

Introducción

En Chile se habla actualmente de una severa “crisis de vivienda” (Montes 2021). Los precios de vivienda han escalado al punto de volverse insustentables para un alto número de hogares del país. Estos hogares de ingresos medios y bajos no acceden al mercado de la vivienda por razones de precio, o lo hacen a través de la multiocupación de una misma vivienda por varias familias bajo condiciones de hacinamiento o por medio de asentamientos informales. El tamaño de las unidades nuevas se ha reducido ostensiblemente. Por otra parte, además de su alto precio, la vivienda nueva se construye mayoritariamente en modalidad de departamentos, a menudo en edificaciones de gran altura y densidad que rompen con la imagen de la ciudad y saturan los barrios donde se emplazan. Sin embargo, el volumen global de producción de vivienda en el país ha permanecido relativamente estático en los últimos veinte años, por debajo de las 120 000 unidades anuales, y no logra paliar el déficit. Alto precio de vivienda y déficit se encuentran correlacionados.

El presente trabajo busca comprender las causas de la inflación de precios en la producción de vivienda en Chile. Apoyado en literatura económica y datos actualizados relativos a transacciones de compraventa de propiedades y encuestas de caracterización socioeconómica, se observan las tres causas más probables para estas alzas, a saber: incrementos en la demanda de uso, incrementos en la demanda de inversión y baja capacidad de la industria inmobiliaria de renovar y ampliar el *stock* de vivienda. Respecto a esta última variable, se cuestiona la idea —ampliamente difundida desde el sector inmobiliario privado— de que el precio de suelo estaría detrás de las alzas en el precio de la vivienda. El capítulo también analiza el impacto que tienen las alzas de precio de vivienda en los hogares de Chile, basado en datos socioeconómicos de fuentes oficiales.

En 2019, la Cámara Chilena de la Construcción (cchc) posicionó a Chile dentro del grupo de países donde el acceso al hogar es “severamente inalcanzable”. Su índice de acceso a la vivienda muestra que una familia promedio en el país debería destinar 45 años para pagar del todo una vivienda propia, usando una cuarta parte de su ingreso mensual para ello, es decir, casi toda una

vida (CCHC 2019). En el Gran Santiago, dos tercios de los hogares que alquilan pagan más de un 30 % de sus ingresos en vivienda (Inciti 2020). El índice de precios de vivienda (IPV) del Banco Central señala que entre los años 2010 y 2019 el incremento del precio promedio de la vivienda en la Región Metropolitana (RM) de Santiago fue de 94.5 %, y a nivel país, de 82 %; mientras que la variación del índice general de remuneraciones a precios reales en Chile, entre enero de 2010 y junio de 2017, fue de solo 18.7 % (Banco Central 2020).

La variación del IPV entre 2002 y 2019 fue de 140 %, es decir, las principales alzas se concentran en la última década, posterior a la crisis *subprime* del año 2008. El IPV incluso muestra que el “estallido social” de octubre de 2019 no hizo disminuir los precios de la vivienda, contra lo que se especuló inmediatamente después del evento. La actual pandemia de COVID-19 aparentemente genera un aumento en la adquisición de casas por sobre departamentos (EMOL y Munita 2021), pero ello tampoco ha reducido el precio de departamentos. Aun así, el tamaño útil de las unidades ofertadas ha tendido a una reducción en las últimas dos décadas; y la dimensión de la oferta de departamentos nuevos se encuentra en su mayor parte por debajo de los 40 m² en la mayoría de los municipios centrales urbanos. Para el Gran Santiago, a diciembre de 2020, la oferta de departamentos representaba un 89.5 % de la oferta total de vivienda, aunque las ventas de unidades de departamentos en el bimestre noviembre-diciembre del mismo año representaban un 75.8 % del total de ventas de vivienda (Toctoc 2020), lo que refleja la tendencia al alza en la construcción de departamentos de la última década; tendencia que se repite en las zonas centrales de las principales ciudades chilenas, que se verticalizan de la mano de la construcción residencial en altura.

A la par de estas alzas, y muy probablemente relacionado con ellas (Larraín y Razmilic 2019), la magnitud del déficit habitacional chileno, según datos censales del año 2017, se sitúa en 497 615 hogares a nivel cuantitativo, con una estimación a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de 1 303 484 hogares con requerimiento cualitativo, es decir, hogares que ocupan vivienda que no cumple con condiciones suficientes de habitabilidad (Ministerio de Desarrollo Social 2017). Esto equivale al 8.2 y 22 % de la población nacional, respectivamente.

En las últimas décadas, el gremio de las empresas inmobiliarias (CChC 2019) ha definido como la causa principal de los aumentos de precio de la vivienda la escasez del suelo para las empresas, originada en las estrictas regulaciones urbanas que imponen los municipios; escasez que se traspasa a mayores precios de suelo y, como consecuencia, a mayores precios de vivienda. Estas mayores restricciones a la altura y densidad de la edificación se explican por agendas municipales de protección de barrios frente a lo que numerosos alcaldes y organizaciones vecinales perciben como una amenaza al patrimonio edificado por parte de la construcción en altura, que demuele propiedades antiguas para construir edificios modernos de gran elevación (Colin 2017). Sin embargo, el gremio de las empresas sostiene que regular excesivamente alturas y densidad de construcción genera escasez de suelo y, por ende, encarecimiento de la vivienda, traspasándole responsabilidad al Estado por sus ordenaciones urbanas. Por ello, el gremio de las empresas usualmente exige mayor flexibilidad en las normas de suelo, bajo el argumento implícito de que ello ayudaría a disminuir los precios de la vivienda.

Sin embargo, la evidencia de la última década muestra que los costos de suelo en los que efectivamente incurren las compañías inmobiliarias para construir no serían tan incidentes en la formación de precios de vivienda como se supone. Como se muestra más adelante en este artículo, al tratarse de un mercado de vivienda compuesto mayoritariamente de edificios en altura, la incidencia del suelo sobre el precio de cada vivienda tiende a bajar, particularmente en las zonas de mayor altura y concentración inmobiliaria. Para este análisis, se usan datos administrativos del Conservador de Bienes Raíces (CBR) del Gran Santiago. Los datos del CBR son el registro obligatorio de todas las transacciones de compraventa de bienes raíces en el país.

En la literatura económica se habla de la multicausalidad de los incrementos de precios de vivienda por sobre la variable suelo. Existen múltiples variables incidentes que revisar desde lo teórico (López-Morales, Sanhueza y Herrera 2021; Toctoc 2021). El presente texto realiza tal revisión, observando el surgimiento de al menos dos grupos de variables que aparecen como causales más probables para el encarecimiento, a saber: el crecimiento demográfico

que afecta la demanda y las variables macroeconómicas que incentivan la inversión privada en vivienda y que acotan la oferta de vivienda.

A continuación, se presentan cinco apartados. El primero describe la limitada producción de unidades de vivienda en los últimos veinte años en Chile, lo que ha acrecentado el déficit de este recurso. El segundo se apoya en teoría económica para abordar la multicausalidad de la apreciación de la vivienda y la creciente incidencia de la migración, la disminución en el tamaño de los hogares en el país y la compra para inversión producto de políticas macroeconómicas comandadas desde el Banco Central (órgano autónomo), con efectos en precios de arriendo y compra de este activo. El tercero se enfoca en el área metropolitana de Santiago para exhibir la baja incidencia promedio del suelo en el precio de vivienda, pese a un aumento de costos de construcción que aún no se conoce en su real magnitud, pero podría ser una variable incidente en las alzas. El cuarto apartado observa el impacto que han tenido las alzas de precio y la disminución de los tamaños de vivienda en los hogares que residen en el país, con resultados observables en las mediciones socioeconómicas de hogares que realiza el Ministerio de Desarrollo Social. Finalmente, el apartado de conclusiones presenta algunas ideas generales orientadas a ayudar a resolver la crisis de vivienda en Chile.

Volumen estancado de producción de vivienda

No son nuevos los desequilibrios entre oferta y demanda por vivienda en la historia de Chile. Entre las décadas de los sesenta y los ochenta, existió un déficit cuantitativo de vivienda más profundo que el actual. Se trata de una etapa muy conflictiva en la historia del país, con una fuerte migración a las ciudades proveniente del campo y asentamientos informales que prácticamente rodearon la ciudad de Santiago. Un periodo coronado con la entronización de una dictadura militar entre 1973 y 1989 que proscribió la formación de asentamientos informales en las ciudades, y con ello incrementó el “allegamiento” al interior de los hogares, pero que continuó con una política regularizadora de tenencia de tierra procedente aproximadamente desde 1965 (Gilbert 2002).

Sin embargo, se manifestó entonces la incapacidad del Estado y el mercado para resolver el déficit de vivienda en un contexto de inestabilidad económica, tanto por parte de la economía de Estado centralizado de la década de 1960 como durante el ajuste “neoliberal” (1975-1985).

La figura 1 muestra la curva del IPV que elabora el Banco Central, la producción anual medida en unidades de vivienda incorporadas al mercado y los promedios decenales de estas unidades entre 1980 y 2020, con cifras nacionales. Como se puede ver, en la década de los noventa, ya recobrada la democracia en el país, existe un esfuerzo institucional estatal importante para resolver el déficit habitacional de vivienda mediante una oferta de vivienda social subsidiada, localizada mayormente en las periferias urbanas y, en último término, segregada y de deficiente calidad, que aun así logró paliar el déficit cuantitativo que se había acrecentado durante la dictadura militar (Rodríguez y Sugranyes 2006). Se aprecia también, a nivel histórico, que el volumen de producción de vivienda a nivel nacional nunca volvió a superar el máximo valor alcanzado en el año 1998, previo a la “crisis asiática”,¹ que tuvo efectos importantes en el mercado inmobiliario chileno.

A partir del año 2000, la tasa promedio de incorporación de vivienda al mercado chileno se mantuvo estable, en menos de 120 000 unidades anuales, si se observa en promedios decenales por cada década. Por su parte, la población del país aumentó en una tasa constante y el número de hogares creció a una tasa mayor, dado que el tamaño de los hogares también se redujo en este periodo. En la figura 1, el área triangular (ensombrecida), comprendida entre la curva índice de precio de vivienda y la curva promedio decenal, se define como un “área de escasez” (Mankiw 2012). Se trataría de una escasez acrecentada en los últimos veinte años o, en otras palabras, de la incapacidad del mercado para renovar y a la vez incrementar el *stock* de vivienda y situarlo en un volumen necesario para satisfacer la demanda del país. En esta escasez coinciden Toctoc (2021), Larraín y Razmilic (2019) y Simián (2018).

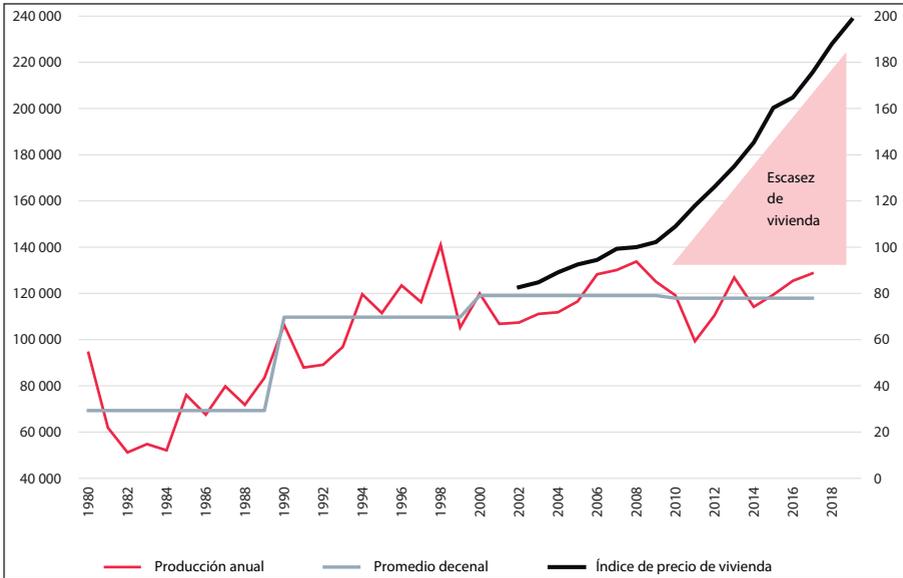
¹ Crisis que en 1999 golpearía la economía chilena, tras una década de creciente involucramiento con las expansivas (y hasta entonces especulativas) economías del Este asiático (Insulza 1998).

Toctoc (2021), una de las principales empresas de estudios de vivienda y suelo en Chile, confirma que, hasta 2008, existieron crecimientos de la oferta acorde con la demanda. Luego, a partir del año 2009, se observa una contención de la oferta y, por consiguiente, desacople de precios de vivienda del resto de la economía. El efecto directo de esta contención es que la “masa” de oferta se ha movido a mayores valores. Si al año 2010 la oferta de departamentos avaluados comercialmente sobre 3 000 Unidad de Fomento (aproximadamente US\$ 115 000), es decir, oferta para segmentos medio-altos y altos, representaba un 14 % de la oferta total, al año 2019 esta alcanzaba un 41 %. El incremento de oferta de casas apreciadas sobre este valor es también notorio, de 28 a 66 % en el mismo lapso (Toctoc 2021).

De acuerdo con Herrera y López-Morales (2021), el periodo 2014-2018 además exige cierto detenimiento. La reforma tributaria promovida por la segunda administración de Michelle Bachelet incorporó un impuesto al valor agregado (IVA) a la compraventa de viviendas, modificando además los tramos del Crédito Especial a las Empresas Constructoras (CEEC), ambas medidas con un incremento de entre un 10 a 12 % (Armas 2014). Esta reforma tributaria también alteró la forma de estimación de la renta imponible generada por el arrendamiento de inmuebles, a través de contabilidad completa para contribuyentes de primera categoría (empresas) y contratos sin descuentos para las personas naturales a partir de 2016. Empero, contra todo vaticinio, la producción de viviendas presentó una pendiente positiva entre los años 2014 y el 2018, como muestra la figura 1. Es decir, la reforma tributaria no desincentivó la producción inmobiliaria de la forma en que se había augurado.

Hoy en día, las empresas inmobiliarias muestran una disponibilidad total menor al 29 % de las unidades a vender, índice que se considera como bajo en el contexto histórico del mercado inmobiliario chileno. Esto quiere decir que la vivienda se consume con rapidez en Chile, en un alto porcentaje en modalidad de “en blanco” (antes de iniciar obras) y con una participación creciente del mercado de renta residencial conocido como *multifamily* o inversiones inmobiliarias construidas exclusivamente para renta.

Figura 1
 Unidades nuevas de vivienda ingresadas al mercado
 en valores anuales y promedios decenales (1980-2017)
 e índice de precio de vivienda (2002-2019)



Fuente: Herrera y López-Morales (2021), basados en Servicio de Impuestos Internos y Banco Central de Chile.

Multicausalidad de los precios de vivienda

En Chile, a la par del estancamiento observado en el volumen de producción de vivienda por debajo de 120 000 unidades anuales en las últimas dos décadas, el precio de este activo no ha dejado de incrementarse. En la literatura, autores como Cohen y Karpavičiūtė (2017) y Dröes y van de Minne (2017) destacan la idea de que las alzas de precios de vivienda descansan en determinantes macroeconómicas y microeconómicas múltiples. En este análisis hemos agrupado estas variables en tres conjuntos: *a)* transformaciones demográficas que afectan la demanda de uso de vivienda; *b)* condiciones macroeconómicas que afectan el consumo y la inversión privada en vivienda, y *c)* costos de producción para los desarrolladores. Es decir, tres submercados que

actúan de manera relacionada y que, según el modelo de DiPasquale y Wheaton (1996), podrían ser causales del encarecimiento de la vivienda. En Chile, estos tres conjuntos de variables han experimentado cambios importantes en las últimas dos décadas, y se explican a continuación.

Variables demográficas

El primer grupo son características demográficas tales como el tamaño de la población, el envejecimiento y la inmigración. Chile tiene una población actual de 18.5 millones de habitantes, pero el tamaño de los hogares ha disminuido constantemente de 4.4 integrantes en 1982 a 3.1 integrantes en 2017, lo que ha significado un crecimiento del número de hogares nuevos de un 36% entre 2002 y 2017, y, por ende, una presión sobre el mercado de compra y alquiler de vivienda.

Las características de la demanda actual de vivienda han cambiado. Los nuevos hogares muestran expectativas residenciales más móviles, orientadas al alquiler, y las propiedades que se ofertan muestran tasas de reemplazo mayores. En el caso del Gran Santiago, la localización priorizada generalmente es suelo con alta conectividad con el Sistema de Transporte de Ferrocarril Metropolitano de Santiago (Metro) (Apaolaza et al. 2016), en contraste con las preferencias mayoritarias de tres décadas atrás, vinculadas a la periferia y el suburbio (Toro 2018). Este giro de preferencias, para el caso de Santiago, puede deberse también a los tiempos de desplazamiento largos, asociados a la baja densidad de cobertura que tiene el servicio de transporte público en los alrededores de la ciudad.

Asimismo, existe demanda de vivienda extra, generada por los hogares inmigrantes que se asientan en los municipios centrales metropolitanos. En 2017 se identificaron 782 471 personas nacidas en otros países que residían en Chile (*versus* 187 000 en 2002; INE 2002, 2017), de los cuales 65.3% habitan en la RM. Así, el municipio de Santiago es el que más población concentra (25.6%), seguido por Las Condes (6.3%), Independencia (6%) y Estación Central (5.2%); todos ellos sectores donde se concentra el empleo, los servicios

y el acceso a las redes de transporte. En un estudio más reciente del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2020), se estima que la cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile era de 1.5 millones a diciembre de 2019, y los principales colectivos provenían de Venezuela (30.5%), Perú (15.8%), Haití (12.5%), Colombia (10.8%) y Bolivia (8.0%).

Un estudio de la empresa Atisba (2018) muestra que las tendencias de localización y tipo de vivienda utilizada por parte de la población internacional en la última década consiste en departamentos nuevos o usados en alquiler para los segmentos de hogares inmigrantes de mayor condición socioeconómica, quienes logran acceder al mercado formal. Mientras tanto, la multiocupación de vivienda de subestándar (coloquialmente denominados “conventillos”) y asentamientos informales (“campamentos”) son utilizados por hogares de menor condición socioeconómica. En general, ambos grupos experimentan altos grados de hacinamiento, empeorados por las dimensiones reducidas de la vivienda nueva.

La proporción de inquilinos entre los inmigrantes aumentó en más del 30% desde 2008 (Larraín y Razmilic 2019). Además, un mayor tamaño relativo de la población de edad avanzada acrecienta la presión sobre los precios de la vivienda. La literatura confirma que el crecimiento de la población podría tener una fuerte relación con los aumentos de los precios de la vivienda. Por ejemplo, Wang y Rickman (2020) encuentran, para China continental, que la oferta de vivienda no solo juega un papel dominante en las diferencias en los precios de la vivienda, sino que también afecta el crecimiento de la población regional.

