

# Consideraciones referidas a la expansión de la ciudad y las políticas habitacionales

## Considerations regarding city expansion and housing policies

**Andrea Eliana Sarracina** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-6334-7170](https://orcid.org/0000-0002-6334-7170)

[asarraci@yahoo.com.ar](mailto:asarraci@yahoo.com.ar)

Universidad Nacional de San Juan

**Argentina**

*Recibido: 11/07/2020*

*Aceptado: 25/09/2020*

### Resumen

La expansión de la ciudad, es un tema ampliamente estudiado por diversas disciplinas y profesionales que abordan la complejidad del territorio (tanto en su planificación como en su gestión y ordenación). Sin embargo, su tratamiento es necesario a la luz del contexto actual en que el Estado debe, mediante el diseño e implementación de políticas públicas, equilibrar el crecimiento mediante equidad y lograr el real desarrollo sostenible. Las políticas deben orientar la expansión urbana y contribuir a la resolución de problemas sociales colectivamente reconocidos. El presente ensayo plantea el análisis de algunas consideraciones referidas a la política habitacional argentina desde comienzos del siglo XXI, sin desconocer las etapas anteriores; aborda específicamente el impacto de la Política Federal de Vivienda, tanto en cantidad como en transferencias por parte del Estado. Concluyendo que la expansión de la periferia es un proceso en constante crecimiento, en el que el cambio de uso de suelo a residencial produce transformaciones en el territorio que son necesarias de considerar. La discusión del tema planteado, para nada acabado, debe ser estudiado constantemente por la academia y por quienes tienen a su cargo la gestión territorial a fin de propiciar el hábitat necesario y adecuado para la población.

**Palabras clave:** Ciudad, Periferia Urbana, Territorio, Política Pública, Política Habitacional.

### Abstract

The expansion of the city is a topic widely studied by various disciplines and professionals who address the complexity of the territory (both in its planning, management and organization). However, its treatment is necessary in light of the current context in which the State must, through the design and implementation of public policies, balance growth through equity and achieve real sustainable development. Policies must guide urban expansion and contribute to solving collectively recognized social problems. This essay presents the analysis of some considerations related to Argentine housing policy since the beginning of the 21<sup>st</sup> century, without ignoring the previous stages; specifically addresses the impact of the Federal Housing Policy, both in quantity and in transfers by the State. Concluding that the expansion of the periphery is a constantly growing process, in which the change from land use to residential produces transformations in the territory that are necessary to consider. The discussion of the proposed topic, not at all finished, must be constantly studied by the academy and by those in charge of territorial management in order to provide the necessary and adequate habitat for the population.

**Keywords:** City, Urban periphery, Territory, Public Policy, Housing policy.

## Introducción

El objetivo de este escrito es mostrar, de forma sintética la interrelación existente entre la expansión de la ciudad y las políticas habitacionales. En tal sentido el ensayo se estructura en cuatro partes, destacando en primera instancia la importancia de la ciudad y el crecimiento periférico. Seguidamente se analiza el concepto de políticas públicas y habitacionales específicamente, luego se caracteriza la importancia del territorio como soporte de las transformaciones, espacio donde todo sucede, y la necesidad de su ordenamiento teniendo en cuenta su carácter sistémico. Por último se presenta el caso de las

políticas habitacionales en Argentina, con un análisis sintético de las primeras etapas, pero deteniendo la atención en las implementadas en los primeros años del Siglo XXI. Para la elaboración del presente ensayo se analizó bibliografía específica sobre los temas de diversos autores<sup>1</sup>, especialmente latinoamericanos y argentinos y datos publicados por organismos del gobierno nacional especializados en el tema.

<sup>1</sup> Parte de la bibliografía es analizada para la elaboración de la tesis doctoral de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional de Cuyo.

## La ciudad y su expansión

Referirse al término ciudad es hacer alusión a la concentración cualitativa y cuantitativa tanto de población, actividades, flujos y densidades, por lo que representa *una de las creaciones humanas más perdurables, evolutivas y eficientes* (Corti, 2015:25). En la ciudad interactúan continuamente diversos intereses privados y públicos que favorecen o entorpecen su proceso de expansión, según se atiendan o desatiendan las necesidades colectivas. A la vista concentra viviendas, servicios, infraestructuras que como trasfondo resultan en bienestar social, desarrollo cultural, movilidad y crecimiento económico.

La expansión de la ciudad es un tema que concierne a científicos y gobernantes que se interesan en las investigaciones realizadas por expertos, fundamentalmente relacionados con la gran demanda de abastecimiento y de su población en creciente aumento. El reciente *Informe de las Ciudades del Mundo* (ONU-Hábitat, 2016) expresa que más de la mitad de la población del planeta, es decir el 54%, vive en las ciudades, concentración debida a crecimiento natural como a desplazamientos poblacionales, lo que Capel denomina *urbanización generalizada* (Capel, 2010) ya que las proyecciones efectuadas muestran la continuidad del crecimiento.

En el proceso de urbanización, la ciudad ocupa y transforma el territorio de acuerdo a las diversas concepciones regionales y de época. Durante mucho tiempo la expansión urbana estuvo con-

dicionada por la provisión que llegaba desde el espacio rural formando un centro compacto, por lo que los cambios en él no eran significativos; sin embargo este umbral desaparece cuando el desarrollo del transporte facilita el aprovisionamiento externo y su expansión en forma de *mancha de aceite* (Dematteis, 1996:10), término siempre aludido por los investigadores para demostrar la forma dispersa de expansión.

