



Sección. Reflexión | Section. Reflection | Seção. Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

## Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios del siglo XX a la actualidad<sup>1</sup>

**Andrea Eliana Sarracina.** Docente e investigadora de la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de San Juan, San Juan, Argentina. Doctoranda de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Correo electrónico: asarraci@yahoo.com.ar; <https://orcid.org/0000-0002-6334-7170>.

**Recibido:** junio 13, 2019.**Aprobado:** septiembre 19, 2019.**Publicado:** agosto 23, 2019.**Acceso abierto:** reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0)

**Atribución:** esta licencia permite a otros distribuir, mezclar, ajustar y construir a partir de su obra, incluso con fines comerciales, siempre que le sea reconocida la autoría de la creación original. Esta es la licencia más servicial de las ofrecidas. Recomendada para una máxima difusión y utilización de los materiales sujetos a la licencia.



**Conflicto de intereses:** el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

### Resumen

La política habitacional argentina puede dividirse en ocho etapas, en las que se produjeron cambios importantes en el uso de suelo residencial, especialmente en los espacios urbanos. El objetivo del artículo es realizar una revisión de estas políticas desde el año 1915 hasta la actualidad, lo que permite comprender el marco político y económico del país en cada momento. Para alcanzar el objetivo planteado se analiza bibliografía específica producida por investigadores argentinos y de otros países de América Latina, concedores del tema. Para quienes estudian las políticas habitacionales, es de suma importancia conocer los escritos de los autores especialistas y lograr una síntesis que explique las etapas y características; pero también se requiere tener presente la influencia de los gobiernos de turno, así como de la situación socioeconómica. En el análisis se advierten periodos centrados en la vivienda como derecho social y en otros en que su adquisición solo es mediante capacidad de pago. Los contenidos se organizan considerando tres apartados principales. En primer lugar, se explican los principales conceptos tales como política pública, vivienda y política habitacional. Seguidamente, y a modo de marco referencial, se presenta una síntesis de la generación de políticas habitacionales en América Latina. En el último apartado se explica la situación en Argentina, que abarca un poco más de cien años.

**Palabras clave:** Política habitacional, América Latina, vivienda social, Estado, Argentina.

1 Una parte reducida del presente ensayo fue expuesto en las *Jornadas Regionales de Ordenamiento Territorial. Planificación y Desarrollo Territorial Sostenible*. En setiembre de 2018, en la Universidad Nacional de San Juan, Argentina. <https://jornadasgeot.wixsite.com/geot-iga/copia-de-jornadas-de-ordenamiento-t-1>



## Review of stages of housing public politics in Argentina, from the outset of 20th century until today

### Abstract

The Argentinian housing politics can be divided in eight stages, which important changes were made in the use of residential soil, especially in urban spaces. The goal of the article is to make a review of these politics from 1915 until today, which allows understanding the country's political and economic framework in every moment. To get the raised goal the specific bibliography produced is analyzed by Argentinian researchers and other Latin American countries, experts in the topic. For those who study the housing politics, it is of the great importance to know the writings from expert authors and to get a summary which explains the stages and features; but also, it requires keeping in mind the current governments' influence, as well as the socioeconomic situation. In the analysis periods focused on housing as a social right and others which its acquisition is only through payment capacity are noticed. The contents are organized considering three main paragraphs. Firstly, the main concepts are explained such as public politics, housing, and housing politics. Subsequently, by way of referential framework, a summary of generation of housing politics in Latin America is reported. In the last paragraph the situation in Argentina is explained, which comprises a bit more than a hundred years.

**Key words:** housing politics, Latin America, social housing, State, Argentina.

## Revisão das etapas da política pública habitacional na Argentina, desde o início do século XX até hoje

### Resumo

A política habitacional da Argentina pode ser dividida em oito etapas, nas quais houve mudanças importantes no uso dos solos residenciais, especialmente nos espaços urbanos. O objetivo do artigo é realizar uma revisão destas políticas desde o ano de 1915 até o hoje, o que permite compreender o quadro político e econômico do país em cada momento. Para atingir o objetivo levantado, analisa-se uma bibliografia específica produzida por pesquisadores argentinos e pesquisadores de outros países da América Latina, com conhecimento sobre o assunto. Para quem estudam as políticas habitacionais, é de extrema importância conhecer os escritos dos autores especialistas e obter uma síntese que explique as etapas e características; mas também é necessário ter em mente a influência dos governos em exercício, bem como da situação socioeconômica. Na análise, são notados períodos centrados na moradia como direito social e em outros nos quais sua aquisição é apenas através da capacidade de pagamento. Os conteúdos são organizados considerando três seções principais. Em primeiro lugar, são explicados os principais conceitos tais como política pública, moradia e política habitacional. A seguir, e como quadro de referência, é apresentada uma síntese da geração de políticas habitacionais na América Latina. A última seção explica-se a situação na Argentina, que abrange um pouco mais de cem anos.