VARIABLES MACROECONÓMICAS

Aumentos en el producto interno bruto (PIB) y el ingreso disponible incrementan la demanda general de espacio, y debido a que el *stock* se fija a corto plazo, a veces a largo plazo, un PIB creciente hace que los precios también suban. Además, el crecimiento persistente del PIB cambia la disposición a gastar más en vivienda y deuda debido a las expectativas de mayores ingresos de por vida (Brueckner 1997). El PIB de Chile creció de US\$77.861 millones en 2000

a us\$298.231 millones en 2018, a pesar de ser el segundo país más desigual entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, con el 44.4 en el índice de Gini, después de México (Banco Mundial 2020). Por el contrario, el desempleo tiene un efecto negativo en los ingresos, reduce las expectativas de crecimiento salarial y aumenta la incertidumbre de los ingresos futuros y la capacidad de pagar la deuda, reduciendo así la disposición a abonar por la vivienda de los propietarios.

Las tasas de interés y las condiciones crediticias influyen también en la accesibilidad hipotecaria (Arrondel y Lefebvre 2001), lo que aumenta la demanda por comprar y afecta los precios. Una tasa de interés menor implica tasas hipotecarias más bajas, lo que eleva la demanda para comprar, sea para destino de uso o inversión en busca de retorno por alquiler. Según Herrera y López-Morales (2021), en Chile, entre 2010 y 2019, la deuda hipotecaria a nivel país aumentó de 20% a casi 30% del total de la deuda nacional. Hasta el año 2019, las tasas de interés de la cartera de vivienda alcanzaron su menor nivel histórico, cercano a 2% (Banco Central de Chile 2019), a la par de un crecimiento de créditos a más de 25 años de plazo y créditos con financiamiento entre 80 y 90% del valor de la vivienda. Es decir, mayor facilidad para obtener deuda hipotecaria, con exigencia de menor pie, mayor diversidad de productos financieros disponibles, tendencias a centralizar la inversión privada en vivienda y una demanda de créditos que aumenta en 21.7% en los últimos años. Culturalmente, la vivienda se comprende como un activo que jamás se desvaloriza, y los hogares chilenos más acomodados han respondido a esa creencia (Herrera y López-Morales 2021).

Las condiciones crediticias son fundamentales; a saber, los requisitos de pago inicial, la relación préstamo-valor (LTV) y la relación deuda-ingreso (DTI), como lo demostró claramente la crisis *subprime* iniciada en 2007 en Estados Unidos y Europa (Aalbers 2019). La relación DTI debe limitar el poder adquisitivo de las personas y reducir la presión sobre los precios de la vivienda, porque la DTI generalmente debe ser un máximo de ingresos del 25%. Sin embargo, un estudio en el Gran Santiago muestra que alrededor del 40% de los que se mudaron a nuevas áreas residenciales centrales después de 2005 soportan una proporción de DTI superior al 25% (López-Morales y Orozco

2019). En economías altamente liberalizadas, como la chilena, el DTI no regula siempre los precios de la vivienda.

Por su parte, los inversionistas en vivienda pueden adquirir fácilmente el 20% de la oferta de vivienda en al menos 19 municipios de la RM de Santiago. No obstante, en municipios como Santiago Centro, Estación Central e Independencia, que lideran la producción inmobiliaria en edificios de altura, esta tasa es superior al 50% de la oferta. A nivel del Gran Santiago, se reporta que la actual cifra de unidades destinadas a inversionistas representa un 43.5% del total de ventas anuales. Estas propiedades orientadas a la inversión suelen ser pequeñas, con dimensiones de 30 m² o menos, para un 27.7% del total ofertado (Forno 2019).

Los inversionistas reciben no solo altos rendimientos por el cobro de alquiler, sino que también utilizan los bienes raíces como un depósito seguro para almacenar exceso de capital (Fernandez, Hofman y Aalbers 2016). Además, los desarrolladores tienen incentivos para alcanzar la cantidad máxima de la capacidad de pago de los inversores a expensas de suministrar cada vez unidades más pequeñas.

A nivel global, la vivienda se ha convertido en un bien de inversión, lo que es posible gracias al aumento de la capacidad de ahorro y crédito al que tienen acceso los segmentos más ricos y las empresas de inversión (Aalbers 2019; Christophers 2016; Soederberg 2014). Los inversores incluyen una amplia gama de compañías de seguros, empresas familiares, personas de altos ingresos y administradoras de fondos de pensiones privadas. Herrera y López-Morales (2021) desarrollan un completo estudio del perfil de los inversionistas privados en el Gran Santiago, identificando características socioeconómicas asociadas principalmente a la élite y clases medias acomodadas.

Para Atkinson, Parker y Burrows (2017) y Fernandez, Hofman y Aalbers (2016), la transformación de la vivienda en un activo de inversión cada vez más abstracto, pero rentable, es una tendencia global, en la que las élites transnacionales y las capas medias-altas rentistas intervienen de manera decidida en los mercados. Por *abstracto* nos referimos a que la vivienda se ha disociado de su concepción esencial. Ha pasado de significar cobijo y espacio de reproducción humana a ser un activo de inversión con alta rentabilidad.

Incluso se habla de una “quinta ola” de gentrificación, de carácter financiariado (Aalbers 2019; Herrera y López-Morales 2021). La vivienda es hoy un vehículo de inversión que compite con otros tipos de papeles financieros. En Chile, pareciera ser además sustituto del sistema privatizado de pensiones de vejez, que no ofrece suficiente retorno a las personas (Ząbkowicz 2019).

Variables de costos de producción

El tercer grupo de variables son los costes de construcción y de suelo. Cuanto mayores son los costos para los desarrolladores, menor es el *stock* de viviendas que suministran, lo cual genera escasez de este bien (DiPasquale y Wheaton 1996). Respecto a los costos de construcción, un estudio reciente de Toctoc (2021) muestra que entre 2010 y 2019 estos experimentaron alzas globales de cerca de 40 %. Los costos de edificación han crecido 37.4 % en el mismo periodo, con costos de mano de obra aumentados en un 51 %. Asimismo, costos asociados al cumplimiento de nuevas normativas urbanas y de construcción han crecido 34.1 % en los últimos ocho años, tales como modificaciones a reglamentos acústico y térmico, Ley de Ductos, Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP) (Vicuña, Pumarino y Urbina 2020), entre otras modificaciones normativas. A la fecha se desconocen otros estudios que indiquen con certeza el efecto de estos aumentos de costos sobre el precio unitario de vivienda para segmento de casas y departamentos, y por distintas bandas de precios de vivienda. Esto, dado que no es lo mismo el efecto que una nueva normativa o el aumento de costos de mano de obra que se pueda tener en proyectos con altas economías de escala, como son los edificios en altura. Sin embargo, el estudio de Vicuña, Pumarino y Urbina (2020) sobre la aplicación de la LAEP identifica aportes de baja magnitud realizados por las empresas constructoras de grandes edificios, por lo que estos autores recomiendan ajustar los parámetros de cobro asociados a la LAEP para conseguir mayores aportes.

Como posible causa adicional, la reforma tributaria de Chile de 2016 redujo de un equivalente a US\$157 500 a US\$70 000 los costos mínimos declarados de construcción de viviendas elegibles para pagar el IVA, lo que explicó

un aumento en los precios de la vivienda en un 7 %, según una tesis de pregrado de Quiroz (2017). La oferta se vio afectada por este nuevo impuesto por solo un año.

Sin embargo, el argumento principal para las alzas de vivienda ha sido sostenidamente el factor “suelo”. Los desarrolladores argumentan que el costo de suelo apreciado es la causa principal de la vivienda excesivamente encarecida en Chile (CCHC 2019). En el caso del Gran Santiago, compuesto por 37 municipios independientes, se esgrime que un número significativo de estos tornaron sus regulaciones urbanas más estrictas para los desarrolladores durante la última década, generando una escasez “artificial” de suelo y un traspaso mayor al precio de vivienda. No obstante, en rigor, no existe evidencia empírica que respalde esta suposición.

La literatura muestra que la escasez de suelo ocurre con mayor frecuencia en lugares donde el acceso a la tierra está restringido por la geografía y por el Estado, como Hong Kong (Li, Wong y Cheung 2016) o Singapur (Haila 2016). En cambio, en las economías liberalizadas, como la chilena, los precios de la tierra aumentan más lentamente que los precios de la vivienda, porque la falta de datos disponibles públicamente de las transacciones del mercado de la tierra hace que los vendedores de tierras no tengan toda la información del mercado necesaria disponible para vender a un precio más alto (Oikarinen 2014). Aun así, la incidencia del suelo sobre el precio de la vivienda también está determinada por la escala de la construcción, ya que construir un gran número de unidades a gran altura reduce el costo unitario de suelo a límites insospechados. El siguiente apartado entrega evidencia actualizada relativa a la menor incidencia que está teniendo la variable de suelo en el mercado de la vivienda en Chile.

Incidencia del suelo sobre el precio de la vivienda

La causa siempre mencionada por las empresas inmobiliarias del alto costo de construcción de vivienda es la idea de que el suelo para construir es artificialmente escaso, debido a que los municipios centrales de las principales

ciudades chilenas han fijado normas de construcción demasiado restrictivas, es decir, poco atractivas para la industria de la construcción de vivienda nueva (CCHC 2019; Larraín y Razmilic 2019). En Chile, cada municipio urbano tiene la potestad de definir su propio plan regulador municipal, es decir, atraer o rechazar la edificación en altura de sus barrios.

Exceptuando el territorio de los municipios del oriente de Santiago, donde reside de manera segregada la élite, y donde el mantener una baja densidad residencial es posibilitado por planes reguladores restrictivos (lo que se paga con un alto precio de la vivienda), en el resto de la ciudad las empresas inmobiliarias obtienen ganancias solo desarrollando proyectos de más de cuatro pisos, a menudo de veinte y hasta los cuarenta pisos. Estos proyectos comúnmente cuentan con densidades netas superiores a dos mil habitantes por hectárea aproximadamente (Vicuña, Pumarino y Urbina 2020). Municipios o barrios que no ofrezcan condiciones de planificación permisivas para ese tipo de edificación en altura generalmente se consideran como inexistentes por parte de la industria inmobiliaria.

El discurso inmobiliario plantea que los municipios, mediante sus regulaciones urbanas, generarían escasez artificial de suelo, lo que empujaría los precios de suelo hacia arriba, y que, a su vez, ello haría subir los precios de la vivienda por mayores costos para las empresas desarrolladoras. De hecho, Larraín y Razmilic (2019) plantean que el precio de suelo promedio metropolitano en Santiago aumenta en una tasa mucho mayor al precio promedio de la vivienda, y que ello parecería ser explicación suficiente para los altos precios de vivienda. Sin embargo, el estudio de estos autores tiene un sesgo de selección, ya que observan solo 13 municipios de los 37 metropolitanos. Y luego, tal estudio no considera la densidad de la construcción, que divide el alto costo de suelo en un número también alto de unidades de vivienda. Es decir, el costo de suelo se divide no por una sino por centenares de viviendas que componen el edificio.

Información más actualizada se presenta en la figura 2, que refleja un análisis realizado sobre 165 979 transacciones de compraventa de departamentos registradas en los cuatro Conservadores de Bienes Raíces (CBR) del Gran Santiago, entre los años 2010 y 2019. El CBR es el registro oficial obligatorio de toda compraventa de bienes raíces en el país. De la muestra observada,

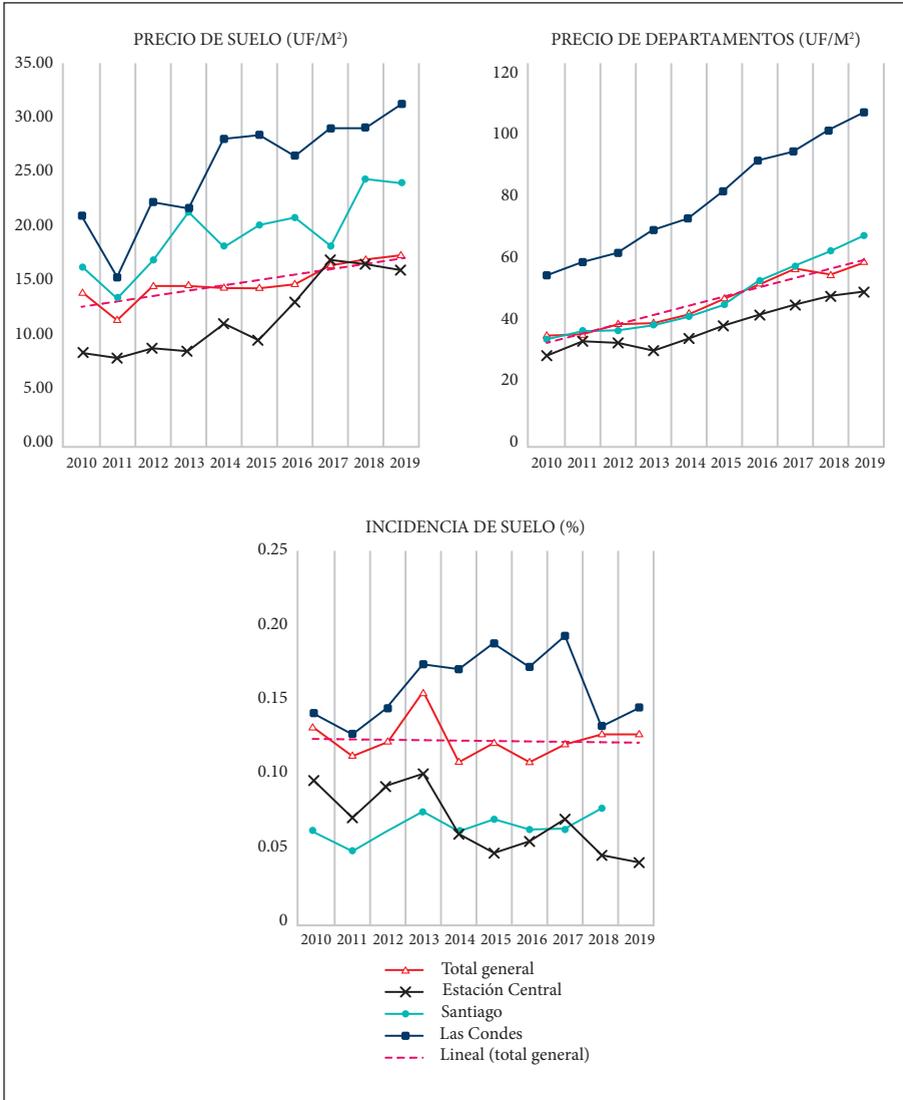
se ha retirado el 1 % superior e inferior de observaciones para cada municipio, con el fin de prevenir eventuales errores de registro que puedan distorsionar la muestra con valores atípicos, demasiado altos o bajos.

En la figura 2 se muestran resultados promedio para cuatro áreas del Gran Santiago, a saber: *a*) municipio de Santiago, lugar fundacional de la ciudad con el mayor volumen anual de unidades de departamentos añadidas al mercado metropolitano; *b*) Estación Central, municipio históricamente popular cuya zona principal experimenta una de las mayores densificaciones residenciales del país; *c*) Las Condes, un municipio de élite, y *d*) el promedio de los 37 municipios metropolitanos. El gráfico de arriba a la izquierda muestra el incremento efectivo del precio de suelo pagado para cada una de estas zonas, y el gráfico de arriba a la derecha muestra lo mismo en lo relativo a precios de departamentos nuevos adquiridos. El gráfico de abajo muestra la incidencia del precio del suelo sobre el precio de los departamentos para el mismo lapso. La unidad de medición para los gráficos de arriba es la Unidad de Fomento por metro cuadrado (UF/m^2). La UF es una unidad de cuentas utilizada en Chile que se ajusta diariamente de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC), es decir, presenta valores reales comparables para todos los años.² Para el gráfico de incidencia de suelo de abajo, la unidad de medida es porcentual.

En ambos gráficos superiores las cuatro curvas reflejan un alza sostenida (salvo una reducción de precio de suelo en 2011). En cambio, el gráfico inferior muestra estabilidad o decrecimiento de la incidencia del suelo, debido al crecimiento de precio de la vivienda de departamentos y la altura de los edificios. La incidencia de suelo promedio metropolitano tiene una pendiente negativa, lo que quiere decir que, en el promedio del Gran Santiago, el suelo incide menos en el precio de esta vivienda a medida que avanza el tiempo. En el caso del municipio Estación Central, la incidencia de suelo disminuye en una medida aún más considerable, dada la explotación en gran altura, alcanzando valores de incidencia de suelo por debajo del 5 % del precio de la unidad de vivienda para el año 2019.

² El valor de la UF a septiembre de 2021 es de alrededor de US\$38.

Figura 2
 Precio de vivienda promedio e incidencia de suelo promedio para el Gran Santiago



Fuente: Elaboración propia con base en CBR (2010-2019).

Se aprecian alzas sostenidas de precio de departamentos para las cuatro áreas, y en el caso de Las Condes, con valores muy por encima del promedio metropolitano al tratarse de un municipio de élite, con la vivienda más costosa. Asimismo, la pendiente de la curva promedio de precio de suelo crece en menor medida que la de precio de la vivienda de departamentos, lo cual contradice lo observado por Larraín y Razmilic (2019), probablemente por la muestra incompleta que utilizan.

La figura 3 muestra una imagen del paisaje de Estación Central, con sus enormes torres de vivienda, que explica la situación descrita, ejemplo de escenarios parecidos en otros barrios y municipios del Gran Santiago.

Asimismo, existen incentivos públicos a una mayor ganancia inmobiliaria producto de “rentas de suelo” o plusvalías urbanas. En Santiago, la mayor parte del tiempo las empresas inmobiliarias aprovechan para internalizar las altas “rent gaps” de suelo (Smith 1979) generadas por la cercanía al constantemente creciente sistema Metro. Según un estudio reciente (López-Morales et al. 2019), las inmobiliarias que construyen sus proyectos dentro de un radio de un kilómetro a la redonda de la red de Metro tienen utilidades 25.6 % mayores respecto a las empresas que se sitúan fuera de este radio, sin que haya un retorno al Estado por la captura de esa plusvalía generada por inversión pública (Páramo 2018). Mientras tanto, el precio de suelo pagado por inmobiliarias a propietarios de suelo se incrementa solo en una magnitud de 5.5 % al localizarse al interior del mismo radio de un kilómetro. Es decir, los propietarios de terrenos localizados al interior del área de influencia del Metro y que venden a las inmobiliarias se benefician solo en un 5.5 % mayor por esa localización, pero las ganancias de las inmobiliarias se benefician en un 25.6 % mayor por estar en esa ubicación.

El estudio de López-Morales (et al. 2019) muestra también que el índice de constructibilidad³ permitido por los planes reguladores municipales genera incluso mayores ganancias a empresas inmobiliarias (6.1 % de incremento de

³ Definido como la cantidad de metros cuadrados construibles a partir de un metro cuadrado de suelo. Una constructibilidad de 8 significará que, por cada metro cuadrado de suelo, se podrán construir 8 m² de vivienda nueva, incluidas las áreas comunes.

Figura 3
Torre de departamentos en el municipio de Estación Central



Fuente: Fotografía del autor.

utilidad por cada punto adicional de coeficiente de constructibilidad), todo ello mediante la construcción en altura y posterior venta de un volumen mayor de viviendas y oficinas en una misma parcela de suelo. Resulta entonces errado pensar que el Metro de Santiago beneficia con plusvalías a los propietarios de las casas situadas a la redonda de las estaciones. El Metro favorece en una medida cinco veces mayor a las empresas que desarrollan proyectos en altura que a los propietarios de predios o casas.