Con el fin acotar el estudio sobre el crecimiento de las ciudades, se toman los estudios de dos investigadores sobre el tema; Lefèbvre (1978:38) para quién la ciudad europea atraviesa por tres periodos: en el primero de ellos la industria asalta la ciudad preexistente produciendo un conflicto entre la industrialización y lo urbano; en el segundo, se produce la generalización de la sociedad urbana; y en el tercer periodo la realidad urbana *se reencuentra o se reinventa*. Otro de los autores tomados es Borsdorf (2003) para quién mediante modelos la ciudad latinoamericana desarrolla su crecimiento en cuatro fases: *la ciudad compacta*, caracterizada por la fuerte centralización y un gradiente social desde el centro a la periferia, *la Ciudad sectorial (1820-1920)*, que manifiesta un importante desarrollo de la actividad industrial y una economía de exportación, el desarrollo sectorial rompe con la estructura circular, *la ciudad polarizada (1920-1970)* con importante crecimiento industrial, expansión del uso de suelo residencial (con la construcción de ba-

rrios de vivienda social) éxodo rural y migración interna; importante contraste entre los sectores ricos y pobres de la ciudad; y por último *la ciudad fragmentada* (desde 1970 a la actualidad) con expansión de su periferia con vivienda social y barrios cerrados, predominando también la actividad industrial y comercial.

A los fines del objetivo propuesto por el ensayo, es imprescindible detenerse en el último periodo y fase propuestos por los autores respectivamente, en que la ciudad se proyecta fuera de sí misma dando lugar a la periferia; área asociada en un principio con las de *arrabal y suburbio*<sup>2</sup> (Hiernaux *et al.*, 2004:103). Salvando las diferencias con que la literatura conceptualiza la periferia, ésta tiene una ocupación discontinua del territorio, generándose un espacio urbano incompleto en el que se intercalan formas y funciones con el espacio rural circundante.

Al decir de Monclús (1996), ya en la década del cuarenta Josep Lluís Sert advertía sobre la gran expansión de la periferia en las ciudades anglosajonas; sin embargo es desde la década del noventa en que el tema se retoma especialmente en Europa (incluso hasta con los mismos argumentos).

La preocupación urbana contemporánea está centrada en la expansión de la ciudad compacta tradicional hacia una cada vez más dispersa, fragmentada y claramente descentralizada como resultado de los nuevos procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales acaecidos a nivel mundial por efecto de la globalización. En tal sentido conceptualizar la periferia se torna un tanto dificultoso debido a la complejidad que presenta en cuanto a criterios de delimitación e intervención.

Sin embargo el término periferia ha sido utilizado para caracterizar el área externa a la ciudad, generada por la expansión del centro más allá de su límite compacto a expensas del suelo generalmente destinado para cultivo u otras actividades agrícolas (aunque no necesariamente). Arredondo (2006) plantea tres parámetros que claramente pueden adoptarse para determinar la periferia; el primero de ellos es la *distancia*, relacionado con la lejanía del centro urbano; el segundo es la *dependencia*, que tiene que ver con el grado de relación con el centro; y por último la *deficiencia*, ya que uno de los caracteres relevan-

<sup>2</sup> En América Latina se utilizó la palabra *arrabal* (barrio fuera del recinto de la población a que pertenece), con herencia europea- hasta comienzos del Siglo XX; y *suburbio* (barrio situado en las afueras de una ciudad o en su periferia), con sesgo americano- hasta mediados del mismo Siglo. (Hiernaux *et al.*, 2004).

tes son las condiciones urbanas de marginalidad, de desorden y de baja calidad de vida que presenta. Al respecto, el autor citado conceptualiza claramente la periferia descrita, teniendo en cuenta que ésta es más que un espacio, es un

fenómeno típico de la ciudad contemporánea, cuando las ciudades comienzan a expandirse más allá del perímetro de su muralla de forma acelerada y el territorio que se empieza a urbanizar por partes alrededor de la ciudad consolidada, sosteniendo aún una fuerte relación de dependencia con el centro urbano. (2006:99)

La literatura se encarga de demostrar, en mayor medida, las dificultades que la periferia posee, no así sus potencialidades, al decir de Hiernaux (2004:117), ésta *ha ganado difícilmente su derecho a ser ciudad* pero no todo es caos en ella. Representa un espacio de gran heterogeneidad de usos y de actores, representa también un espacio de oportunidades, en el que pueden surgir innovaciones que promuevan el desarrollo y sobre el cual actuar mediante la planificación integral.

Estas aseveraciones son tenidas en cuenta por el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) que pone en marcha a partir de enero de 2016 los denominados **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS)<sup>3</sup>; entre ellos el Objetivo 11 atiende específicamente las ciudades y comunidades sostenibles instando a los Estados a actuar, mediante la implementación de políticas públicas, a mejorar la seguridad y sostenibilidad de los espacios urbanos, proporcionando vivienda asequible acompañadas de las inversiones necesarias para alcanzar un territorio organizado. El objetivo citado reivindica la ciudad como un *prisma a través del cual se pueden observar los procesos importantes que están desestabilizando los alineamientos existentes* (Sassen, 2007:8) es un espacio estratégico que necesita atención, y ésta debe estar a la altura de los diversos temas importantes a nivel mundial.

<sup>3</sup> **Objetivos Mundiales.** Creados para impulsar medidas que atiendan a proteger el planeta, garantizar la paz y prosperidad a la población y poner fin a la pobreza. Los Objetivos son: Fin de la pobreza; Hambre cero; Salud y bienestar; Educación de calidad; Igualdad de género; Agua limpia y saneamiento; Energía asequible y no contaminante; Trabajo decente y crecimiento económico; Industria, innovación e infraestructura; Reducción de las desigualdades; Ciudades y comunidades sostenibles; Producción y consumo responsables; Acción por el clima; Vida submarina; Vida de ecosistemas terrestres; Paz, justicia e instituciones sólidas; Alianza para lograr los objetivos.

## Expansión y políticas públicas habitacionales

El principal instrumento de acción del Estado en el territorio y su ordenación son las políticas públicas. En este proceso, el Estado se transforma (por acción u omisión) en el actor principal, debe enfrentar las grandes transformaciones territoriales y crecimiento poblacional en la periferia de las ciudades, actuando con compromiso y tomar posición frente a los problemas sociales que aparecen.