El Metro de Santiago es probablemente una de las redes de transporte subterráneo que más se expande en el último tiempo en América Latina. De acuerdo con los planes anunciados, su extensión en 2022 se habrá duplicado respecto a una década atrás (si se consideran nuevas líneas —4A, 3 y 6—, más la extensión de la línea 1, que ya fueron construidas, y las nuevas líneas 7, 8 y 9 actualmente en proyecto o ejecución).

Por cada estación nueva que se inaugura, la empresa Metro S. A., que tiene mayoría estatal en su directorio y cuyo presidente es nominado directamente por el presidente de la República, ofrece a las inmobiliarias cientos de hectáreas nuevas para inversión, en barrios que ahora se vuelven atractivos, a menudo emplazados en municipios populares, donde el precio de suelo es también bastante bajo. Por su parte, muchos alcaldes de esos municipios, particularmente aquellos donde se viven cotidianamente las mayores privaciones, perciben que la producción de las empresas desarrolladoras de vivienda son la única forma de paliar el déficit de vivienda que se advierte en sus territorios. Es por ello que tales alcaldes están dispuestos a mantener regulaciones de suelo flexibles, o a flexibilizarlas donde exista interés inmobiliario, con el fin de atraer el desarrollo en altura.

Nuevas y mejores tecnologías de la construcción han incrementado la economía de escala del rubro inmobiliario y han reducido los costos unitarios de construcción, especialmente para las empresas de mayor volumen. Hoy existen mejores condiciones técnicas para que las desarrolladoras construyan edificios más altos, con mayor número de apartamentos (a menudo de dimensiones más pequeñas) sobre una misma cantidad de tierra. Ello ha posibilitado el acentuado retorno a los centros metropolitanos, no solo de un caudal

de nueva población residente, sino principalmente del capital de inversión en busca del mayor retorno posible (Smith 1979).

Mayores economías de escala de construcción implican mayor eficiencia al momento de edificar, pero también una serie de conflictos urbanos relacionados con la sombra, el ruido y el agresivo incremento de densidad habitacional que provocan los desarrollos de gran altura sobre los barrios antiguos de la ciudad. Al largo plazo, las externalidades negativas de la edificación en altura también reducen el costo de los terrenos circundantes. Esta tendencia puede seguir hasta el punto de que un barrio se encuentre casi por completo saturado de edificios y nuevos residentes, los alcaldes modifiquen sus normas urbanas y las desarrolladoras busquen un nuevo barrio para invertir en la ciudad. Esto es precisamente lo que ha ocurrido recientemente en el municipio de Estación Central, que ilustra la figura 3. En el caso del Gran Santiago, la continua ampliación de la red de Metro los ayudará en esa tarea.

Solo las declaratorias de barrios patrimoniales o zonas de interés especial, o una norma de altura o densidad por debajo del mínimo admisible por el mercado, son instrumentos efectivos para repeler el accionar de las megadesarrolladoras en altura que operan en Santiago. Ello se consigue con el esfuerzo de organización de los vecinos y una fuerte convicción social de que ciertos barrios patrimoniales deben ser protegidos (Colin 2017); sin embargo, en las zonas donde se logra esa protección, el mercado inmobiliario sencillamente no opera, con lo cual estas franjas se ven enfrentadas a la dicotomía renovación en altura máxima o desinversión, deterioro y déficit de vivienda.

En el último tiempo han aparecido estudios que abogan por el surgimiento de un nuevo mercado inmobiliario, que sea rentable para sus promotores en lo económico, pero que cumpla con densidades y alturas medias o bajas, genere bajo impacto barrial y modernice la materia construida sin repercutir en el entorno con alturas excesivas (Saona y López-Morales 2021; Tapia et al. 2020). Ello pareciera exigir la participación en el mercado de empresas distintas, de menor escala. Dado que actualmente las compañías inmobiliarias medianas y pequeñas enfrentan problemas de financiamiento, en la medida que las entidades bancarias las perciben como más riesgosas para obtener créditos por la compra de suelo y financiamiento de la construcción, se cree necesario

estudiar formas de facilitar el financiamiento para estas empresas (Saona y López-Morales 2021).

Incrementos de precios de vivienda y efectos en hogares

En Chile, la escalada de aumento de precios de vivienda de la última década se ha tornado un tema de preocupación generalizada. La mitad de los hogares del país perciben un ingreso mensual inferior a CLP⁴ \$400.000 (US\$500) según informó el INE en 2019, mientras que los precios de la vivienda van aumentando sostenidamente. Entre 2009 y 2017, el precio promedio de alquileres en el país creció en un 45.4% (desde UF 5.8 hasta UF 8.4). En la RM de Santiago, el incremento fue de un 38% (de UF 7 a UF 9.6); en la Región de Valparaíso, creció 37.9% (de UF 4.9 a UF 6.8). En tanto, en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, dos regiones con intensa actividad inmobiliaria en sus ciudades cabecera regional (Iquique y Antofagasta), el aumento fue de 114.3 y 66.7%, muy por encima del promedio nacional, con un salto desde UF 4.4 a UF 9.5 y desde UF 6.9 a UF 11.6 respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social 2009, 2017).

Tarapacá y Antofagasta son dos de las cuatro regiones mineras del norte de Chile, que generan la principal fuente de riqueza del país por explotación de recursos minerales y que paradójicamente han visto crecer el número de personas viviendo en condiciones precarias y asentamientos informales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2019).

Si se analizan los precios de arriendo por tramos de superficie útil de vivienda, estos incrementos se perciben aún mayores. La encuesta Casen muestra que en la RM de Santiago, solamente para los tramos de vivienda de 30 a 40 m² y de menos de 30 m², los incrementos de precio de arriendo entre 2009 y 2017 fueron de 57.6% y 48.7%, respectivamente. En el año 2009 un arriendo promedio de un hogar de 30 m² costaba UF 3.8, pero en 2017 su valor se elevó a UF 5.7. Sin embargo, según la misma encuesta y en el mismo periodo, el pro-

⁴ CLP es el código para la moneda chilena establecido por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés).

medio de ingresos totales de los hogares que habitan vivienda dentro del rango de 30 a 40 m² solo crece en términos reales en un 1.3%. Y los ingresos de los hogares que habitan viviendas en el rango de menos de 30 m² crecen en una tasa mayor de 25.5%, lo que pareciera explicarse por la reducción de las opciones de vivienda que experimentan las capas medias del país en la actualidad, quienes, dados los altos precios de vivienda, deben optar por espacios cada vez más pequeños. Es decir, quienes antes podían permitirse una vivienda de hasta 40 m², ahora solo pueden acceder a una de hasta 30 m².

A nivel general, entre 2009 y 2017, los hogares de la RM de Santiago vieron incrementarse la participación de sus gastos en vivienda dentro del presupuesto familiar, en promedio pasaron de 12.9 a 17.9%. En el área metropolitana de Santiago, la capital del país, dos tercios de los hogares arrendatarios tienen gastos en vivienda superiores al 30% de su ingreso (Inciti 2020).

El cuadro 1 desagrega aún más estos datos, con resultados de la encuesta Casen, separados por tramos de superficie de vivienda y quintiles de ingreso de los hogares, y exhibe la evolución entre 2009 y 2017. Las variables observadas son “ingreso de hogar promedio”, “alquiler promedio” y “número de hogares”. Para el caso de la variable “edad del hogar (tramo inferior a 35 años)”, se presenta el resultado de 2017 solamente en la parte inferior del cuadro.

Llama la atención el aumento del precio de alquiler promedio por sobre el incremento del ingreso promedio de los hogares para todos los tramos de superficie y quintiles de ingreso. Hemos destacado con color gris los resultados relativos al crecimiento del número de hogares de quintil IV que viven en superficies de entre 30 y 40 m², y el incremento aún mayor del número de hogares de quintiles IV y V (los más altos) en tramos de superficie residencial inferiores a 30 m². La parte inferior del cuadro muestra el número de hogares de edad menor a 35 años por quintil y tramo de superficie. Se ha destacado también, en color gris, la notablemente mayor participación de hogares de quintiles IV y V en superficies de 40 m² o menos, revelando el impacto aparentemente mayor que tiene el encarecimiento de la vivienda en hogares jóvenes en formación, y el impacto que alcanza a hogares jóvenes de nivel socioeconómico medio-alto, lo que coincide con otros análisis (Sabatini et al. 2017).

Los potenciales factores de presión de desplazamiento desde el mercado inmobiliario experimentados por los hogares Q_{III}, de alguna forma desplazados por los hogares Q_{IV} que “descienden” de categoría, parecieran ser evidentes y preocupantes, aunque esto debiese ser materia de un estudio más detallado. Hogares Q_{II} y Q_I son beneficiarios típicamente del subsidio de vivienda social, y, por ende, no se consideran en este análisis, enfocado en el mercado privado.

Incrementos tan altos de precios de alquiler de vivienda son preocupantes, aún más si consideramos la evolución de la tenencia de vivienda de los hogares en Chile. En 2009, la encuesta Casen mostraba que, en las zonas urbanas del país, un 18.8 % de los hogares chilenos vivía en modalidad de arriendo; sin embargo, según la misma encuesta, para el año 2017 ese porcentaje alcanzaba el 24.5 %. Del mismo modo, en la RM de Santiago, la tenencia en arriendo en zonas urbanas se ha incrementado en más de 380 000 hogares entre los años 2009 y 2017, lo que corresponde a un aumento de hogares que arriendan respecto al total, desde un 21.3 % en 2009 a un 28.7 % en 2017.

Como contracara de lo anterior, la tenencia asociada a propiedad pagada, o en pago, ha disminuido su participación en zonas urbanas del país, con una reducción desde 64.8 a 57.25 % entre 2009 y 2017. Situación similar se aprecia para la RM de Santiago, pasando de 63.6 % a tan solo 53.8 % en igual lapso (Ministerio de Desarrollo Social 2009, 2017). Para Simián (2018), los hogares que alquilan su vivienda pasan de algo más de medio millón en 1990 a casi 1.3 millones en 2017; y, en la actualidad, mientras los hogares propietarios crecen al 1 % por año desde 2009, los inquilinos lo hacen al 5.7 % por año.

Un aumento en la tasa de alquiler en Chile no debiese ser necesariamente negativo, ya que el arriendo es una alternativa adecuada para un número alto de hogares, especialmente hogares jóvenes con proyectos de vida asociados a una mayor movilidad residencial, hogares de tercera edad de reducido tamaño, o familias inmigrantes. Sin embargo, parece preocupante cuando esta tasa también está acompañada por un aumento tan drástico de precios de arriendo, con los efectos que esto genera en el presupuesto familiar, y un aumento aún más acentuado de precios de compra —como se aprecia en la figura 3— que aleja a posibles compradores de la adquisición de una vivienda.

Cuadro 1
Ingresos promedio, arriendo promedio y tasa arriendo/ingreso
por quintil y superficie de vivienda, 2009-2017

	QI	QII	QIII	QIV	QV
Ingreso hogar promedio - Crecimiento 2009-2017 (porcentajes)					
menos de 30 m ²	29.9	33.8	2.7	57.7	-3.0
de 30 a 40 m ²	39.4	44.1	33.4	7.6	14.5
de 41 a 60 m ²	49.7	41.0	32.0	16.9	20.9
de 61 a 100 m ²	69.4	58.8	41.4	29.0	-10.1
de 101 a 150 m ²	44.8	35.6	17.7	-3.9	1.9
más de 150 m ²	102.3	-28.7	67.4	39.5	-16.5
Alquiler promedio - Crecimiento 2009-2017 (porcentajes)					
menos de 30 m ²	81.9	111.1	65.4	75.3	96.2
de 30 a 40 m ²	95.4	97.6	106.8	74.4	71.3
de 41 a 60 m ²	72.4	90.8	93.8	84.7	44.9
de 61 a 100 m ²	41.7	71.9	114.8	60.8	80.9
de 101 a 150 m ²	31.0	61.1	23.4	72.4	55.8
más de 150 m ²	22.3	20.4	26.8	75.1	100.7
Número de hogares - Crecimiento 2009-2017 (porcentajes)					
menos de 30 m ²	16.7	47.2	26.0	334.1	327.5
de 30 a 40 m ²	8.2	-10.4	-6.9	106.3	42.0
de 41 a 60 m ²	65.4	73.4	114.9	62.5	53.8
de 61 a 100 m ²	84.6	94.2	-78.1	95.3	47.5
de 101 a 150 m ²	157.6	52.2	85.1	40.4	26.1
más de 150 m ²	-5.1	-16.6	56.7	220.3	-12.5
Hogares menores de 35 años de edad – CASEN 2017					
menos de 30 m ²	401	791	77	7 113	7 307
de 30 a 40 m ²	2 539	2 154	2 136	14 428	14 672
de 41 a 60 m ²	5 240	8 539	14 265	12 219	20 163
de 61 a 100 m ²	1 069	3 102	7 764	14 474	18 729
de 101 a 150 m ²	-	510	2 207	131	2 056
más de 150 m ²	-	-	-	-	555

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2009, 2017).

Por su parte, existirían en el país 300 158 hogares con “allegados”, número que se ha incrementado en un 64.4% entre 2009 y 2017 (Ministerio de Desarrollo Social 2009, 2017). Al año 2019, existían también 47 050 hogares en asentamientos informales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2019), 47% de los cuales, según una estimación, debe esa situación al alto precio y las bajas condiciones de habitabilidad que encontraron previamente en el mercado del arriendo; tasa que sube a 74% si se contabilizan exclusivamente hogares inmigrantes que viven en condición de informalidad (López-Morales, Flores y Orozco 2018). Según la organización no gubernamental Techo, al año 2020 el número total de hogares en asentamientos informales ascendió a más de 80 000 a nivel país (Techo 2021), efecto probable de la pandemia de COVID-19, que disminuyó los ingresos e incrementó la cesantía laboral.

Como se observa, las barreras de acceso a la vivienda que experimentan hogares y grupos en formación, inmigrantes, adultos mayores, entre muchos otros, son cada vez más altas. De hecho, para un número importante de hogares urbanos en Chile, resulta hoy más factible alquilar que comprar. Entre 2009 y 2017, los precios de compra subieron 70.2% (Banco Central 2020), en tanto los arriendos crecieron en una tasa menor, de 45.4% (Ministerio de Desarrollo Social 2009, 2017).

La regla general nacional pareciera ser que, mientras por el monto y las credenciales crediticias que deben exhibirse, para muchos hogares la compra de vivienda se torna directamente inaccesible o excluyente; para ellos el pago de un alquiler es todavía posible, en desmedro de la calidad de vida o incluso de la satisfacción de otras necesidades básicas del hogar. No obstante, para otros hogares, como hemos apreciado en este capítulo, las condiciones macroeconómicas actuales les invitan a adquirir bienes raíces y concentrar propiedad de vivienda como fuente de una renta de inversión a futuro, en una tendencia que pareciera ser global.

Conclusiones

El presente capítulo ha abordado la crisis de vivienda actual en Chile en lo que respecta a precios de compra y alquiler, actualmente insustentables para un alto número de hogares. Tal contexto ha exacerbado la multiocupación e informalidad en el acceso a la vivienda, con condiciones de hacinamiento e inseguridad para un número creciente de hogares. El tamaño promedio de las unidades nuevas tiende a la baja, en gran medida promovido por las preferencias que muestran los inversionistas privados, quienes copan el mercado; sin embargo, paradójicamente, los nuevos edificios de vivienda presentan más altura y densidad, asegurando ganancias a las empresas inmobiliarias por mayores economías de escala de construcción y “rentas de suelo”, pero generando conflictos con municipios y barrios que no están preparados para —ni quieren recibir— tal intensificación inmobiliaria en altura. Pese a todo, el volumen global de producción de vivienda en el país se ha estancado en los últimos veinte años, sin que la industria inmobiliaria logre paliar el alto déficit de vivienda existente, y ello en gran parte explica las alzas de precios de este bien.

Apoyado en literatura económica y datos actualizados hasta el año 2019, este capítulo observó las tres variables que más probablemente inciden en las alzas de precios de vivienda: incrementos de demanda por uso, incrementos de demanda por inversión y una limitada capacidad de renovar y ampliar el *stock* de vivienda por parte de las empresas inmobiliarias. Respecto a esta última variable, los datos muestran que el costo de suelo no sería el factor de mayor incidencia, e incluso pareciera retroceder frente al creciente mercado de inversión en vivienda. En lo relativo al aumento de los costos de construcción, su efecto en los precios aún está por verse, especialmente considerando que las economías de escala de construcción también han aumentado.

Respecto a los cambios demográficos identificados, es poco lo que puede incidir una política sectorial de vivienda y ciudad con el fin de regular la demografía de un país. Las tendencias en la formación de hogares, tasas de fecundidad, nivel educativo, aspectos culturales generacionales y variables migratorias dependen de otras políticas y regulaciones. Sin embargo, una política urbana y de vivienda sí puede incidir en condicionantes macroeconómicas

que aseguren que los hogares que buscan vivienda por primera vez puedan acceder a ella con precios razonables. Como hemos visto en este capítulo, la participación en el mercado de compra de vivienda de hogares en formación se ha visto reducida en la medida que los inversionistas aumentan. En este punto, los diversos autores revisados coinciden en un tema crucial, relativo a que el aumento en el PIB del país se correlaciona con una mayor demanda de vivienda, lo que genera impulso a la inversión. Pero las tasas de interés definidas por el Banco Central para todo el país crean un marco aún más favorable a la inversión especulativa en vivienda, y ello debe ser tomado en cuenta al momento de definir esas tasas, sobre todo en lo que respecta al impacto que provocan en un mercado de vivienda cuya oferta se ha estancado.

Por su parte, las variables asociadas a costos de producción parecieran necesitar investigaciones más profundas. Las economías de escala crecientes, producto de la mayor altura de construcción, en apariencia no inciden en aminsonar los precios de la vivienda. Sin embargo, este capítulo presenta evidencia novedosa, relativa a que la incidencia del costo de suelo sobre el precio de vivienda es menor a lo que comúnmente se supone para las empresas inmobiliarias. Ello abre interrogantes acerca del volumen de ganancia por renta de suelo que obtienen estas empresas al pagar precios de suelo menores a los supuestos, y la necesidad de pensar en tarificar esa ganancia al tratarse el valor de suelo de un efecto a partir de inversiones públicas. En el caso del Gran Santiago, predominantemente la red de Metro (López-Morales et al. 2019).

Asimismo, todo parece indicar que la respuesta a la crisis de vivienda en Chile no se encuentra en la flexibilización de alturas, densidad y coeficientes de constructibilidad presentes en las normativas urbanas, que es lo que argumenta con más fuerza el gremio de las inmobiliarias para bajar los precios de vivienda, sino en incentivar una mayor producción ampliada a edificios de menor escala, a localizarse precisamente en la mayor parte del suelo urbano sometido a reglas urbanas más estrictas.

Controlar precios de vivienda sin desconocer el máximo cumplimiento de las normas de construcción, normas de seguridad para los trabajadores y usuarios, e impuestos, pareciera ser esencial. Asimismo, asegurar un mercado competitivo en el que no solo participen habitualmente las empresas más

grandes, que buscan maximizar ganancias construyendo a altura máxima, sino que lograr rentabilidades privadas en alturas medias o bajas, mejorando el acceso financiero a empresas más pequeñas (Saona y López-Morales 2021), aparenta ser el desafío a emprender. Al menos, a partir de los datos aquí expuestos, sabemos que los costos de suelo no deberían ser tan altos para estas empresas.