Para Oszlak (1980:1) las políticas públicas, son *un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas*, tal es el caso de la demanda de vivienda. En tal sentido, si no se produce una interrelación entre todos los actores involucrados se corre el riesgo de acrecentar aún más el *grado de improvisación que rodea el proceso de su formulación e implementación* Oszlak (2011:2) causado, según el autor, entre otras razones una visión presentista; desconocimiento de otros efectos; gestión autista y ausencia de responsabilidad.

Otros autores que hacen un gran aporte al tema tales como Subirats (2008) y Pérez Sánchez (2005) analizan los actores, recursos y el proceso que sigue la política desde la inclusión en la agenda, programación, implementación y evaluación; etapas que no siempre están alineadas, sino más bien en forma de ciclo.

Solamente el Estado, pero acompañado por otros actores, puede liderar todo el proceso de implementación de las mismas; al respecto se acuerda con Guardamagna (2013:61) que las mismas *transcurren y se desarrollan en el espacio más complejo y controversial de la relación Estado/sociedad*, y cualquiera de ambos puede colaborar en el inicio, impulsarlas y propender a su resolución. Esta relación fue considerada por Harold Lasswell, fundador moderno de las ciencias de las políticas<sup>4</sup> (Pérez Sánchez, 2005) con su obra titulada *The Policy Sciences* de 1951, quien postula la necesidad de articular el conocimiento científico (como la geografía, pero específicamente el Ordenamiento Territorial, ya que ambas disciplinas comparten sus postulados teóricos y empíricos) y las decisiones gubernamentales, con el fin de atender los problemas críticos de la sociedad, como es el caso específico de la expansión de la ciudad.

<sup>4</sup> Deben reconocerse también a H. Simon, C. Lindblom y D. Easton como padres modernos de las políticas públicas. Simon postuló la racionalidad limitada a los formuladores de políticas; Lindblom propuso variables como las relaciones de poder y la integración entre las diferentes etapas del proceso; y Easton considera a las Políticas Públicas como sistema.

En el marco de las políticas públicas, se hallan las políticas sociales que se construyen desde el Estado para intervenir específicamente en temas sociales y *superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social* (Martínez et al., 2007, en Barreto y Lentini, 2015). Existe una amplia gama de políticas sociales como las relacionadas con los servicios de seguridad, salud y educación; empleo y asistencia e integración social<sup>5</sup>. Siempre y cuando se entienda el tema habitacional como problema de accesibilidad, la política habitacional se encuadrará en el grupo de las políticas sociales. En tal sentido, para Barreto (2016:149) las Políticas habitacionales son

intervenciones directas de organismos del Estado [...] en la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas [...] “dignas” o adecuadas a sectores de la población que por causas de ingresos insuficientes, no logran resolver sus déficit de viviendas por medios propios a través del mercado formal.

A continuación se observa que claramente el autor citado, relaciona las políticas públicas habitacionales con el territorio y la distribución poblacional, es decir que va más allá de la vivienda.

La política habitacional está estrechamente relacionada con la organización del territorio en sus distintas escalas [...] contribuye a la radicación o el desplazamiento de la población, en función de los condicionantes que los modelos de desarrollo plantean, y por lo tanto, son una herramienta importante de la política general en la conformación del territorio, tanto en relación con la distribución de la población urbana y rural, como en la distribución de las poblaciones urbanas en el conjunto del territorio. (Barreto et al., en Barreto y Lentini, 2015:196)

Antes de avanzar en el ensayo es imprescindible apuntar algo sobre la vivienda, reconocida como derecho universal por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Art. 25<sup>o</sup>) y en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** de 1966. (UN, 2010).

<sup>5</sup> En el complejo de políticas sociales que se ha denominado *Estado de Bienestar, Estado Social o Estado Protector*, es la relación salarial la que se transforma en vector central de la integración social. (Soldano et al., 2006:22)

Al respecto, la **Carta Mundial por el derecho a la Ciudad** realizada en el marco del **Foro Social de las Américas** en Quito (2004), y cuyo objetivo es destacar los derechos colectivos en el espacio urbano, en su Art. 1° expresa el derecho de toda persona a la vivienda adecuada; mientras que en su Art. 14° (2010:191). profundiza el tema destacando que las ciudades deben garantizar a la población que *los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.*

En Argentina el derecho a la vivienda se contempla en su Art. 14° bis de la Constitución Nacional, en el que se establece la obligatoriedad del Estado de garantizar una vivienda digna a sus habitantes.

Independientemente del tipo o la forma de adquisición, ésta es un bien básico e imprescindible. Según la Real Academia Española (2019) es un *lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas [...] refugio, protección, espacio de relaciones familiares, seguridad, identidad, loca-*

*lización, etc*” (Barreto *et al.*, 2015:146). Para Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner la vivienda supera lo estrictamente material, y se convierte en un *proceso socio-espacial complejo* (2006:12) que incluye el hábitat, equipamientos colectivos, servicios e infraestructuras.

En síntesis, desde un enfoque de derechos, se entiende que no solo debe cubrirse la necesidad que la política prevé, sino tender al reconocimiento de la dignidad de las personas (Rodulfo, *et al.*, 2014).

Para lograr la integración e inclusión la política debe tener una visión integral del hábitat y estar articulada con otras políticas sociales a fin de solucionar no solo el techo que la población necesita, sino de otros problemas que solo serán solucionados adecuadamente equilibrando los aspectos que afectan la calidad de vida de la población. Para ello es necesario una articulación horizontal y vertical con otras políticas y su continuidad temporal, a fin de convertirse en *una política de Estado, sustentable, previsible, con alto nivel de credibilidad, que favorezca una visión de largo plazo* (Palero *et al.*, en Barreto y Lentini, 2015:375).

## El territorio como soporte del proceso de expansión

Conocer el territorio donde todo ocurre es crucial para su planificación y gestión; y articular políticas habitacionales con la expansión urbana es decisivo al momento de discutir sobre el tipo de ciudad que se produce, sin embargo surge la necesidad de aclarar el concepto de territorio y diferenciarlo de otros con los que muchas veces se confunden o entienden como sinónimos cuando no lo son.

El espacio geográfico está *integrado por los elementos que configuran el escenario en el que se desenvuelve y organiza la vida de una sociedad* (López Trigal *et al.*, 2015:588) su uso y ocupación mediante procesos de apropiación social lo transforman en territorio (Massiris, 2012). El **territorio**, según Gudiño es el *receptor absoluto de todos los procesos sociales y naturales dentro de un límite administrativo definido* (2012:3). Hablar de territorio es también comprender la noción de diversas escalas, ya sea municipio, provincia, área metropolitana, región, nación; las que legitiman el ejercicio de la autoridad política. En tal sentido el territorio aparece ligado al concepto de **soberanía**, constituyendo la manifestación espacial del poder, delimitado por pautas institucionales, legales y por el sentido de pertenencia de la comunidad (Gudiño, 2009). Por la rentabilidad y beneficios que genera su apropiación pública y privada, es también un objeto de consumo (Massiris, 1991), de carácter limitado (bien escaso) por lo que su

utilización racional por parte de las generaciones actuales en favor de las futuras es primordial en el diseño de las políticas.

Otro concepto es el de **paisaje** indistintamente sinónimo de medio físico, de espacio percibido, de elemento exclusivamente formal, es lo que se percibe con los sentidos, lo que se ve. Según Pickenhayn (1990:2), el paisaje *es una estructura perceptiva, en la que se manifiesta la unidad fisonómica y funcional del espacio geográfico*. El último de los conceptos es el **lugar**, *interpretación sociofísica en la que: el hablar y el habitar, el medio físico y el medio social, y el conceptualizar y el figurar se entrecruzan de forma simultánea* (Muntañola, 1998:55); en opinión de Gudiño (2012) es parte del espacio que el hombre se apropia, lo hace suyo, su hogar. El espacio es todo, el lugar una parte de ese todo.

Aclarados los conceptos, se advierte que es el Estado quien debe garantizar en el territorio una política del hábitat, mediante su abordaje sistémico; la ausencia de ésta visión genera más probabilidades que los resultados no sean tan eficientes. Un ejemplo de ello es entender el problema de la pobreza como exclusivamente habitacional, construyendo solo viviendas, atendiendo el problema más visible y desatendiendo otros o las consecuencias territoriales.

La complejidad territorial generada por la expansión de la ciudad debido a la implementación de políticas habitacionales, lleva a reflexionar

entonces sobre la sustentabilidad de la ciudad en general y en particular de la periferia y avanzar más allá del conocimiento sobre la reducción de la demanda cuantitativa y cualitativa de vivienda e investigar sobre la calidad de vida de los grupos de población beneficiados, las modalidades de gestión, y el tipo de ciudad deseada. Al respecto, según Cuenya (2015) no existe un modelo de ciudad, pero sí un consenso sobre ciertos condicionantes relacionados con el derecho a la ciudad y todas sus funciones y servicios; el rechazo a la creciente fragmentación social y territorial, y la búsqueda de sostenibilidad ambiental y el conveniente uso de los recursos naturales de cada territorio. Del Río (2015:32) con su aporte sobre ciudad posible nos dice que ésta es la que *podemos construir con los recursos disponibles y con la voluntad de quienes la habitamos. Y también porque es la ciudad que queremos, hecha posible a través del conocimiento y la creación.*

Cuando los problemas se hacen visibles en el territorio y afectan a la población, toma relevancia el **ordenamiento territorial** como política e instrumento que busca dar respuesta; comenzando por el reconocimiento de nuestro territorio (problemas y potencialidades) como punto de partida hacia la planificación para lograr una gestión futura que posibiliten su transformación. Según Massiris, (2005:15) el Ordenamiento territorial es *un orden territorial resultante de acciones económicas, tanto públicas como privadas, y de políticas públicas sectoriales, como una política pública para inducir cambios en dicho orden.*

Al respecto, el mismo autor establece cuatro cualidades que tiene el ordenamiento territorial que le permiten analizar integralmente el territorio; es un proceso planificado/ multiescalar; es multisectorial/articulado/coordinado; es prospectivo/estratégico y es democrático. El mismo tiene como objetivo primordial analizar el **Sistema Territorial**, que según Gómez Orea (2013:29) es *una construcción social inevitable que representa el estilo de vida de una sociedad*, integrada por los aspectos físicos, poblacionales, de poblamiento y legales del territorio.

El ordenamiento territorial permite hacer frente a los obstáculos y lograr una mejor organización para la acción, diferente a la existente hasta hoy en el Estado.

Avanzando un poco más en las nuevas teorías, surge en los últimos años un concepto más activo para el cual el ordenamiento constituye el principal instrumento de planificación, éste es el **Desarrollo Territorial Sostenible** (DTS), en el que las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elemento articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad y cohesión social/territorial (desarrollo armónico de los territorios) y gobernanza democrática (Massiris, 2012).

Desde hace décadas hasta hoy, en Argentina, se han acumulado escritos sobre ordenamiento territorial, además de realizarse eventos científicos donde esta disciplina aparece como tema convocante o en los ejes temáticos de disciplinas afines al estudio del territorio. Sin embargo todavía no hay una política de Estado al respecto<sup>6</sup>, solo se implementan políticas sectoriales sin un marco general que contemple el abordaje sistémico e integral del territorio. Existen antecedente a nivel provincial, que sientan precedente, como el caso de la provincia de Buenos Aires (Ley N° 8912), provincia de Mendoza (Ley N° 8051) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 2930). En el resto de las provincias solo se elaboran planes provinciales y municipales, sin el respaldo normativo necesario que garanticen la puesta en marcha de las propuestas hechas luego de los diagnósticos. Esta realidad pone en evidencia el vacío legal existente y respalda la necesidad de continuar la discusión sobre el tema<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Actualmente existe un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, elaborado por el Consejo Federal de Planificación en setiembre del 2012.