Referencias bibliográficas

- Aalbers, Manuel. 2019. "Introduction to the Forum: From Third to Fifth-Wave Gentrification". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. Revisiting 'The Changing State of Gentrification'* 110 (1): 1-11.
- Apaolaza, Ricardo, Jorge Blanco, Natalia Lerena, Ernesto López-Morales, Michael Lukas y Maite Rivera. 2016. "Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile". *Íconos. Revista Ciencias Sociales* núm. 56, pp. 19-41.
- Armas, Cristián. 2014. "Empresas Armas: Efectos de la reforma tributaria en el mercado inmobiliario". Entrevista. *Revista EMB Construcción*, septiembre de 2014. <http://www.emb.cl/construccion/articulo.mvc?xid=3049&edi=145&xit=empresas-arms-efectos-de-la-reforma-tributaria-en-el-mercado-inmobiliario>.
- Arrondel, Luc y Bruno Lefebvre. 2001. "Consumption and Investment Motives in Housing Wealth Accumulation: A French Study". *Journal of Urban Economics* 50 (1): 112-137.
- Atisba. 2018. *Monitor diagnóstico. El mapa de la inmigración en Santiago*. http://www.atisba.cl/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Atisba-Monitor_Mapas-Inmigraci%C3%B3n-en-Santiago.pdf.
- Atkinson, Rowland, Simon Parker y Roger Burrows. 2017. "Elite Formation, Power and Space in Contemporary London". *Theory, Culture & Society*, 34 (5-6): 179-200.
- Banco Central de Chile. 2019. *Informe de estabilidad financiera. Segundo semestre 2019*. Santiago de Chile. <https://www.bcentral.cl/docu>

- ments/33528/133278/IEF2_2019.pdf/742c73b0-5002-594f-8972-a30facf10961?t=1594243794880.
- Banco Central. 2020. Bases de Datos Estadísticos. <https://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/home.aspx>.
- Banco Mundial. 2020. Datos de libre acceso del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/>.
- Brueckner, Jan K. 1997. "Consumption and Investment Motives and the Portfolio Choices of Homeowners". *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 15 (2): 159-180.
- cchc (Cámara Chilena de la Construcción). 2019. *Índice de acceso a la vivienda*. <https://www.cchc.cl/centro-de-informacion/publicaciones/publicaciones-otras-publicaciones/indice-de-acceso-a-la-vivienda-price-income-ratio-pir>.
- Cohen, Viktorija y Lina Karpavičiūtė. 2017. "The analysis of the determinants of housing prices". *Independent Journal Of Management & Production* 8 (1): 49-63. <http://www.ijmp.jor.br/index.php/ijmp/article/view/521>.
- Colin, Clément. 2017. "La nostalgia en la producción urbana: La defensa de barrios en Santiago de Chile". *Revista INVI* 32 (91): 91-111. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582017000300091>.
- Christophers, Brett. 2016. "For real: land as capital and commodity". *Transactions of the Institute of British Geographers* 41, 134-148.
- DiPasquale, Denise y William Wheaton. 1996. *Urban economics and real estate markets*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Dröes, Martijn y Alex van de Minne. 2017. "Do the Determinants of House Prices Change over Time? Evidence from 200 Years of Transactions Data". *European Real Estate Society (ERES)*. https://ideas.repec.org/p/arz/wpaper/eres2016_227.html.
- EMOL e Ignacia Munita. 2021. "Zoom al mercado inmobiliario en pandemia: Casas ganan preferencias y precios se prevén 'estables'". *EMOL*, 26 de abril de 2021. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/04/26/1018874/Analisis-mercado-inmobiliario.html>.

- Fernandez, Rodrigo, Annelore Hofman y Manuel Aalbers. 2016. "London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite". *Environment and Planning A* 48 (2): 2443-2461.
- Forno, Melissa. 2019. "43,5 % de los deptos de Santiago se fueron a manos de inversionistas en 2018". *Las Últimas Noticias*. <https://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2019-09-03&NewsID=435473&BodyID=0&PaginaId=12>.
- Gilbert, Alan. 2002. "Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy". *Housing Studies*, 17 (2): 305-324.
- Haila, Anne. 2016. *Urban land rent: Singapore as a property state*. Londres: Wiley-Blackwell.
- Herrera, Nicolás y Ernesto López-Morales. 2021. "Inversionistas de vivienda en el Gran Santiago: una nueva ola de negocio inmobiliario". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 25 (1). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/32230>.
- Inciti. 2020. "Vivienda asequible: ¿Cuáles son las opciones?". <http://www.inciti.com/vivienda-asequible-cuales-son-las-opciones/>.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2002, 2017. Censo de Población y Vivienda.
- . 2019. "Ingreso laboral promedio mensual en Chile fue de \$573.964 en 2018". [https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/ingreso-laboral-promedio-mensual-en-chile-fue-de-\\$573.964-en-2018](https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/ingreso-laboral-promedio-mensual-en-chile-fue-de-$573.964-en-2018).
- . 2020. "Según estimaciones, la cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile bordea los 1,5 millones al 31 de diciembre de 2019". <https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%BAAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019#:~:text=las%20Conferencias%20Ciudadanas!-,Seg%C3%BAAn%20estimaciones%2C%20la%20cantidad%20de%20personas%20extranjeras%20residentes%20habituales%20en,31%20de%20diciembre%20de%202019>.

- Insulza, José Miguel. 1998. "Los efectos de la Crisis Asiática y su impacto en la economía chilena". Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifa-latam/c98-03012.pdf>.
- Toro, Pía. 2018. "Hogares que arriendan una vivienda aumentan a 25% y retrocede el número de propietarios". *La Tercera*, 27 de junio. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/hogares-arriendan-una-vivienda-aumentan-25-retrocede-numero-propietarios/221793/>.
- Larraín, Clemente y Slaven Razmilic. 2019. "Precios de vivienda: ¿quién tiene la razón?". *Centro de Estudios Públicos* 518. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190910/20190910163323/pder518_clarrain_srazmilic.pdf.
- Li, Ling-Hin, Siu Kei Kelvin Wong y Ka Shing Cheung. 2016. "Land supply and housing prices in Hong Kong: The political economy of urban land policy". *Environment and Planning C: Government and Policy* 34 (5): 981-998.
- López-Morales, Ernesto, Pablo Flores y Hernán Orozco. 2018. "Campamentos e inmigrantes en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión?" *Revista INVI* 33 (94): 159-185.
- López-Morales, Ernesto y Hernán Orozco. 2019. "Ni proletarios ni propietarios: especuladores. Una radiografía a los agentes de mercado de la gentrificación inmobiliaria en Santiago de Chile". *Scripta Nova* 23 (605).
- López-Morales, Ernesto, Claudia Sanhueza, Sebastián Espinoza, Felipe Ordenes y Hernán Orozco. 2019. "Rent gap formation due to public infrastructure and planning policies: an analysis of Greater Santiago, Chile, 2008-2011". *Environment and Planning A: Economy and Space* 51 (7): 1536-1557.
- López-Morales, Ernesto, Claudia Sanhueza y Nicolás Herrera. 2021. "Precios de la vivienda en Chile: dos hipótesis en discusión". Conferencia Latin American Studies Association (LASA) 2021. Vancouver, Canadá, 26-29 de mayo de 2021.
- Mankiw, Gregory. 2012. *Principios de Economía*. México: Cengage Learning.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2009, 2017. Encuesta Casen.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2019. Catastro Nacional de Campamentos. <https://www.minvu.cl/catastro-de-campamentos/>.
- Montes, Carlos. 2021. "La política de vivienda social en crisis". *El mostrador*, 12 de mayo. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/05/12/la-politica-de-vivienda-social-en-crisis/>.
- Oikarinen, Elias. 2014. "Is Urban Land Price Adjustment More Sluggish than Housing Price Adjustment? Empirical Evidence". *Urban Studies* 51 (8): 1686-1706.
- Páramo, Carolina. 2018. "Frente a la privatización de las rentas del suelo urbano en Chile: Aprendizajes para la implementación de instrumentos de recuperación y redistribución de plusvalía urbana". Tesis de maestría, Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/151960>.
- Quiroz, J. 2017. "Análisis del impacto de la Reforma Tributaria en el precio de la 1° y 2° venta de proyectos inmobiliarios según su destino y costo de construcción". Tesis de pregrado, Universidad San Sebastián.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes. 2006. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, 15-21. Santiago: Ediciones SUR.
- Sabatini, Francisco, Alejandra Rasse, Gonzalo Cáceres, María Robles y María Trebilcock. 2017. "Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile". *Revista mexicana de sociología* 79 (2): 229-260.
- Saona, Ignacia y Ernesto López-Morales. 2021. "Desarrollo de vivienda en barrios de baja densidad". *Revista de Arquitectura* 26 (40): 42-49. doi:10.5354/0719-5427.2021.64127.
- Simián, José Miguel. 2018. "El crecimiento del mercado de arriendo en Chile". *Centro de Estudios Inmobiliarios ESE Business School*. Santiago: Universidad de los Andes.
- Smith, Neil. 1979. "Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People". *Journal of the American Planning Association* 45 (4): 538-548.
- Soederberg, Susanne. 2014. *Debtfare states and the poverty industry: money, discipline and the surplus population*. Nueva York: Routledge.

- Tapia, Rodrigo, Consuelo Araos, Rosanna Forray, Diego Gil y Sebastián Muñoz. 2020. "Hacia un modelo integral de regeneración urbano-habitacional con densificación en barrios tipo 9x18". En *Propuestas para Chile. Concurso de políticas públicas 2019*, 319-351. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC. <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/28904/Propuestas%20para%20Chile%202019.pdf#page=319>.
- Toctoc. 2020. "Info inmobiliario: Cierre de cifras". Santiago: Toctoc.
- . 2021. "Disponibilidad de suelo en el Gran Santiago". Santiago: Toctoc.
- Vicuña, Magdalena, Nicole Pumarino y Andrea Urbina. 2020. "Pago por impactos en proyectos de densificación residencial intensiva del Área Metropolitana de Santiago: análisis crítico de los aportes al espacio público en la nueva legislación chilena". *EURE* 46 (139): 47-71. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v46n139/0717-6236-eure-46-139-0047.pdf>.
- Wang, Hongbo y Dan Rickman. 2020. "Housing Price and Population Growth across China: The Role of Housing Supply". *International Regional Science Review* 43 (3): 203-228.
- Ząbkowicz, Anna. 2019. "Pension funds in Chile: bringing the state back in". *Ekonomia i Prawo. Economics and Law* 18 (1): 97-110. <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/EiP/article/download/EiP.2019.008/17138>.

8

Identificación de suelo apto para vivienda de bajos ingresos a través de un análisis del índice de vitalidad urbana. Caso práctico elaborado para la ciudad de Morelia, Michoacán. Una aproximación con econometría y análisis espacial, 2020

Rafael Valdivia López

Introducción

Los últimos años se han convertido en la expresión de la expulsión más acelerada de la población de escasos recursos a la periferia urbana y, en consecuencia, en la ocupación de las zonas periurbanas por asentamientos irregulares con las peores condiciones de infraestructura y equipamiento. Este hecho estilizado de la ocupación y escasez de suelo no apto para el desarrollo por segmentos de población por debajo del primer decil de ingresos es la constante.

Ahora, lo importante es poder dimensionar y tener una aproximación de qué tanto se desplaza a esta población y qué tipo de oferta de suelo tendría que ocupar para poder generar un equilibrio entre la escasez de suelo y la falta de ingresos para acceder a zonas con mejores condiciones, destinadas a la localización de vivienda.

El presente trabajo desarrolla la vinculación altamente correlacionada entre la “vitalidad urbana”, propuesta por Jane Jacobs (1961), y la segregación espacial que sufren los sectores de menor ingreso en la ciudad de Morelia, Michoacán, utilizando como dependientes el coeficiente de ocupación y utilización del suelo urbano. Se trata de probar que, detrás de la elección y operación de diversos instrumentos de planeación urbana, subyace un efecto “perverso” y crítico en el acelerado encarecimiento del suelo urbano y, por ende, en la disminución de posibilidades de ofertar vivienda para familias con ingresos por debajo de los diez salarios mínimos mensuales vigentes para la zona de estudio.

A lo largo del presente capítulo se explicará cómo, a partir de indicadores directos en el ámbito urbano con información disponible a nivel público, se pueden encontrar indicadores de la vitalidad urbana, evaluando zonas de la ciudad específicas en donde se podrían destinar recursos con mayor impacto y eficiencia, para potenciar áreas aptas a la edificabilidad de vivienda de escasos recursos, en vez de que estas sean paulatinamente expulsadas a la periferia urbana como expresión de procesos de pauperización permanentes.

La metodología para poder identificar estas áreas con mejor potencial para el desarrollo habitacional en segmentos de escasos recursos es a través de un modelo de evaluación econométrica, que ofrece una detallada aproximación cuantitativa en forma demostrativa de cómo las variables consideradas en la llamada vitalidad urbana son indicadores de expulsión y segregación espacial, y contrapone el criterio de que, a mayor vitalidad urbana, mejores condiciones de habitabilidad para la población. Resolver esta contradicción es el objetivo final del presente trabajo teórico-empírico.

Cabe mencionar que esta aproximación metodológica también fue investigada —bajo otro contexto— en la ciudad de Barcelona por Xavier Delclòs-Alió (2018), del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona. El uso de esta metodología arrojó resultados interesantes en la evaluación de la vitalidad urbana y la estratificación de áreas con mejores niveles de vida y de habitabilidad. Sin embargo, el equipo de Delclòs-Alió no utilizó un modelo econométrico que le permitiera detallar otros indicadores que, por su naturaleza, en la ciudad de Morelia sí se presentaron, y tampoco profundizó en los efectos negativos del incremento de este indicador.

Por último, quiero agradecer al Instituto Municipal de Planeación de Morelia (Implan), por su apoyo para la elaboración de este proyecto, en especial al maestro César Flores García, director del Instituto, y a su equipo de colaboradores por proporcionar la información geoespacial detallada para correr los modelos econométricos.

Indicadores de información para el armado del índice de vitalidad urbana (IVU)

Antecedentes sobre la vitalidad urbana

La idea de incorporar al estudio el modelo de vitalidad urbana es bajo un enfoque de variables categóricas que puedan explicar aspectos como el coeficiente de ocupación y utilización, así como la identificación de suelo apto para el desarrollo urbano al interior de la propia ciudad, a partir de elementos relativos a la calidad de vida o un modelo ligado a la vitalidad urbana.

Consideramos y sobrentendemos que el modelo, como lo veremos más adelante, se refiere a evaluar características físico-espaciales orientadas casi a niveles de imagen urbana o referencias arquitectónicas y urbanísticas. Sin embargo, retomaremos el principio de vitalidad urbana e incorporaremos otras variables socioeconómicas que nos parecen de gran interés y que pueden determinar aspectos específicos del suelo urbanizable como oferta para segmentos de escasos recursos.

Como antecedente, cabe mencionar que el enfoque de vitalidad urbana fue acuñado por la periodista Jane Jacobs en 1961, quien lo discutió a partir de lo físico-espacial y de bienestar. Como se refiere en María Beltrán (2016, 218).

Una red de espacios públicos bien diseñados y administrados puede ser una de las grandes virtudes de una ciudad y a la larga conlleva muchos beneficios (Jacobs 1961). Sin embargo, la morfología de muchos nuevos desarrollos está provocando la desaparición de los espacios públicos vitales. Esta morfología ha provocado la ruptura de la escala de barrio, que sí encontramos en el centro de las ciudades o en tejidos más antiguos y compactos. Al desaparecer la escala de espacio público, desaparecen con ella las actividades que realizamos diariamente, los encuentros fortuitos y espontáneos, y con ello la generación de identidades colectivas y espacios de representación comunitaria. Desaparece el *street ballet* que describía Jane Jacobs en sus libros, y que explica el sentido de pertenencia al barrio y la cohesión social, inherentes a barrios bien definidos y

delimitados, con calles de tamaño mediano o pequeño y que gozan de variedad de usos y actividades.

Pero no solo desaparece esa morfología de espacios, sino que aumenta la expulsión de población a la periferia urbana más pobre.

Hoy día, las administraciones municipales incorporan de manera explícita o implícita los principios de Jacobs en sus agendas, principalmente mediante la promoción del mejoramiento en la imagen urbana, como acciones que podrían traer por sí solas un mayor y mejor desarrollo urbano inclusive más “equitativo”, y favorecen indirectamente el impulso de mayores densidades habitacionales, especialmente en las áreas centrales con valor histórico patrimonial (extensiones más grandes para usos mixtos comerciales, principalmente). Promueven, en teoría, el uso del espacio público para actividades lúdicas y deportivas, favoreciendo a las economías locales y a la acción comunitaria de abajo hacia arriba.

Jane Jacobs tuvo como objetivo tratar de describir “cómo funcionan las ciudades en la vida real, pues solo así conoceremos qué principios de planificación y qué prácticas en la reconstrucción pueden promover la vitalidad social y económica en las ciudades, y qué prácticas y principios amortiguarán estos atributos” (Jacobs 1961, 4). Justamente este principio es el que reutilizamos para poder determinar el comportamiento ideal de los coeficientes de ocupación y utilización como aproximación de la localización de suelo apto y viable a segmentos de población menos favorecidos, sin dejar la capacidad de exclusión que tienen estos por los costos del suelo urbanizado y principalmente localizado en las unidades centralizadas.

Jacobs propuso cuatro condiciones o indicadores básicos.

La primera de las condiciones de Jacobs para que un área urbana sea vital es lo que llama “una combinación suficiente de usos primarios, y preferiblemente más de dos: residencias, oficinas, pequeñas tiendas y almacenes”. Propone la diversidad del uso de la tierra como uno de los principales impulsores de la vitalidad de la calle, principalmente a través de la actividad de caminar. Esto debe reflejarse a una escala de distrito, aplicado a barrios y calles. Lo

que en teoría debería conducir a una actividad económica más vibrante y a un mayor grado de interacción social.

La segunda condición establece que el “tejido urbano tiene que consistir fundamentalmente en pequeños bloques que puedan garantizar un cierto grado de oportunidad de contacto”, como sería el caso de las manzanas en la ciudad de Morelia. Las distancias cortas multiplican la presencia de calles. Las manzanas o cuadras cortas crearían una mayor oferta de lugares para tiendas locales accesibles a los clientes. Jacobs siempre señaló la necesidad de construir calles a escala humana para mejorar el sentido del lugar adquirido a través de grados más altos de interacción social.

La tercera condición es la necesidad de un cierto grado de mezcla entre edificios de diferentes características y edades: “las ciudades necesitan edificios viejos tanto que probablemente sea imposible que calles y distritos vigorosos crezcan sin ellos” (Jacobs 1961, 187). Se requieren ciudades con edificios mixtos, esto es: edificios viejos y de desarrollo actual. Si se mantiene una cierta mezcla de edificios nuevos y antiguos, se mejorará la diversidad tanto desde el uso del suelo como desde una perspectiva social.

El cuarto principio de densidad para la vitalidad urbana es “la importancia de una concentración suficientemente densa de personas, que será el resultado no solo de los residentes, sino también de las personas que están allí para otros fines”. Otros autores proponen elementos adicionales como la “accesibilidad al transporte público” y condiciones socioeconómicas.