<sup>7</sup> En el 2008 se crea el **Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial** (COFEPLAN), integrado por las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional para tratar temas relacionados con planificación, articulación y armonización de las políticas de organización y ordenamiento territorial.

## Caso argentino: Política habitacional

A pesar del esfuerzo e iniciativa de algunos gobiernos de América Latina para reducir el déficit de vivienda, convertido en un gran reto debido al alto nivel de urbanización que los países poseen, éste asciende constantemente en las ciudades donde la restricción de suelo es cada vez mayor. En Argentina, las políticas habitacionales de principios del siglo XX consideraban la vivienda como un problema social, por lo tanto su atención se centraba en atender a la clase obrera, mediante la regulación de alquileres y destinando fondos para la construcción de las primeras viviendas *higiénicas*<sup>8</sup>. Las sucesivas políticas atendieron la demanda de vivienda de población con alguna capacidad de pago, mientras que las políticas de los primeros años del siglo actual atienden la necesidad de población en condiciones socioeconómicas más vulnerables.

Fernández Wagner, (2015), a través de sus investigaciones, sintetiza tales políticas habitacionales en seis etapas.

- ◇ **1915/1943:** el centro es la construcción de casas baratas e intervención en el mercado de alquileres.
- ◇ **1943/1955:** es importante la relación existente entre el Estado y el gobierno.
- ◇ **1955/1976:** se libera el mercado de alquileres, reduciéndose el crédito hipotecario blando; se acuerda con las cámaras empresarias el sistema corporativo de vivienda.
- ◇ **1976/1989:** se pone en marcha el **Fondo Nacional de la Vivienda** (FONAVI)<sup>9</sup>.
- ◇ **1989/2003:** se produce la descentralización del FONAVI y grave crisis de financiamiento.
- ◇ **2004/2012:** el principal eje del Estado es el impulso a la obra pública, entre la que se encuentra la vivienda, se pone en marcha el **Programa Federal de Construcción de viviendas**.

Desde 2012 a 2015 La construcción de viviendas presenta altos niveles de inversión, centran- do la política en programas nacionales.

Poniendo el foco en la política habitacional implementada desde principio del siglo XXI, el gobierno de turno<sup>10</sup> *asume con la firme decisión*

<sup>8</sup> Viviendas con servicio de agua potable, baños, habitaciones separadas, más luz y ventilación.

<sup>9</sup> Creado en 1972 y modificado en 1977 (Ley N° 21.581). Establece el régimen de financiamiento, establece la creación de los Institutos provinciales de la vivienda.

<sup>10</sup> Liderado por Néstor Kirchner (2003-2007), del partido político Frente para la Victoria, denominado *Kirchnerismo*.

*de reconstruir la autoridad política y aceptar los mecanismos necesarios para superar la emergencia económica y social que afecta al país* (Sarracina, 2015:156); en ese marco se aborda la obra pública y surge la **Política Federal de Vivienda** (PFV) conformada por numerosos programas centralizados en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre ellos:

- ◇ Programa de Reactivación I y II
- ◇ Programa Federal de Emergencia Habitacional
- ◇ Programa Federal de Solidaridad Habitacional
- ◇ Programa Federal de Construcción de Viviendas
- ◇ Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas
- ◇ Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas *Mejor Vivir*

continuando vigentes programas anteriores a la PFV tales como

- ◇ Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)<sup>11</sup>
- ◇ Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB)
- ◇ Rosario Hábitat
- ◇ Programa de provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico (PROPASA)
- ◇ Programa de Desarrollo Social en Áreas de Frontera NOA y NEA con NBI (PROSOFA)
- ◇ Programa de Viviendas *Cáritas*.

Estos programas llegan a las provincias para ser ejecutados por los Institutos Provinciales de Vivienda. En paralelo sigue funcionando el FONAVI<sup>12</sup>. Además de cumplir el objetivo de construir viviendas y mejorar las existentes, la políti-

<sup>11</sup> PROMEBA no estaba destinado a construcción de viviendas sino a mejorar condiciones de barrios existentes. En el periodo 1997-2012 de los 390 millones de Dls. el estado aportó solo 40 M. el resto fondos BID.

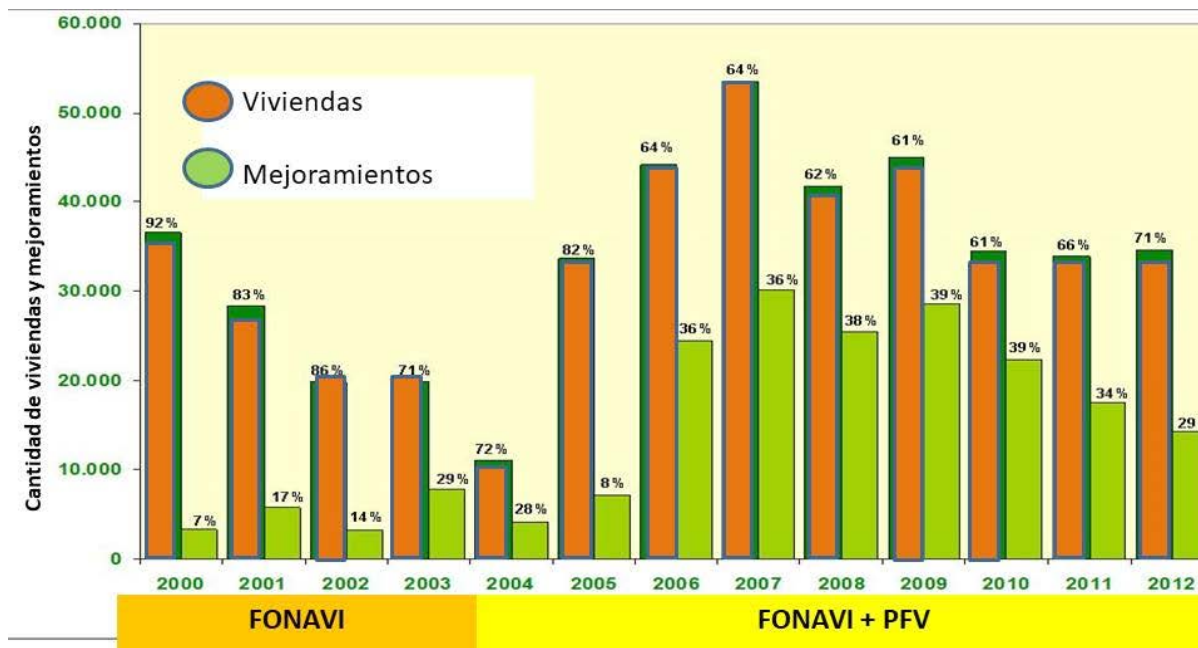
<sup>12</sup> A partir del año 1995, con la Ley N° 24.464, el **Sistema Federal de la Vivienda** facilita las condiciones necesarias que posibilitan a la población de recursos insuficientes, el acceso a la vivienda digna. En su Art. 3° establece que el Fondo Nacional de la Vivienda, se conforma con el porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles y aportes del Tesoro Nacional; recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas en favor del FONAVI; recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro; aportes producidos de la negociación de títulos que se autorice a emitir para construcción de viviendas económicas.

ca influye y repercute en la generación de empleo (específicamente en la industria de la construcción) y la reactivación productiva, aspectos importantes que contribuyeron para hacer frente a la crisis socioeconómica.

En el gráfico siguiente (Nº 1) se advierte claramente el incremento porcentual y creciente desde la implementación de la PFV, tanto en canti-

dad de viviendas construidas como así también de mejoramientos, destacándose el año 2007., Desde el año 2004 al 2012 suman más de 60.000 intervenciones, destacándose en la evolución la mayor atención a la mejora de la vivienda (con respecto al periodo en que solo funcionaba el FONAVI), cuyos porcentajes se acercan más a la construcción de vivienda nueva.

**Gráfico 1. Cantidad de Viviendas y Mejoramientos realizados según operatoria. Periodo 2000-2012.**

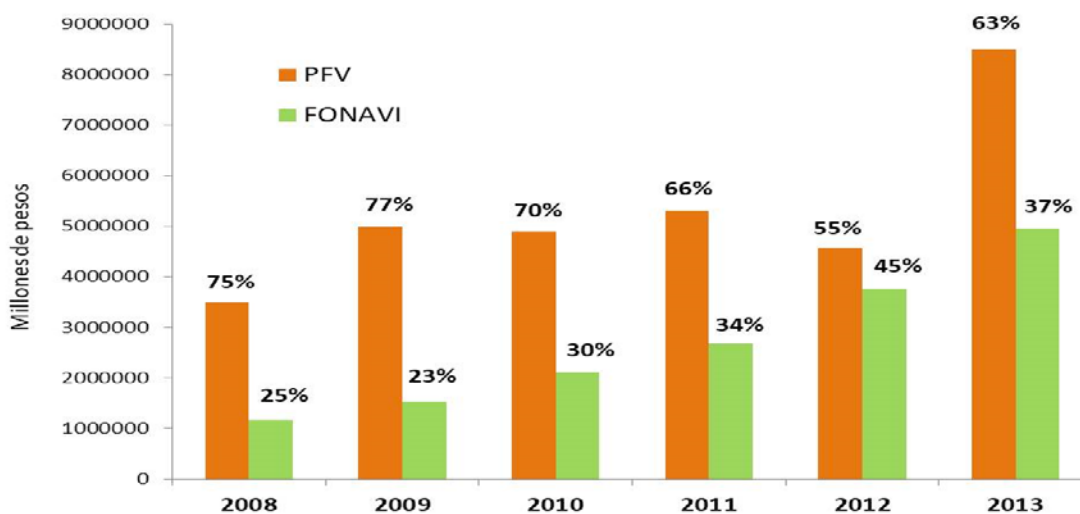


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de: Auditorías FONAVI y Programas Federales (2012:55).

La política de construcción de nuevas viviendas y mejoramientos proporcionan mejor calidad de vida para la población e inclusión en el mercado

laboral, y en el corto y mediano plazo importantes transformaciones territoriales tanto en la ciudad compacta como en las periferias urbanas.

**Gráfico 2- Transferencias en pesos del Estado a la política habitacional. Periodo 2008-2012.**



Fuente: Elaboración propia sobre la bases de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015.



Durante el periodo comprendido entre el año 2008 y 2012 el 66% de la transferencia en millones de pesos fue destinada a la PFV para la construcción y mejoramiento de viviendas, el porcentaje restante (34%) a las obras correspondientes al FONAVI. Tal situación se manifiesta en todos los años graficados (Gráfico 2), siendo el año 2012 en el cual se acercan los porcentajes (55% y 45% respectivamente).