Jacobs discutió los posibles efectos negativos de una gran concentración de infraestructura y edificios que podrían atraer población flotante. La autora observaba que este tipo de elementos urbanos funcionaban como “aspiradoras fronterizas”, ya que podrían absorber la vida de las calles creando fronteras ciertamente impermeables y artificiales. En este sentido, también analiza los llamados *borders* urbanos como vías de ferrocarril a nivel, frentes de agua, canales, ríos, extensos parques de acceso restringido o grandes edificios de comercio o servicios administrativos.

Vitalidad urbana: caso de estudio comparativo en Barcelona, España

Como referente en este tipo de estudios, recientemente en la ciudad de Barcelona se elaboró un proyecto que resolvió la propuesta de medir la vitalidad urbana (Delclòs-Alió 2018) a través de un Sistema de Indicadores de Información Geográfica, muy semejante a la forma que empleamos para determinar la carga urbana en la ciudad de Morelia.

En este estudio se aplicaron las ideas de Jacobs sobre la vitalidad urbana a la conurbación de Barcelona, que cuenta con una población de aproximadamente 2.4 millones de habitantes (ver mapa de Barcelona en Delclòs-Alió y Miralles-Guasch 2018, fig. 1).

Las variables establecidas fueron:

- Índice de concentración (CS)
- Diversidad. Basado en dos índices: edificios de uso mixto (BUM) y residenciales y no residenciales (RNR)
- Oportunidad de contacto, referido al tamaño de la vecindad o bloques (COS)
- Presencia de edificabilidad antigua (NABS)
- Accesibilidad, análisis de transporte público (AS y BVS)

Medidos de la siguiente forma (Delclòs-Alió y Miralles-Guasch 2018, 508):

$$\text{Concentration Score (CS)} = zPD(\frac{1}{3}) + zHD(\frac{1}{3}) + zBD(\frac{1}{3})$$

$$\text{Diversity Score (DS)} = zBUM(\frac{1}{2}) + zRNR(\frac{1}{2})$$

$$\text{Contact Opportunity Score (COS)} = (-1)(zBS)(\frac{1}{2}) + (-1)(zSW)(\frac{1}{2})$$

$$\text{Need for Aged Buildings Score (NABS)} = (-1)(zMA)(\frac{1}{2}) + (zSDA)(\frac{1}{2})$$

$$BUM = -1 \left(\frac{\sum_{i=1}^n p_i * \ln(p_i)}{\ln(n)} \right)$$

$$RNR = 1 - \left| \frac{Res_i - NonRes_i}{Res_i + NonRes_i} \right|$$

$$\text{Accessibility Score (AS)} = (-1)(zDPT)$$

$$\text{Distance to Border Vacuums Score (DBVS)} = zDBV$$

Como se puede observar en construcción de variables, se establecieron categorías y ponderación de análisis para cada una de ellas. Finalmente, el índice llamado de Jane fue:

$$JANE = CS(1/5) + DS(1/5) + COS(1/5) + NABS(1/5) + AS(1/10) + BVS(1/10)$$

Los resultados representados en el SIG como final para el Jane Index se pueden observar en el mapa presentado por Delclòs-Alió y Miralles-Guasch (2018, 514).

Como se puede observar, los mayores índices de vitalidad urbana se encuentran concentrados en la zona centro de Barcelona y sobre corredores urbanos, así como las zonas de menor vitalidad o no vitales se localizan en la zona de muelles industriales y la periferia urbana.

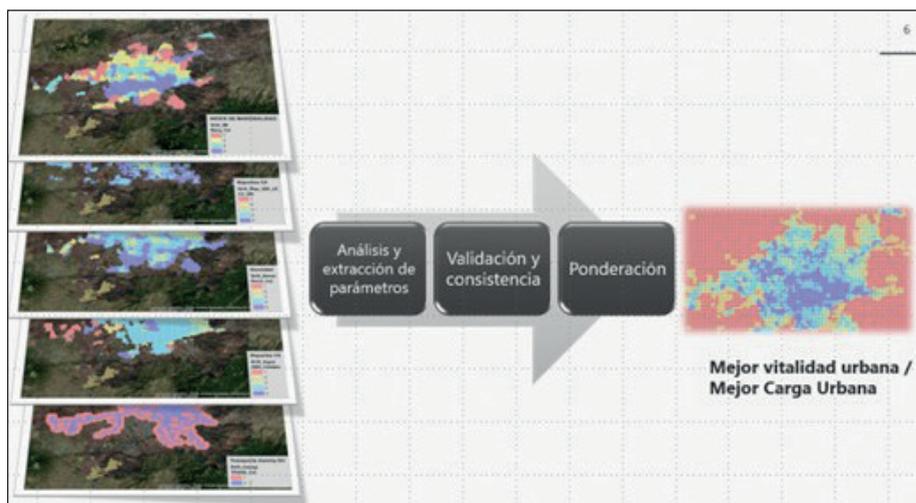
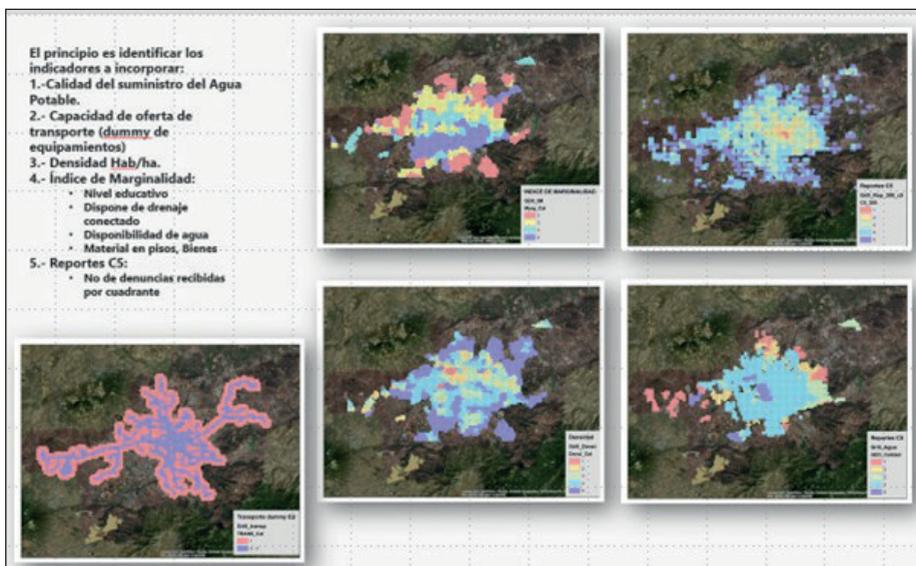
Cálculo de la vitalidad urbana para la ciudad de Morelia

La propuesta incorpora los principios teóricos antes vistos, y se elabora una aproximación a la realidad y disponibilidad de información para la ciudad de Morelia; a saber, se adicionan variables como:

Estructura del modelo de vitalidad urbana para Morelia

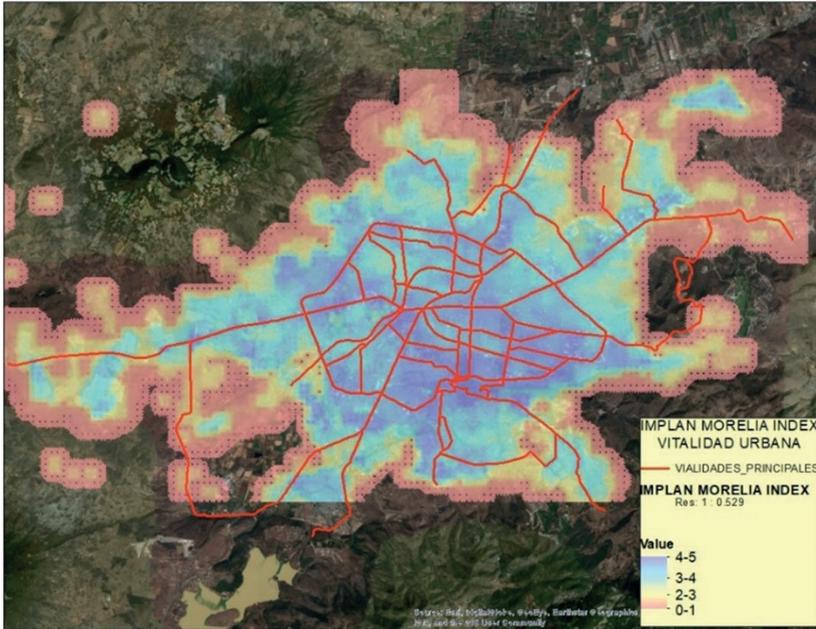
La idea de un indicador de vitalidad urbana, que David Harvey (1989) define “como aquella energía que surge de la diversidad y de la capacidad humana de controlar lo inesperado de una forma creativa”, también partidario del concepto de creatividad ligado al de vitalidad, habla de las infraestructuras sociales híbridas y de los usos temporales creados por los ciudadanos en espacios públicos infrautilizados, como alguno de los aspectos claves de la vitalidad urbana.

Figuras 1 y 2
 Resultado del análisis de diversas variables
 para estructurar el índice de vitalidad urbana en Morelia



Se ejecuta un análisis de extracción a una Grid de 200 x 200 y se extraen los valores. Método probado en la Zona Metropolitana del Valle de México (Valdivia 2006)
 Fuente: Elaboración propia.

Mapa 1
Resultado del índice de vitalidad urbana en Morelia



Fuente: Elaboración propia con base en Implan Morelia, Index 2020.

Sin embargo, hay que determinar o encontrar elementos tangibles que permitan acercarse a este proceso, también desde la óptica de Jane Jacobs.

La idea es poder llegar a una imagen objetivo que contemple el tipo de ciudad que necesitamos o queremos a partir de la determinación de algunos parámetros con posibilidades de ser medidos y evaluados, desde la interpretación de una red de espacios públicos vitales compuestos por diversos elementos urbanos que se consideren intrínsecamente:

- Incremento de la interacción social
- Mayor diversidad y equidad
- Incremento del capital social
- Menor índice de delincuencia

Revisión de algunas aproximaciones econométricas para incorporarlas al análisis de vitalidad urbana

Descripción del modelo econométrico para el cálculo de la vitalidad urbana

La econometría se basa en el desarrollo de métodos estadísticos que se utilizan para estimar relaciones económicas, probar teorías económicas y evaluar e implementar políticas públicas y de negocios. La aplicación más común de la econometría es en el pronóstico de variables macroeconómicas tan importantes como las tasas de interés, de inflación y el producto interno bruto. Si bien el pronóstico de indicadores económicos es un tema muy conocido y al que se le suele dar mucha publicidad, los métodos econométricos también se emplean en áreas de la economía que no están relacionadas con la elaboración de pronósticos macroeconómicos (Wooldridge 2009).

En este sentido, se propone aplicar el modelo econométrico con variaciones espaciales —lo que se denomina econometría espacial— para el caso específico de la estimación del potencial de carga urbana.

Potencial de carga urbana

Los antecedentes del potencial de carga urbana definen a esta como los límites de soporte de ocupación constructiva y poblacional dentro del territorio urbano. Otros elementos o conceptos de referencia a la carga urbana los encontramos como “intensidad de ocupación urbana, coeficientes de intensidad urbana, coeficientes de ocupación del suelo (COS) y los coeficientes de utilización del suelo (CUS)”, entre otros.

La capacidad de carga como herramienta para la ordenación sostenible del territorio es uno de los temas recurrentes más vinculados al ordenamiento territorial. “La exploración de una diversidad de metodologías de cálculo de la capacidad de carga, aplicadas en distintos contextos territoriales y sus

resultados en materia de gestión turística del territorio, permitió demostrar su validez como herramienta para el ordenamiento sostenible e identificar su aplicabilidad al diseño de los instrumentos de planificación territorial (IPT)” (Cortés 2009).

Otras aproximaciones más en el ámbito urbano se refieren al CAS, COS y CUS:

El CAS, coeficiente de absorción del suelo, como su nombre lo indica, es la parte de un predio que debe dejarse libre completamente sin construir con techos, pavimentos, sótanos o cualquier otro material impermeable. Dependiendo del país o ciudad del mundo donde te encuentres los valores podrían variar, pero siempre es importante consultar la reglamentación de tu ciudad con las autoridades competentes. Pongamos un ejemplo. Tenemos un terreno de 100 m² con un CAS de 10, significa que se deberá dejar 10% de área libre para absorción o sea 10 m² (Monsidele 2015).

Otra clasificación de cómo se mide la ocupación y utilización del suelo se refiere a los ya conocidos COS y CUS.

El COS, coeficiente de ocupación del suelo, se representa con un porcentaje e indica qué tanta área de nuestro terreno puede construirse (ocupar) y qué tanto debe quedar libre. Al multiplicar este porcentaje en su forma decimal por la superficie total del terreno obtendremos la superficie de desplante, que no es otra cosa más que el área sobre la cual se desplantan o se apoyan los muros de los espacios cerrados de tu casa. [...] Tenemos un terreno de 100 m² y nos marcan que el COS es de 60%. Para sacar la superficie de desplante (área donde se puede construir), tendremos que multiplicar el COS por la superficie del terreno: $.60 \times 100 = 60 \text{ m}^2$ (Monsidele 2015).

Lo que se interpreta como que en un terreno o lote de 100 m² podremos tener 60 m² desplantados, es decir “60 m² de espacios cerrados en contacto con la superficie del terreno y el resto deberá quedar para espacios libres o abiertos”.

“El CUS —coeficiente de utilización del suelo— nos ayuda a establecer el total máximo permitido de metros cuadrados construidos. Este coeficiente se expresa en ocasiones como porcentajes. Para obtenerlo habrá que multiplicar la superficie de desplante (que obtuvimos con el COS) por el número de niveles, todo ello entre la superficie total del terreno” (Monsidele 2015). De un terreno de 100 m², como en el ejemplo anterior se mencionó, el COS de 60 % se obtiene de la superficie de desplante de 60 m² y los niveles permitidos, entonces: $CUS = (60 \text{ m}^2 \times 7 \text{ niveles}) / 100 \text{ m}^2 = 4.2$ veces. “Solamente basta con multiplicarlo por la superficie total del terreno para obtener el máximo de construcción: máx. const. = 4.2 veces \times 100 m² = 420 m²”.

Como referencia directa encontrada para el municipio de Morelia, se tiene el coeficiente de urbanización (CUR), que es el porcentaje del suelo que se puede urbanizar de un predio con respecto al tamaño total del mismo, en la transformación de suelo rústico a suelo urbano, antes de la incorporación de obras de infraestructura de cabecera, obras de urbanización y de servicios públicos urbanos, como producto de las políticas y estrategias urbanas que se instrumentarán en los programas parciales de desarrollo urbano.¹

¹ El establecimiento del CUR tiene la finalidad de restringir la urbanización de un predio según el grado de impacto urbano o ambiental que generan los procesos de urbanización de un predio a una zona determinada. Este coeficiente podrá aumentar o disminuir en la elaboración, revisión o actualización de los programas parciales en la medida en que se mitiguen los impactos con las obras de infraestructura correspondientes.

Para efecto de las autorizaciones de desarrollos habitacionales, el CUR representa el porcentaje máximo a urbanizar de la superficie total de un predio con respecto a su tamaño total concentrado preferentemente en una sola zona, según las características territoriales del predio; de esta forma, permanecen sin alterar las coberturas vegetales y los usos del suelo actuales del predio o zona en donde se aplicarán los usos, actividades y compatibilidad de las zonas de protección especial de la zonificación secundaria”.

Este último es prácticamente la misma que el COS solo que acá se le llama CUR. Es una definición por demás confusa, ya que se presta a interpretaciones que dependerán de la zona del municipio en donde el plan parcial determinará los detalles. La confusión radica en: “Para los casos de aplicación en donde a un predio le correspondan varios valores del CUR: Se obtendrá la superficie urbanizable del predio aplicando los valores del CUR de los polígonos involucrados. Se sumarán las áreas urbanizables resultantes. La sumatoria de ellos corresponderá a la superficie total urbanizable y a su vez el valor del CUR aplicable

La premisa de todo este análisis es lo que subyace en los modelos económicos relativos a la “maximización de la utilidad”. El supuesto de que al hacer una elección los individuos, sujetos a restricciones de recursos, eligen aquello que maximice su bienestar proporciona un sólido marco para la elaboración de modelos económicos manejables y de predicciones claras. En este caso será buscar la maximización de la vitalidad urbana y el suelo urbanizado (carga urbana) localizado al interior de la mancha urbana de Morelia con mejores respuestas dentro de sus capacidades en el aumento de sus coeficientes de ocupación y utilización.

Desarrollo del modelo

Bajo supuestos generales, es posible deducir una ecuación de dependencia de la carga urbana en Y, se podrá describir por las condiciones del espacio y su entorno. Esta función se puede representar como:

$$Y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6, x_7)$$

En donde Y = potencial de carga urbana

X n = las variables urbanas que expliquen esta carga urbana o puedan predecir.

En donde β = a los coeficientes de dependencia que se habrán de estimar para la predicción.

$$\text{Vitalidad urbana} = \beta(0) = \sum_{n=0}^{\infty} \frac{\beta^{(n)}(x)}{n} (z + U)^{n-1}$$

A través del método de mínimos cuadrados ordinarios (OLS).

al polígono total del caso. El cálculo de las densidades habitacionales se establecerá considerando el área total del predio antes de aplicar el CUR, con la finalidad de obtener una mayor intensificación del uso del suelo urbano”. La carta urbana en realidad deja confuso el coeficiente de urbanización para el caso del municipio de Morelia, y determina o deja a discreción dentro de los programas parciales la determinación de las capacidades de carga (Implan 2012).

Método y corridas del modelo multivariado.

Lo importante será identificar los coeficientes $\beta_0, \beta_{x1}, \beta_{x2}, \beta_{x3} \dots \mu$

A través de la función (Valdivia 2012):

$$\hat{Y} = \beta_0 + \sum_{n=i}^n \beta_{xi} + \mu$$

Los coeficientes β representan la dependencia que existe en las variables independientes con relación a la vitalidad urbana (vU).

Una vez estimadas las β , se procederá a incorporálas al ISG para su representación geográfica en el ámbito municipal y con ello poder observar cuál de las variables seleccionadas tiene un mayor peso espacial y determinación en términos de la vU.

$$\hat{Y} = \beta_0 + \sum_{n=i}^n \beta_{xi} + \mu$$

En donde los valores predictivos de \hat{Y} se encuentran sobre la recta y representaría el valor o los valores del potencial de la carga urbana y los observados por arriba o por debajo, que en este caso serían las xi que representan las variables urbanas mejor seleccionadas.

Proyección de variables econométricas en la geografía urbana y municipal

En este sentido deberá plantearse la regresión multivariada y poder generar: Procedimiento con base en evidencia de la muestra y la teoría de probabilidades para determinar si la hipótesis es una afirmación razonable, en este caso si el planteamiento de estimar la capacidad de vU puede ser contrastada con la evidencia contenida en la muestra que se obtenga de la información del municipio de Morelia. Evalúa dos afirmaciones mutuamente excluyentes sobre una población para establecer qué afirmación es mejor admitida por los datos de la muestra.

Es necesario recurrir al enfoque matricial de la estimación de los parámetros b de MCO.

El modelo con n observaciones y k parámetros a estimar es:

$$y = Xb + u$$

Donde:

$$\begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ y_3 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & x_{12} & x_{13} & \dots & x_{1k} \\ 1 & x_{22} & x_{23} & \dots & x_{2k} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1 & x_{n2} & x_{n3} & \dots & x_{nk} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} b_1 \\ b_2 \\ b_3 \\ \vdots \\ b_k \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} u_1 \\ u_2 \\ u_3 \\ \vdots \\ u_n \end{bmatrix}$$

Valores ajustados

$$\hat{y} = Xb$$

Residuos

$$e = y - \hat{y} = y - Xb$$

Modelo estimado

$$\text{Potencial de vitalidad urbana} = y = \hat{y} + e = Xb + e$$

Análisis de patrón de distribución de las variables analizadas para estimar la carga urbana

Uso de la econometría espacial

La econometría espacial surge como la unión entre los datos geográficos espaciales y la economía, esta última referida al comportamiento de los datos microeconómicos, en este caso en el ámbito urbano.

Los métodos de regresión espacial permiten tomar en consideración ciertos puntos de observación en la región o en los ámbitos territoriales. Las observaciones pueden ser de diferente índole, como ingresos, tasas de empleo o población, tasas de interés, etc. Es común notar que las muestras de datos no son independientes, más bien tienen una dependencia espacial. Esto significa

que hay patrones espaciales que influyen en la similitud de datos, a partir del principio teórico de la primera ley de Tobler.²

La autocorrelación espacial es una medida de la agrupación global de los datos. Una de las estadísticas utilizadas para evaluar la autocorrelación espacial global es la I de Moran que utilizaremos más adelante.

Con este análisis sabremos cómo se distribuyen indicadores como:

- *Población total*. Número de habitantes por manzana.
- *Transporte*. Con 5 clasificaciones del 1, 3 y 5, donde 1 es mala cobertura, 3 regular y 5 máxima cobertura, así como distancia a los segmentos seleccionados por manzana.
- *Vialidad*. Con valores 1, 3 y 5, donde 1 es mala cobertura, 3 regular y 5 máxima cobertura, así como los valores reales a cada uno de los segmentos.
- *Drenaje*. 1, 3 y 5, donde 1 es mala cobertura, 3 regular y 5 máxima cobertura, así como distancia a los segmentos seleccionados por manzana.
- *Agua potable*. 1, 3 y 5, donde 1 es baja cobertura, 3 regular y 5 máxima cobertura, así como distancia a los segmentos seleccionados por manzana.
- *Riesgo de inundación*. Se determinan los valores en profundidad de zonas inundables, las cuales se presentan en épocas de lluvias. Con ello podremos descartar zonas aptas para el desarrollo urbano y la redensificación.
- *Personal ocupado*. Valor absoluto del personal que se encuentra ocupado según el Denuc. Con este indicador podremos estimar en dónde se encuentran concentrados las actividades económicas y la PEA ocupada. También con ello se pueden apreciar indirectamente las zonas de mayor demanda de servicios a los trabajadores.

² La primera ley de la geografía, formulada por el geógrafo Waldo Tobler, se define de la siguiente manera: “geográficamente todo está relacionado con todo, pero los objetos cercanos están más relacionados entre sí que los lejanos” (Tobler 2004).

- *Densidad habitacional.* Se estima para determinar los habitantes por hectárea dentro de las manzanas. Podremos estimar también cuáles zonas son las más densas y que requieren mayor demanda de servicios de sus habitantes, entre otros indicadores indirectos.
- *Calidad de vida.* Indicador compuesto con la información existente para determinar los niveles de satisfacción con la calidad de vida de los habitantes de Morelia.

También tenemos información relativa al COS y CUS, de la siguiente forma:

- COS y CUS por AGEB. Este es un coeficiente calculado por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía).
- COS y CUS por manzana. Obtenido de un proceso de depuración de la base catastral. El proceso consistió en integrar, a través de un manejo cartográfico muy pesado, información de más de un millón y medio de construcciones que venían fragmentadas dentro de cada lote y con valores de altura y superficie. Posteriormente se unió esa información y se tiene la integración a nivel manzanas, y de ahí se obtuvieron valores promedio por manzana de COS y CUS extraídas de valores reales no estimados del catastro urbano.

Análisis exploratorio de datos, análisis de patrón de distribución de las variables analizadas para estimar la carga urbana

Análisis exploratorio de datos

Los resultados obtenidos de esta base de datos depurada fueron los siguientes. Para el caso de COS y CUS por AGEB:

Global Moran's I Summary
Moran's Index: 0.319147

Expected Index: -0.000065

Variance: 0.000001

z-score: 305.782951

p-value: 0.000000

Para el caso de estudio del COS tenemos que índice Moran: 0.319147.

Esto es, tenemos valores cercanos a 0 en donde podríamos decir que existe una correlación muy alta, esto quiere decir que no existe aleatoriedad de la distribución espacial del COS, sino que se concentra por zonas. Esto nos permite rechazar la H_0 y decir que sí existen causas que permiten establecer la regionalización homogénea en el municipio de Morelia.

Los valores positivos indican una concentración y los valores negativos una dispersión del patrón espacial.

Partimos de establecer lo que llamamos hipótesis nula H_0 , midiendo los parámetros: hipótesis nula H_0 , z-score, p-value. Con ello podemos rechazar o aceptar si esta hipótesis de aleatoriedad se cumple o no.

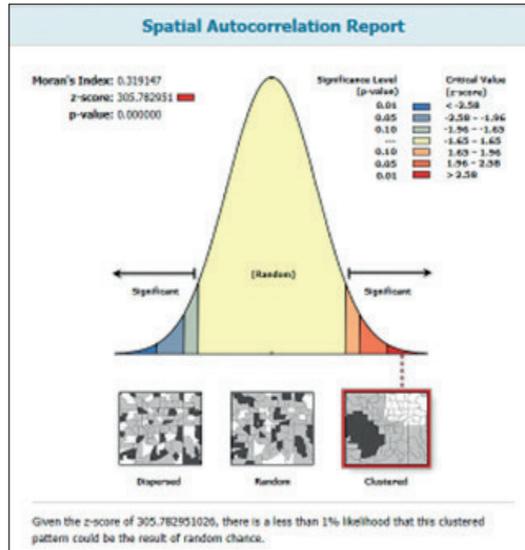
Con los valores obtenidos estamos rechazando la H_0 , ya que el parámetro p-value = 0.000000, z-score = 305.782951.

El valor de p es una probabilidad: si el valor de p es muy pequeño, significa que la probabilidad de que se cumpla la H_0 es muy pequeña, o sea, que la probabilidad de que los datos espaciales analizados cumplan una función de aleatoriedad es muy pequeña, esto es que los datos se encuentran agregados espacialmente. Se rechaza la H_0 .

El valor de z representa las desviaciones estándar: si el valor es muy cercano a 0 no tenemos evidencia estadística para rechazar la H_0 , por eso z toma valores muy altos, en este caso obtenemos que el valor es: z-score = 305.782951.

Si la p-value = 0.000000 es muy pequeña; z-score = 305.782951 toma valores muy altos, por lo que se rechaza tajantemente la H_0 .

Figura 3
Gráfica con índice Moran



Fuente: Elaboración propia con base en ArcTools, Spatial Autocorrelation Report, utilizando cos, cus.

Análisis del patrón de distribución de las variables analizadas para estimar la vitalidad urbana y las zonas de mejor receptibilidad de ocupación intraurbana

Con el objeto de ser puntual, se especifica que las observaciones pueden ser de diferente índole, como ingresos, tasas de empleo o población, tasas de interés etcétera.

La selección de la mejor zona para la localización del suelo apto y mejor ubicado en oferta para escasos recursos

Para la elección de las mejores zonas, partimos de la premisa de que efectivamente COS y CUS se encuentran explicados en un 72.32% (cuadros 1 y 2 del anexo 2) por el IVU.

Las dos regresiones con COS y CUS como dependientes, contra suma total, nos identifican un modelo con R2 muy bueno, siendo 74.5 % y 72.3 % los p-value menores a 0.05 t, una t mayor a 167 y 158, respectivamente. Esto significa que se rechaza la H0, ya que no representa valores que se encuentren asociados a la aleatoriedad, con un nivel de significancia del 95 % de confiabilidad.

Las figuras 4 y 5 nos permiten observar el ajuste de modelo polinomio fraccional COS y CUS_MNZ y suma total, lo que nos indica que el incremento de la calificación de la vitalidad urbana se encuentra asociado positivamente al incremento de COS y CUS por manzana.

Con este análisis obtendremos información relativa al COS y CUS de la siguiente forma:

COS y CUS por AGE. Este es un coeficiente calculado de INEGI y tiene las siguientes características de patrón de distribución espacial.

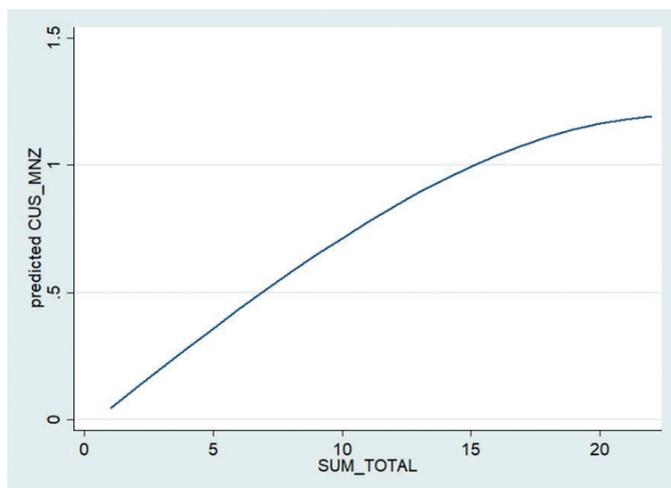
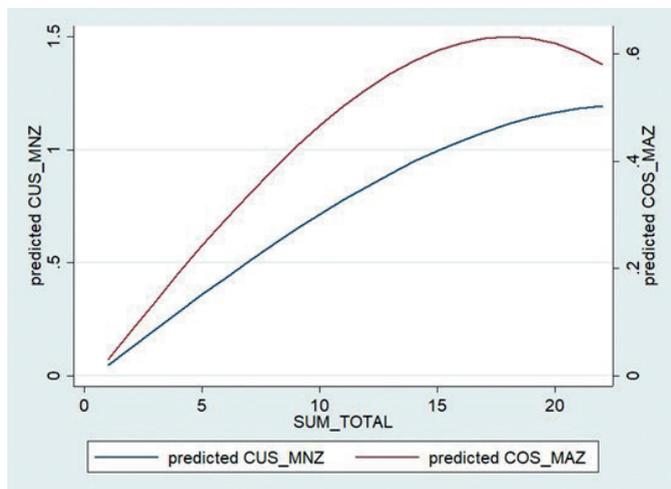
En la figura se observa la curva predictiva de la regresión lineal COS y CUS contra la explicativa suma total de la calidad de la vitalidad urbana. Cabe destacar que la suma total numérica va de 0 a 22 y el COS va de 0 a 1, mientras que el CUS de Morelia va de 0 a 1.4. Observemos cómo, mientras van creciendo los coeficientes, la calidad en la vitalidad urbana también va aumentando el coeficiente de utilización, lo que quiere decir que un nivel de compacidad de la ciudad tiene asociado un nivel más alto de vitalidad urbana.

En el cuadro 1 del anexo 1 se encuentra también la explicación de los coeficientes explicativos β para el caso del CUS, cuando se corre la regresión contra la calificación de vitalidad urbana.

$B = .247$ significa que cada avance en i, nivel del IVU, el CUS por cada una de las manzanas de la mancha urbana se incrementa en 0.27, con un p-value = 0.000, que da al modelo una alta significancia, dado también que el valor de la $R^2 = 0.66$. Esto es: la vitalidad urbana explica el 66 % del CUS por manzana, siendo el segmento de la calificación de la vitalidad urbana (Cali_cat) en sus componentes calificados por categorías malo, regular, bueno y muy bueno, significativos por p-values <0.05 y la prueba t muy alto < 47-114.

Cabe destacar que el principal modelo de regresión corre mejor cuando se categorizan las variables, subiendo de 66 % a 68.25 %. Los rangos de calificación denotan que todos son positivos. Por ejemplo, al pasar de malo a regular,

Figuras 4 y 5
Comportamiento de los coeficientes de utilización u ocupación del suelo en modelo predictivo con respecto a la calificación de la vitalidad urbana, ciudad de Morelia, Michoacán



Fuente: Elaboración propia con información de 2018.

el avance en el CUS_MNZ se incrementa en .60, de regular a bueno en .93 y de bueno a muy bueno en 1.05, lo que explica que entre más alta la calificación de la vitalidad urbana el CUS_MNZ es mayor.

De esta forma, tenemos en los siguientes histogramas 1 y 2 el comportamiento de frecuencias del CUS_MNZ con la curva de distribución normal y predictiva.

En la figura 8 observamos la calificación de la vitalidad urbana categorizado y su comportamiento con relación al coeficiente de utilización de la ciudad de Morelia, 2020. Ahora, aquí se presentan los comparativos de vitalidad urbana, COS y CUS por manzana, tomando como variable excluida muy malo.

Su comportamiento es ascendente en ambos casos; lo que mejor explica el comportamiento del COS y CUS es el nivel bueno y muy bueno.

Expresión territorial de los comportamientos cos y cus y la localización de asentamientos irregulares

En el mapa 5 se observa la contradicción territorial de las mejores zonas para el desarrollo de unidades habitacionales según el IVU y la localización real de los asentamientos irregulares, ubicados en la periferia urbana. En el mapa 6 vemos la peor zona para la instalación de los desarrollos habitacionales.

Lo anterior demuestra que, tanto para el COS y para el CUS, la peor zona es justamente la que tiene los valores menores a 0.37 en CUS, como 0.26 en el COS, y en el histograma se encuentra sesgada a la izquierda, y los valores density de CUS prácticamente son cero con relación a la vitalidad urbana.

En este sentido, es mucho más difícil y económicamente más oneroso poder dotar de condiciones de equipamiento e infraestructura como: transporte, agua potable, drenaje, áreas verdes, entre otras. Contrariamente, es mucho menos costoso para la administración pública local proveer de estos elementos en los segmentos calificados con el rango de 2 a 3, ya que su índice observa que tienen un nivel de servicios ofrecidos mayor, así como las condiciones de localización intermedias a la zona central de la ciudad, que también

Cuadro 1
Regresión del CUS_MNZ con los componentes
categorizados de la vitalidad urbana

. reg CUS_MAN i.Cali_cat						
Source	SS	df	MS	Number of obs	= 9,576	
Model	1620.29551	4	405.073877	F(4, 9571)	= 5147.39	
Residual	753.189908	9,571	.078695007	Prob > F	= 0.0000	
				R-squared	= 0.6827	
				Adj R-squared	= 0.6825	
Total	2373.48542	9,575	.247883594	Root MSE	= .28053	
CUS_MAN	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Cali_cat						
Malo	.3797486	.0080473	47.19	0.000	.3639742	.395523
Regular	.6013585	.0096583	62.26	0.000	.5824261	.6202909
Bueno	.9376216	.008887	105.50	0.000	.9202012	.955042
Muy Bueno	1.058444	.0092686	114.20	0.000	1.040275	1.076612
_cons	0	.0042229	0.00	1.000	-.0082777	.0082777

. reg CUS_MAN CALIFICACI						
Source	SS	df	MS	Number of obs	= 9,576	
Model	1587.80662	1	1587.80662	F(1, 9574)	= 19348.44	
Residual	785.678799	9,574	.082063798	Prob > F	= 0.0000	
				R-squared	= 0.6690	
				Adj R-squared	= 0.6689	
Total	2373.48542	9,575	.247883594	Root MSE	= .28647	
CUS_MAN	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
CALIFICACI	.2470183	.0017758	139.10	0.000	.2435373	.2504994
_cons	.0008346	.0040285	0.21	0.836	-.0070621	.0087313

Regresión del CUS_MNZ con los componentes categorizados de la vitalidad urbana.

Cuadro 2
Frecuencias del Ivu categorizadas

Índice vu	Freq.	Percent	Cum.
Muy Malo	4413	46.08	46.08
Malo	1677	17.51	63.60
Regular	1043	10.89	74.49
Bueno	1287	13.44	87.93
Muy Bueno	1156	12.07	100.00
Total	9576	100.00	

Figura 6
Histograma del cus a nivel manzana

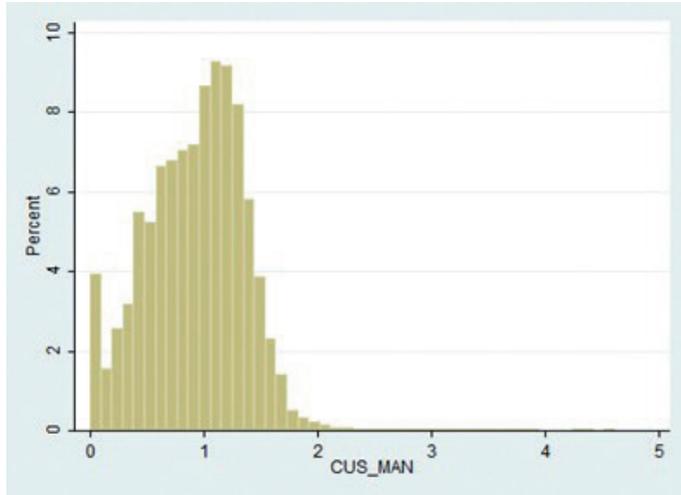


Figura 7
Histograma del cus a nivel manzana,
curva de distribución normal y predictiva

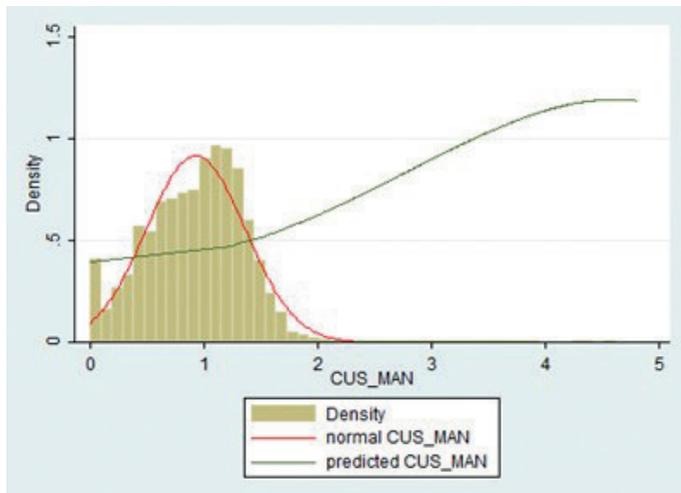
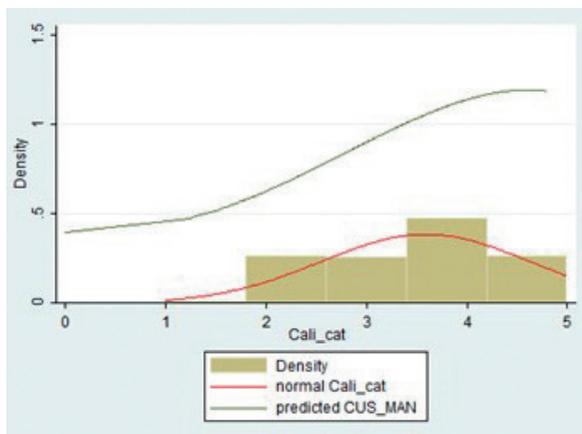


Figura 8
 Histograma por categorías de la vitalidad urbana,
 curva de distribución normal y predictiva

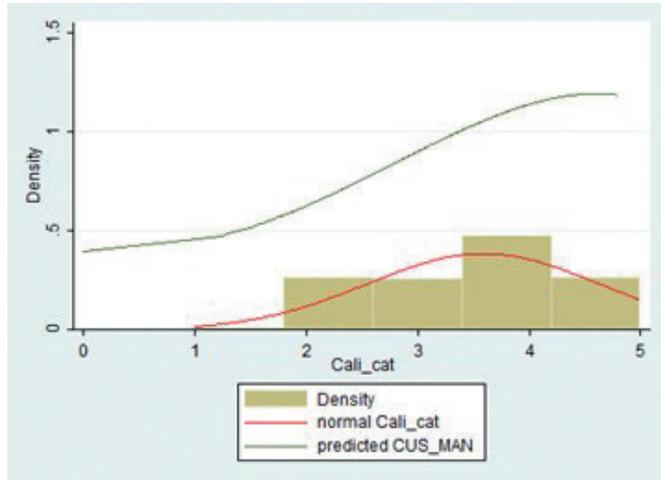


Cuadro 3
 Frecuencias del IVU categorizadas

. tab Cali_cat, sum (CUS_MAN)				
Indice VU	Summary of CUS_MAN		Freq.	
	Mean	Std. Dev.		
Muy Malo	0	0	4,413	
Malo	.37974861	.38505856	1,677	
Regular	.6013585	.34110467	1,043	
Bueno	.93762162	.35949098	1,287	
Muy Bueno	1.0584438	.43370487	1,156	
Total	.38579108	.4978791	9,576	
. tab Cali_cat, sum (COS_MAN)				
Indice VU	Summary of COS_MAN		Freq.	
	Mean	Std. Dev.		
Muy Malo	0	0	4,413	
Malo	.26331153	.22251028	1,677	
Regular	.40424643	.20504789	1,043	
Bueno	.56875133	.18852894	1,287	
Muy Bueno	.59037433	.22683552	1,156	
Total	.23785068	.28835184	9,576	

Fuente: Elaboración propia.

las hacen menos caras, y el precio del suelo a su vez es menor que el de la ciudad central.