Desde el año 2015, con la llegada al gobierno del partido político Cambiemos<sup>13</sup>, Según Barreto (2017:10), la política habitacional *detuvo los proyectos en marcha de la PFV y modificó su organización administrativa*; en definitiva, cambió la orientación en la política habitacional<sup>14</sup>, a la vez que se produjo una reclasificación de destinatarios y formas de cubrir la demanda, se atendió la demanda de población de clase media con financiamiento público y privado y el crédito hipotecario (con un claro enfoque de mercantilización de la vivienda por encima de la concepción del derecho social). Se mantuvo la relación con las provincias a través del **Consejo Nacional de la Vivienda** y bajo el título de **Mi casa** una serie de alternativas para brindar el acceso a la vivienda<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> En diciembre del 2015 asume la presidencia de la República Argentina el Ing. Mauricio Macri

<sup>14</sup> La PFV que tiene como marco administrativo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, pasa, con el nuevo gobierno, a formar parte del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Art 1º, Ley de Ministerios. Decreto N° 13/13-2015 PE.)

<sup>15</sup> Las alternativas propuestas incluyeron: **Vivienda Nación; Mejor Hogar, ProCreAr**; Créditos de Bancos nacionales; **Primera vivienda**; Construcción; Mejoras; Título de propiedad.

Sin embargo desde los primeros años del siglo XXI las políticas habitacionales dependen del presupuesto nacional, sin tener un fondo común y específico que respalde económicamente al sistema.

Publicaciones recientes de Rodolfo (2015), Barreto (2015); Cuenya (2015) y Falú (2015) entre otros, dan cuenta de la expansión que han alcanzado las periferias urbanas de ciudades argentinas, impulsada por la implementación de la Política habitacional desde comienzos de siglo. La constante en este proceso es la ocupación de suelos no aptos para urbanizaciones, ya sea por su capacidad para la actividad agrícola o problemas ambientales, alejados de la ciudad compacta (Fig. 1) y de áreas servidas con infraestructuras, equipamientos y servicios básicos; consumiendo constantemente el suelo no urbanizado como si éste fuera un recurso ilimitado (Fig. 2). Al respecto Cuenya (en Barreto y Lentini, 2015:400) sintetiza claramente el proceso diciendo que:

Esa extensión de los límites urbanos, además de requerir fuertes inversiones públicas, significa el despilfarro de recursos desde la sostenibilidad ambiental: en lugar de compactar y densificar la ciudad existente [...] la ciudad se amplía, dejando manchas vacías proclives a la especulación y a la absorción privada de las plusvalías que se van generando.

**Figura 1. Vivienda Social en la periferia de la Ciudad de San Juan**



Fuente: Archivo personal. Barrio Rivadavia-Conjunto 8. San Juan. Marzo/2020

**Figura 2. Barrio con vivienda social en la periferia urbana de la Ciudad de San Juan**



Fuente: Archivo personal. Barrio Rivadavia-Conjunto 8. San Juan. Marzo 2020.

## Conclusiones

De forma sintética se ha explicado la importancia de la ciudad, como una de las construcciones más trascendentes del hombre en el territorio, donde se concentran población, viviendas, servicios e infraestructuras que fomentan el progreso social, desarrollo cultural, innovación, movilidad social.

Sin embargo, una de las transformaciones más visibles es su constante expansión hacia la periferia de los centros urbanos, es decir hacia el área externa a la ciudad a expensas del suelo generalmente destinado para cultivo u otras actividades del sector primario y secundario. Al respecto Arredondo (2006) sintetiza claramente la realidad en tres caracteres: el primero, la *distancia* generada hacia el centro de la ciudad; el segundo la *dependencia* que mantienen los nuevos espacios con el centro y por último la *deficiencia*, que da lugar a la marginalidad, el desorden y la ausencia de ordenamiento.

Para dar solución en parte a las grandes demandas de la ciudad y su expansión aparece el Estado como actor principal, ya que mediante políticas públicas actúa transformando el territorio, donde todo ocurre. Sin embargo las trans-

formaciones ocurridas, no siempre están acordes con el desarrollo sostenible necesario, por lo que debe realizarse un necesario ordenamiento territorial, como política e instrumento que busca dar respuesta; comenzando por el reconocimiento de nuestro territorio (problemas y potencialidades), especialmente orientado al tipo de ciudad deseada, la que se pueda construir concertadamente, teniendo presente los recursos disponibles.

Aquí toman relevancia dentro de las políticas públicas las políticas habitacionales adecuadas, con un rol importante en la discusión, ya que contribuye significativamente a la expansión con vivienda social.

Tanto en América Latina como en Argentina particularmente las políticas habitacionales surgen desde el Estado a comienzos del Siglo XX con el claro objetivo de cubrir la demanda de la clase obrera con viviendas higiénicas, que dispusieran de espacios y servicios básicos para las familias.

Los cambios de gobierno y las transformaciones económicas y sociales fueron modificando las líneas de acción, las formas de acceso a la vivienda digna y la prioridad sobre los grupos sociales beneficiados con las políticas.

A pesar de los cambios en la política la producción de vivienda social continúa atendiendo la urgencia cuantitativa en espacios urbanos, donde prima la *discrecionalidad decisional y la escasa institucionalización y planificación de procesos* (en Barreto y Lentini, 2015:34) lo que reduce el impacto redistribuidor del desarrollo a mediano y largo plazo propuesto como objetivo.

Mientras tanto, algunos problemas continúan y necesitan ser solucionados tales como los generados por la gran demanda habitacional nunca cubierta; localización de las viviendas cada vez más alejadas de los centros urbanos compactos sin generar tejido de ciudad; segregación, fragmentación espacial y construcción de gran cantidad de viviendas donde prima el número sin dimensionar la complejidad del hábitat.