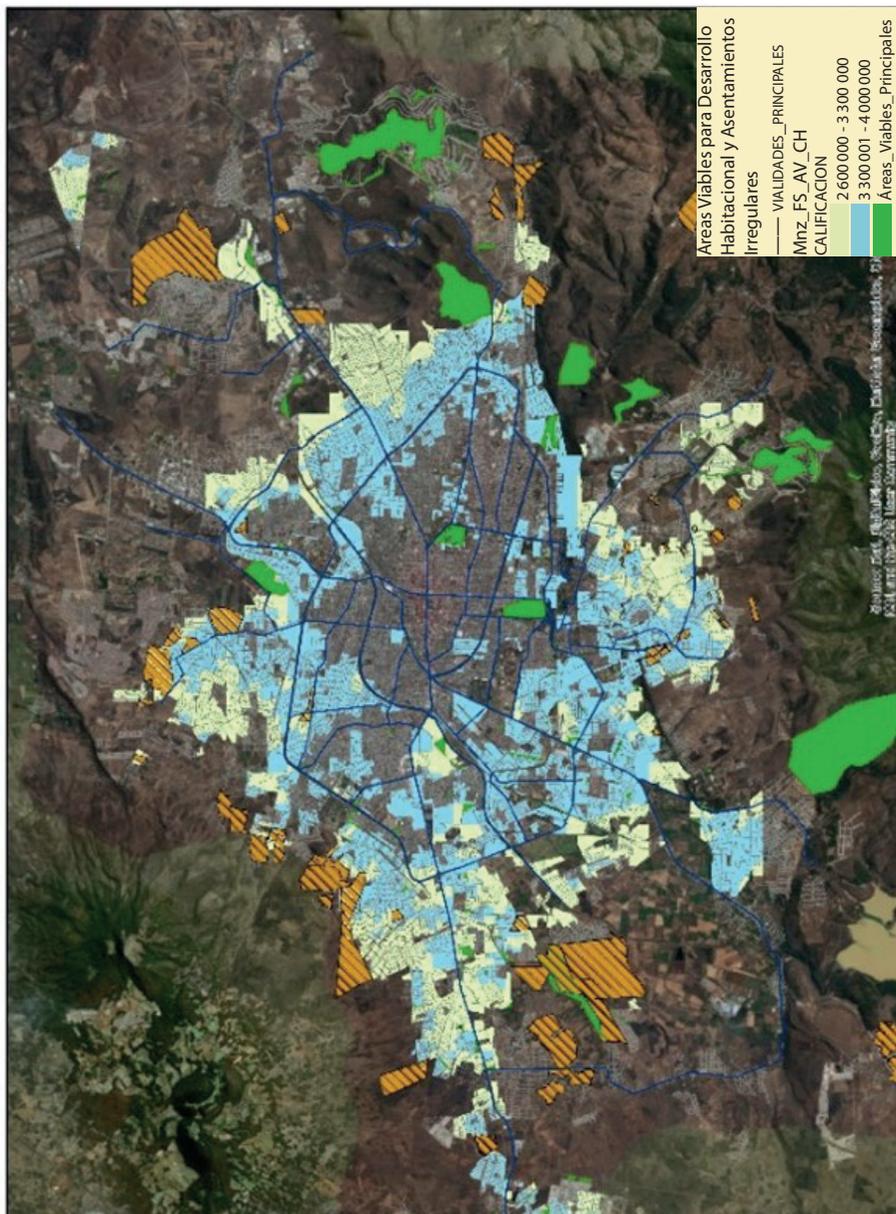
Conclusiones

La identificación del IVU valorada en sus diferentes componentes, conjuntamente con un modelo de predicción sobre las características explicativas de cada una de ellas, ofrece mejores herramientas a la decisión de localización del suelo para vivienda de escasos recursos.

Una conclusión importante es la contradicción de que a mayor vitalidad urbana se podrán obtener mejores condiciones de vida; lo importante es separar elementos físico-espaciales correspondientes más a la imagen urbana que a una verdadera calidad de vida. En donde se puede valorar la mejor vitalidad urbana encontramos procesos de expulsión de población de menores ingresos.

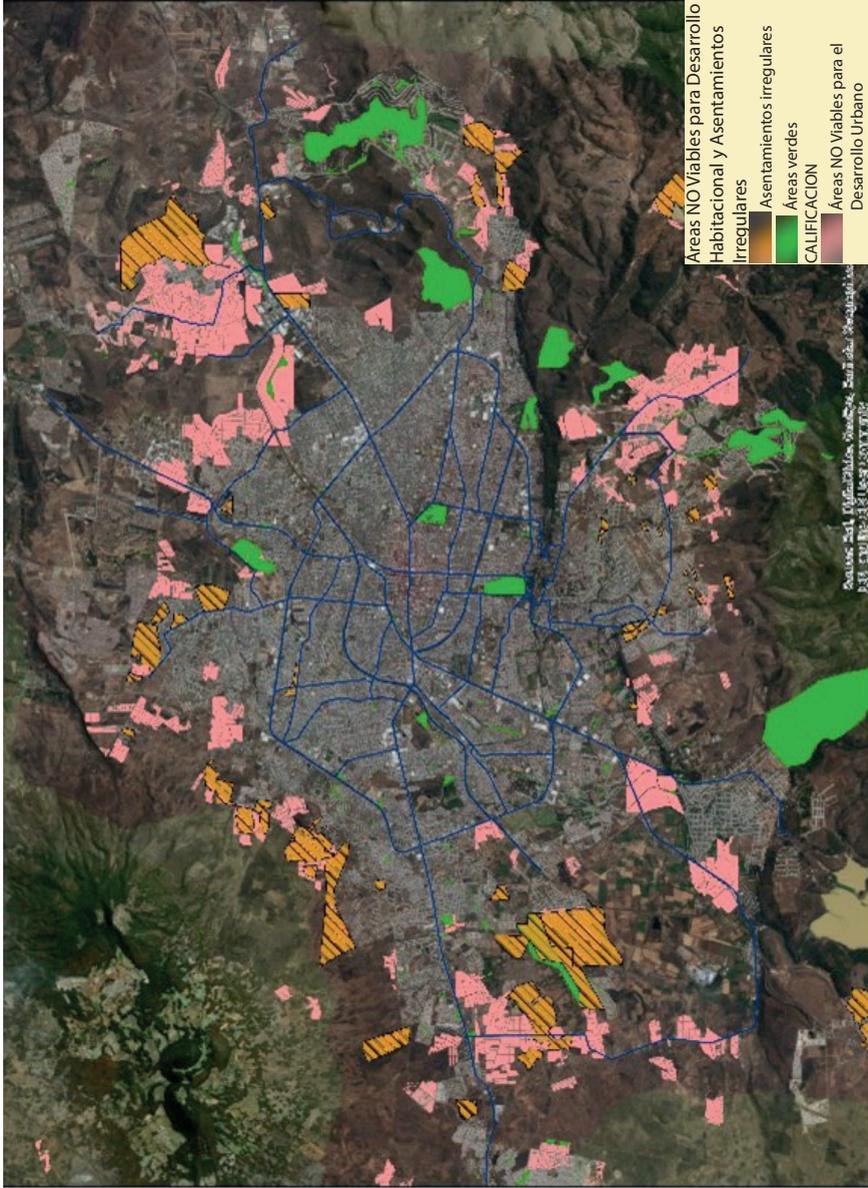
Los COS y CUS de la ciudad de Morelia son directamente proporcionales al crecimiento de la llamada vitalidad urbana. Con ello podemos concluir que existe un encarecimiento del suelo y de la vivienda debido a las posibilidades de

Mapa 5
Áreas viables para desarrollo habitacional y asentamientos irregulares



Fuente: Elaboración propia con base en Implan Morelia, Index 2020.

Mapa 6
Áreas no viables para desarrollo habitacional y asentamientos irregulares



Fuente: Elaboración propia con base en Implan Morelia, Index 2020.

mayor edificabilidad en altura, en concordancia con la obtención de mejores rentas del suelo por localización.

Es importante recordar que las condiciones generales urbanas son consideradas para establecer el “valor unitario para el suelo y la construcción”. En este sentido, la vitalidad urbana agrega una renta diferencial del tipo I y II (Jaramillo 2009), y con ello afecta, inclusive, las condiciones de “valorización catastral” y comercial, generando expulsión a la periferia.

El efecto a los precios del suelo se realiza por zonas o corredores con características homogéneas, a los que se les asigna un diferencial y se obtiene la información del precio del metro cuadrado del suelo y de la construcción. En este sentido, el Centro Histórico de la ciudad de Morelia es en donde se localizan inmuebles con condiciones particulares que ofrecen mayor expectativa en la actividad comercial.

A diferencia de Jane Jacobs, la aproximación a la vitalidad urbana no solo es físico-espacial, es necesario incorporar elementos de la dinámica socioeconómica de sus habitantes. La falacia de la ciudad compacta por sí sola no aporta elementos científicos. Con este tipo de aproximaciones podremos dimensionar, localizar y predecir en qué lugar de la ciudad se obtienen los mayores efectos para elevar el nivel de vida.

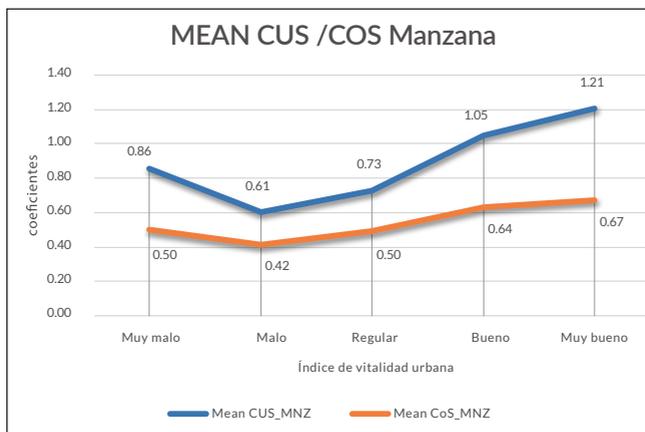
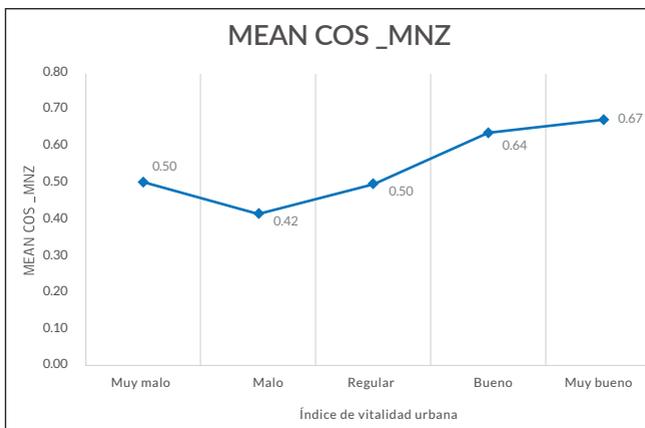
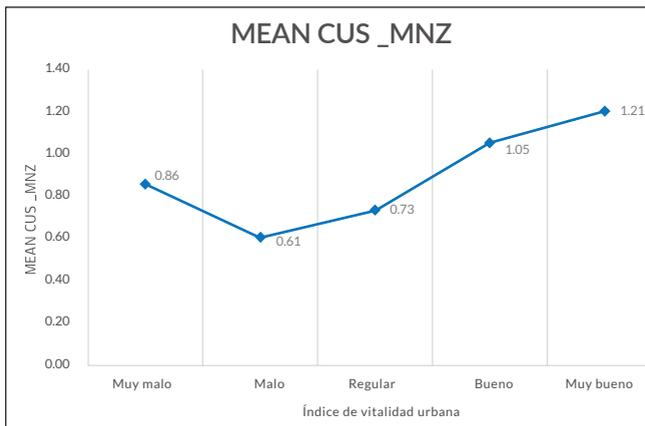
Un hallazgo importante se refiere a los umbrales espaciales que la propia herramienta ofrece: podremos encontrar también cuál es el punto de inflexión en donde una política de redensificación ya no es útil, y, al contrario, tiene efectos negativos en los costos y precios de infraestructura, así como en la disminución de la propia calidad de vida medida a través de la vitalidad urbana —a la que también le podremos llamar *nivel de carga urbana con efectos a la calidad de vida* (NCUCV)—.

Como lo demuestra la figura 6, el comportamiento de los coeficientes de utilización u ocupación del suelo en un modelo predictivo con respecto a la calificación de la vitalidad urbana y en su caso a la NCUCV, tiene un umbral de respuesta en donde el COS_MNZ después del 0.65 mantiene un nivel de descenso.

Mientras la suma total de la vitalidad urbana aumenta, esta ya no requiere mayor nivel de ocupación del predio promedio.

Así también, lo mismo se observa, en menor medida, lo que sucede con el CUS_MNZ, el cual pareciera que se estabiliza al llegar a 1.5.

Otro descubrimiento importante es que entre más alta es la vitalidad urbana el impacto en los CUS_MNZ es mayor, esto es: cuando una zona transita entre el nivel bueno a muy bueno, el efecto hacia el incremento del CUS_MNZ es mayor, lo que demuestra por qué las centralidades aumentan sus niveles o alturas de edificabilidad. Mayor número de población desearía vivir en estas zonas y, por lo tanto, el mercado inmobiliario buscaría conseguir mayores utilidades imponiendo a la política urbana criterios de mayor densificación en zonas centrales, principalmente monocéntricas, como es el caso de la ciudad de Morelia (cuadro 1).



Referencias bibliográficas

- Beltrán Rodríguez, María. 2016. "The importance of urban vitality". *Ciudades* 19 (1): 217-235.
- Cortés Chávez, Sandra. 2009. "La capacidad de carga como herramienta para la ordenación sostenible del territorio". *La Serena*, julio-agosto, núm. 65. https://www.researchgate.net/publication/279483504_La_capacidad_de_carga_como_herramienta_de_ordenacion_del_Territorio.
- Delclòs-Alió, Xavier y Carme Miralles-Guascha. 2018. "Looking at Barcelona through Jane Jacobs's eyes: Mapping the basic conditions for urban vitality in a Mediterranean conurbation". *Land Use Policy* 75: 505-517. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.04.026>.
- Harvey, David. 1989. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry Into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York: Vintage Books. <http://dx.doi.org/10.2307/794509>.
- Jaramillo, Samuel. 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico; Universidad de los Andes.
- Tobler, Waldo. 2004. "On the First Law of Geography: A Reply". *Annals of the Association of American Geographers* 94 (2): 304-310. doi:10.1111/j.1467-8306.2004.09402009.x.
- Valdivia L., Rafael. 2006. "Modelos IDW para la toma de decisiones en materia de construcción de vivienda y adquisición de suelo urbano". En *Sistemas de Información Geográfica Aplicados a Estudios Urbanos. Experiencias Latinoamericanas*, organizado por Diego Alfonso. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2012. *Modelo de precios hedónicos en la vivienda nueva. Caso de estudio: la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: Publicia.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2009. *Introducción a la econometría: un enfoque moderno*. México: Cengage Learning.

Anexo de bases de datos, cuadros y matrices

Estratificación de los componentes explicativos

1. Calidad del suministro del agua potable, Órgano Operador de Agua Potable y Saneamiento (OOAPAS). Índice compuesto según el OOAPAS.

IC_AGUA POTABLE
0.000000 - 0.113562
0.113563 - 0.337434
0.337435 - 0.527293
0.527294 - 0.662746
0.662747 - 0.993509

2. Capacidad de oferta de transporte. Estratificación según distancia, de menor a mayor calidad, en donde 1 es peor servicio y 5 mejor servicio.

TRANSPORTE	DISTANCIA TRANS m
1	>500
2	400
3	300
4	200
5	100

3. Densidad habitantes/hectárea, en donde las densidades poblacionales van de peor cuando se trata de muy bajas o altas. Mejor arriba de los 50 hab/ha hasta los 477 hab/ha.

DENSIDAD
0 - 43.9
477.41 - 1038.74
43.90 - 124.82
124.82 - 228.68
228.68 - 477.41

4. Índice de marginalidad, con valor inverso. Menor IM a mayor, según Conapo.

- Nivel educativo
- Dispone de drenaje conectado
- Disponibilidad de agua
- Material en pisos, bienes

MARGINACIÓN
0.767388 – 3.529527
-0.105624 – 0.767387
-0.522448 – -0.105625
-0.934616 – -0.522449
-1.449233 – -0.934617

5. Reportes C5. Número de reportes ciudadanos denunciados por habitantes, localizados en sus cuadrantes territoriales de origen, según el Sistema de Seguridad Pública del municipio, el llamado C5:

- Número de denuncias recibidas por cuadrante.

NÚM_REPORTES
56.666668 – 133.000000
32.000001 – 56.666667
16.937501 – 32.000000
6.461539 – 16.937500
0.000000 – 6.461538

6. Calificación de alcantarillado según la OOAPAS. Índice compuesto según este órgano.

IC_ALCANT
0.000000 – 0.116962
0.116963 – 0.344907
0.344908 – 0.569444
0.569445 – 0.736508
0.736509 – 0.900000

7. Calificación de áreas verdes según distancia: de peor distancia considerada como aquella mayor a los 5 km y mejor de 0 a 100 (aprox.).

ÁREA VERDE
4958.090569 – 9228.815680
2890.916135 – 4958.090568
1913.961293 – 2890.916134
983.698658 – 1913.961292
0.000000 – 983.698657

8. Calificación según el rango neto de población económicamente activa, de peor a mejor.

PEA
0 - 25.5
25.5 - 85.5
85.5 - 223.3
223.3 - 489.5
489.5 - 953

9. Calificación según el rango neto de población que trabaja, de peor a mejor.

P_TRABAJA
0 - 96.6
1198.3 - 2960
96.6 - 239.75
298.75 - 615.0
615.0 - 1198.3

10. Calificación total, bajo la siguiente ponderación de importancia.

PONDERACIÓN PARA CALIFICACIÓN		CALIFICACIÓN
PORCENTAJE		
20%	MARGINACIÓN	1
23%	IC_AGUA POTABLE	2
15%	IC_ALCANT	3
15%	DENSIDAD	4
5%	NUM_REPORTES	5
10%	TRANSPORTE	
5%	ÁREA VERDE	
7%	P_TRABAJA	

Calificación total según la suma ponderada por los factores descritos de peor a mejor calificación

Resultados de ponderación cartográfica, con base en álgebra de mapas para el IVU para Morelia.

Calificación I. Incluye: transporte, calidad en el servicio de agua potable, drenaje, índice de marginalidad, cercanía a áreas verdes, densidad poblacional, PEA, población que trabaja, robo a transeúnte.

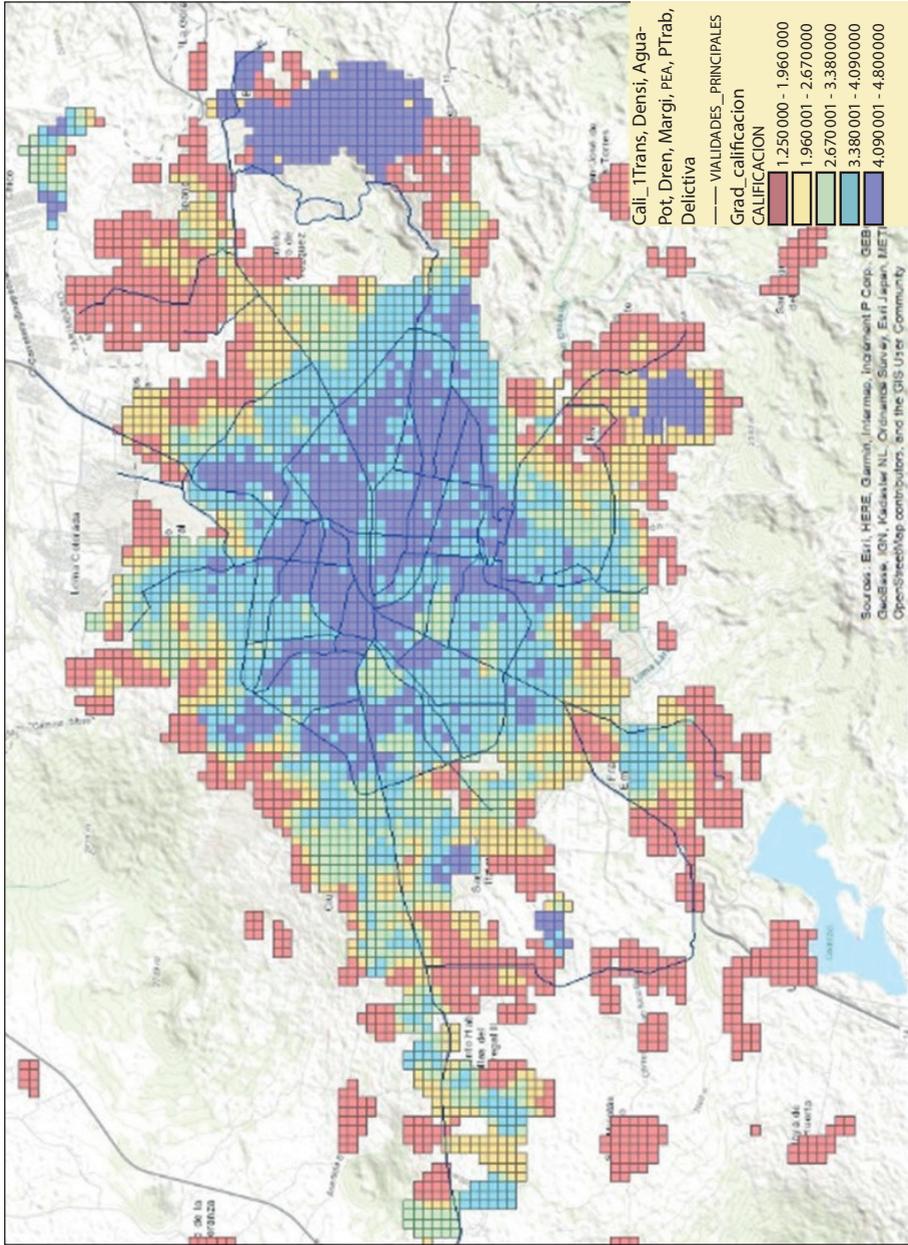
Calificación II. Incluye: transporte, calidad en el servicio de agua potable, índice de marginalidad, cercanía a áreas verdes, densidad poblacional.

Calificación III. Incluye: calidad en el servicio de agua potable, drenaje, índice de marginalidad, densidad poblacional, población que trabaja.

Calificación IV. Incluye: transporte, calidad en el servicio de agua potable, drenaje, cercanía a áreas verdes, densidad poblacional.

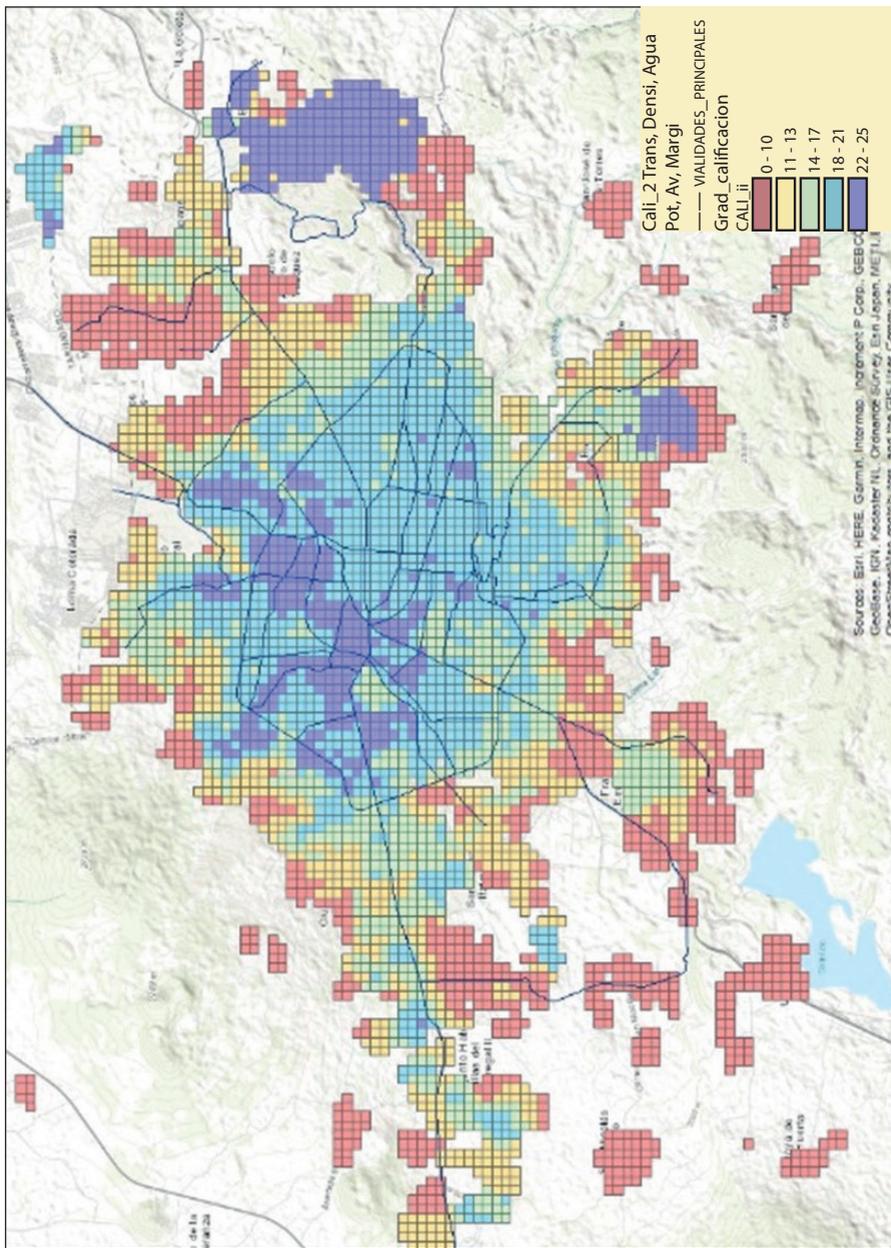
Calificación V. Incluye: índice de marginalidad, PEA, población que trabaja.

Mapa 7
Resultado del iwu en Morelia con combinación de 9 variables para calificar iwu



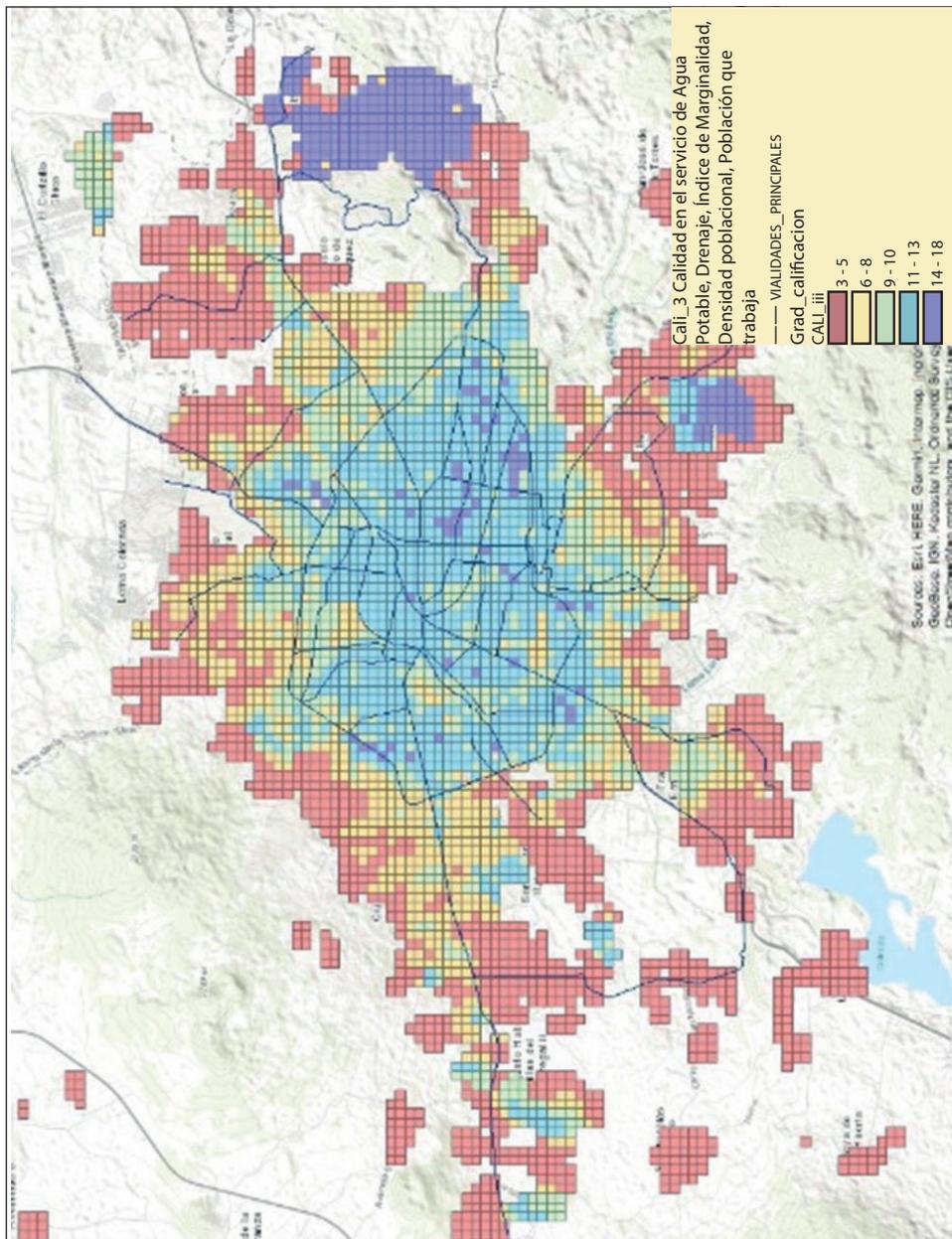
iwu para Morelia. Calificación i. Elaboración propia 2020.

Mapa 8
Calificación II. Iwu en Morelia



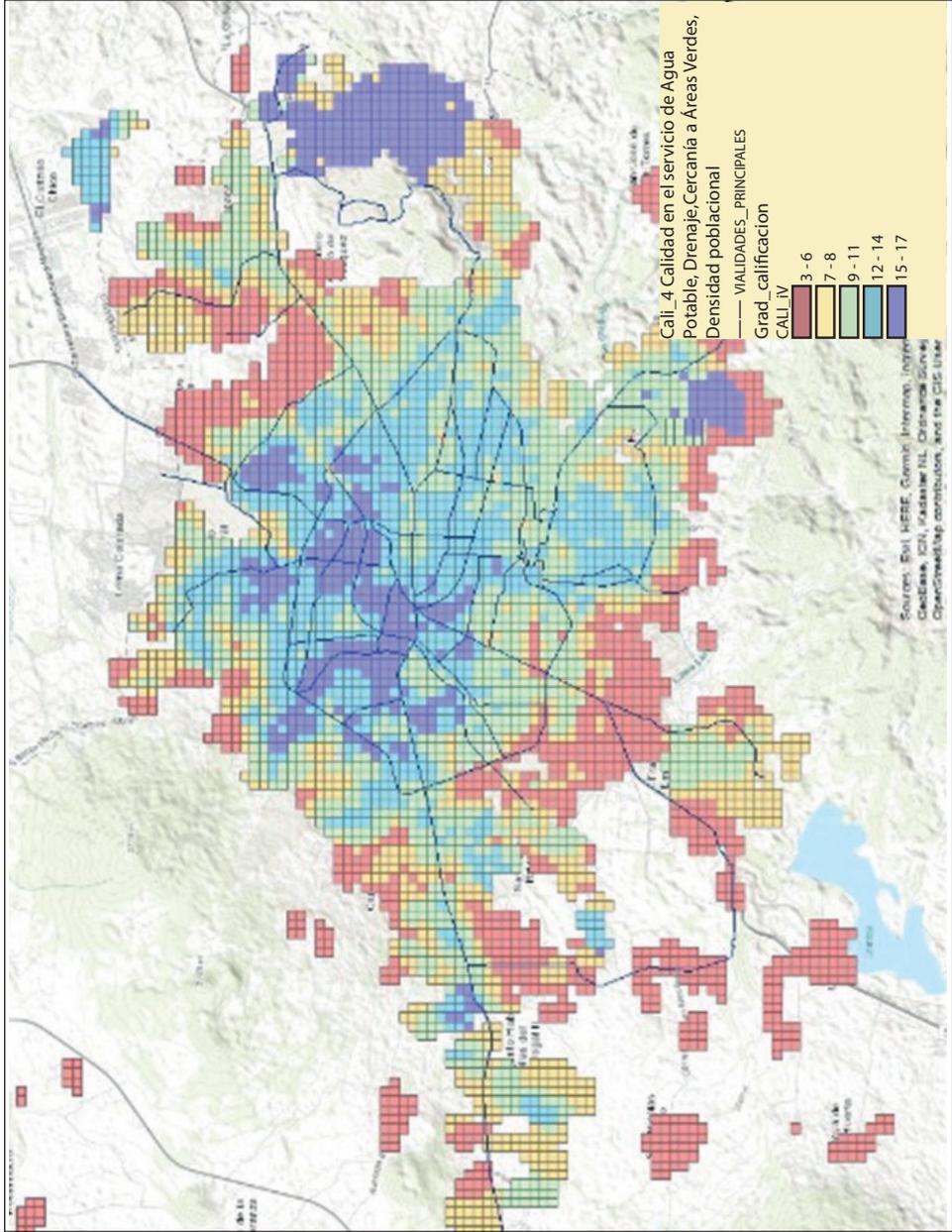
Iwu para Morelia. Calificación II. Elaboración propia 2020.

Mapa 9
Calificación iii. ivu en Morelia



ivu para Morelia. Calificación iii. Elaboración propia 2020.

Mapa 10
Calificación iv. ivu en Morelia



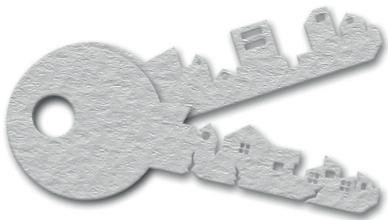
ivu para Morelia. Calificación iv. ivu en Morelia. Elaboración propia 2020.

La primera edición de *La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado. ¿Solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?*, coordinada por Guillermo Olivera, editada por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 29 de julio de 2022 en los talleres de Litografía Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810, Ciudad de México. El tiraje consta de 200 ejemplares en papel Holmen Book Cream de 55 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación en rústica pegada. En la composición se utilizaron las familias tipográficas Arno Pro de 8, 9 y 12 pt y Myriad Pro de 8, 10 y 12 pt. Cuidado de la edición: Mario Alberto Islas Flores; corrección de originales y lectura de pruebas: Víctor Jiménez Mendoza; diseño tipográfico, diagramación y formación: Irma G. González Béjar.

La coordinación editorial estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones y Comunicación de las Ciencias y las Humanidades del CRIM-UNAM.

✿ Esta obra fue impresa empleando criterios amigables con el medio ambiente ✿







La propuesta de esta publicación consiste en presentar estudios de caso provenientes de distintos países de América Latina, España y Estados Unidos para plantear un panorama sobre la evolución del problema de la vivienda después de la crisis inmobiliaria internacional de 2008. El énfasis está en la importancia de la oferta de vivienda en propiedad como solución principal y las medidas tomadas para enfrentar sus efectos negativos. El coordinador propuso una serie de interrogantes a manera de guía para los análisis: ¿sigue la vivienda en propiedad liderando la oferta de los desarrolladores inmobiliarios? ¿Cómo se ha diversificado la oferta habitacional y en qué nichos? ¿La vivienda en alquiler ayuda a reducir el problema de la vivienda asequible? ¿Cómo se entrelaza la política de vivienda con las normas de zonificación y criterios de construcción? ¿Qué ha ocurrido con los mecanismos de financiamiento hipotecario? ¿Mediante qué instrumentos es posible asegurar un porcentaje de vivienda asequible en las áreas centrales de las ciudades? ¿Cómo se resuelve la insuficiencia de suelo en áreas intraurbanas? ¿Cuánto Estado y cuánto mercado se necesita para resolver el problema de la vivienda mediante un equilibrio entre la rentabilidad económica y la demanda social?