## Referencias bibliográficas

- Argentina. Honorable Congreso de la Nación (1977a). *Ley de Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda*. N° 21.581-02/07/1977. Recuperado de <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/leyes.php>.
- (1977b). Decreto Ley N° 8.912 de Ordenamiento territorial y uso de suelo. Recuperado de <http://argentinambiental.com/legislacion/ciudad-bs-aires/ley-71-plan-urbano-ambiental/>
- (1994) *Constitución Nacional*. Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/deInteres>.
- (1995). *Ley N° 24.464 Sistema Federal de la Vivienda*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/texact.htm>.
- (2015a). *Decreto N° 13. Ley de Ministerios*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>.
- (2015). *Auditorías del Fondo Nacional de la Vivienda*. Subsecretaría de Desarrollo y Vivienda.
- Arredondo I. (2006). “De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales”. *Revista Bitácora: Urbano/territorial*, vol. 9, N° 1, pp. 98-111. Colombia. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18741>.
- Barreto, M. (2017). “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con periodos recientes”. *Revista PENSUM*, vol. III. Córdoba, Argentina. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/19019/0>.
- Barreto, M., Alcalá L., Benítez, M., Fernández M., Giró M., Pelli M. y Romagnoli V. (2015). “Encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional”. En Barreto M. y Lentini, M. (comp.) *Hacia una política integral del Hábitat Aportes para un observatorio de política Habitacional en Argentina*. Argentina: Café de las ciudades.
- Barreto, M., Lentini, M. (comp.) (2015). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en Argentina*. Argentina: Café de las ciudades.
- Borsdorf, A. (2003). “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”. *Revista eure*, Vol. XXIX, N° 86, pp. 37-49. Chile.
- Capel, H. (2010). “Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad”. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, N° 331. Universidad de Barcelona. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1658>.
- Corti, M. (2015). *La ciudad posible: guía para la actuación urbana*. Argentina; Café de las Ciudades. Recuperado de [https://cafedelasciudades.com.ar/LaCiudadPosible\\_pag1a34.pdf](https://cafedelasciudades.com.ar/LaCiudadPosible_pag1a34.pdf).
- Cuenya, B. (2015). “¿Qué ciudad construye la política federal de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires?”. En Barreto M. y Lentini M. (comp.) *Hacia Una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Argentina: Café de las ciudades.
- Del Río, J. (2015). “La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat”. *Revista Estudios del hábitat*, vol. 13, N° 1.
- Dematteis, G. (1996). “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. *Seminario: La Ciudad Dispersa suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona.
- Falú, A. y Marengo, C. (2015). “El plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación. Nuevos programas, viejas soluciones”. En Barreto M. y Lentini M. (comp.) *Hacia Una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Argentina: Café de las ciudades.
- Fernández Wagner, R. (2015). “El sistema de vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda”. En Barreto M. y Lentini M. (comp.) *Hacia Una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Argentina: Café de las ciudades.
- Foro social de las Américas (2012). “Carta Mundial por el derecho a la Ciudad”. *Revista Paz y Conflictos*, N° 5.
- Gobierno de Mendoza. (2009). *Ley N° 8.051 de Ordenamiento territorial y Usos de suelo*. Recuperado de <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/ley/>.
- Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación territorial*. España: Mundi Prensa.
- Guardamagna, M y Cueto, W. (2013). “Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política”. *Si Somos americanos. Estudios transfronterizos*, vol. XIII, N° 2, julio-diciembre. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v13n2/art04.pdf>.

- Gudiño, M. (2009). "Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica". *Actas de las Jornadas regionales de información geográfica y Ordenamiento Territorial*. Argentina: Ministerio Secretaría General de la Gobernación.
- Gudiño E. y D'Inca, V. (2012). *Introducción al Ordenamiento Territorial*. Argentina: CIFOT / Universidad Nacional de Cuyo.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). "La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos". *Revista: Papeles de Población*, vol. 10, N° 42. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. España: Península.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008). *Ley N° 2.930. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2930.html>.
- López Trigal, L., Ríos Fernández, J., Sáverico Spósito, E. y Trinca Figuera, D. (2015). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. España: Universidad de León.
- Massiris, Á. (1991). "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia". *Revista Trimestres Geográficos*, N° 15, pp. 3-23. Asociación Colombiana de Geógrafos (ACOGÉ).
- (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica.
- (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica.
- Monclús, F. (1996). "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". Seminario *La Ciudad Dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. España: Barcelona.
- Muntañola Thornberg, J. (1998). *La arquitectura como lugar*. Argentina: Ediciones UPC. Recuperado de <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Libros/Construccion/%5BPD%5D%20Libros%20-%20La%20arquitectura%20como%20lugar.pdf>
- Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución N° 217 A (III). Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).
- (2010). *El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N° 21*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Suiza.
- (2016). *Reporte Ciudades del Mundo 2016. Urbanización y desarrollo. Futuros Emergentes*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Kenia.
- (2016). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- Oszlak, O. (1980). "Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a algunas experiencias latinoamericanas". *Revista Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2. Argentina.
- Oszlak, O. (2011). "Información y Políticas urbanas". *Revista Debate*, Año 8, N° 14. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Info%20y%20pol.%20Ourb..pdf>
- Palero, D. y Lentini, M. (2015). "Política habitacional argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes. En Barreto M. y Lentini M. (comp.) *Hacia Una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Argentina: Café de las ciudades.
- Pérez Sánchez, M. (ed.) (2005). *Análisis de Políticas Públicas*. España: Universidad de Granada.
- Pickenhayn, A. (1990). *El concepto de paisaje*. Argentina: Universidad Nacional de San Juan.
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/>
- Rodulfo, B.; Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 7 N° 14, pp. 218-241.
- (2015). "Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales". *Revista Vivienda y ciudad*, vol. 2. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13173/13370>.
- Sassen S. (2007). "Una sociología de la globalización". *Análisis Político*, N° 61, pp. 3-27. Colombia.
- Sarracina, A. (2015). "Producción de Vivienda de Interés Social (VIS). Impactos en el territorio". *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, N° 18 pp. 153-164. Recuperado de [http://docs.wixstatic.com/ugd/59a6db\\_f5303829177a437fb5eb69652ec2e6fe.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/59a6db_f5303829177a437fb5eb69652ec2e6fe.pdf).
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, E. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Argentina: UNGS/Prometeo.
- Subirats, J., Knoepel, P., Larrue, C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. España: Ariel.