**Palavras-chave:** política habitacional, América Latina, moradia social, Estado, Argentina.

## 1. Introducción

Los temas relacionados con las políticas habitacionales son diversos y variados, tanto en América Latina como en Argentina, pero es preciso sistematizar y lograr una síntesis de las etapas en que estas fueron implementadas, y que esta sirva de guía para quienes aborden tanto este tema como otros relacionados con la territorialización de las políticas. El primero de los conceptos centrales que plantea el ensayo es el de *política pública*, entendida como “un conjunto de decisiones y acciones que emergen de los actores públicos y que pretenden orientar la conducta de una población-objetivo determinada a fin de que un problema colectivo pueda resolverse” (Subirats, Knoepel, Larrue y Varona, 2008, p. 39). Los autores caracterizan el proceso llevado a cabo por las políticas como interactivo, de alianzas, pero también de conflictos entre los diferentes actores que intervienen, además plantean cinco fases en dicho proceso: surgimiento y percepción de los problemas, incorporación la agenda política, formulación de la política, implementación y, por último, la evaluación.

Como actor público, el Estado cumple el rol más importante y concreta la implementación de la política en el territorio. Cuenta con las normas jurídicas que enmarcan legalmente las acciones: con personal necesario, medios financieros, persuasión para actuar mediante la propuesta y discusión. Si bien se acepta que el Estado solamente puede liderar todo el proceso mencionado de las políticas, se acuerda que las mismas “transcurren y se desarrollan en el espacio más complejo y controversial de la relación Estado / sociedad”. (Guardamagna y Cueto, 2013, p. 61).

En el marco de las políticas públicas se hallan las políticas sociales que se construyen desde el Estado, orientadas a satisfacer alguna necesidad básica (Di Paula, 2012) y contribuir a “superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social” (Lentini citado por Barreto y Lentini, 2015). Existe una amplia gama de políticas sociales, como las relacionadas con los servicios de seguridad, salud y edu-

cación, empleo y asistencia e integración social, entre otras. La política habitacional se encuadra en el grupo de las políticas sociales siempre y cuando se entienda a la demanda de vivienda como problema social y colectivo.

Antes de avanzar en el segundo concepto central, es imprescindible apuntar algo sobre la *vivienda* (figura 1). Independiente del tipo o la forma de adquisición, esta es un bien básico e imprescindible de la sociedad. Su función principal es alojar a las personas, es brindar “albergue, refugio, protección, espacio de relaciones familiares, seguridad, identidad, localización, etc.” (Barreto y Lentini, 2015, p. 146). Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) complementan el concepto, opinan acertadamente que la vivienda supera lo estrictamente material y se convierte en un “proceso socio-espacial complejo”, que incluye el hábitat en el que se dispone, los equipamientos, los servicios y las infraestructuras con las que cuenta.

La vivienda es reconocida como derecho universal por el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (ONU-Habitat, 2010). El derecho que toda persona tiene a una vivienda adecuada es incumbencia de los Estados, “puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada” (ONU-Habitat, 2010, p. 1). Este derecho también está establecido en las constituciones nacionales. En Argentina, se contempla en el artículo 14.º bis, en el que se establece la obligatoriedad del Estado de garantizar una vivienda digna a sus habitantes.

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, expone en su primer artículo el derecho de toda persona a la vivienda adecuada<sup>2</sup>; mientras que en su decimocuarto artículo profundiza el tema,

2 Con las siguientes características: seguridad en su tenencia; servicios, materiales e infraestructuras; financiación; habitabilidad; accesibilidad física; buena localización y que sea culturalmente adecuada.

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



**Fuente.** Fotografía de archivo personal de la autora, mayo de 2011.

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” (p. 191).

La adquisición de la propia vivienda es uno de los bienes más anhelados por la población, pero no todos pueden acceder tan fácilmente a ella; por lo tanto, el Estado debe facilitar su acceso mediante la política habitacional. Concretamente el segundo concepto es el de *política habitacional* que, como las demás políticas, forma parte de la programación y el destino del presupuesto estatal. En palabras de Barreto y Lentini (2015), estas políticas tan particulares son “intervenciones directas de organismos del Estado [...] en la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales” (p. 149).

Desde los primeros años del siglo xx, en Argentina, se ha erigido una estructura relacionada con políticas habitacionales, liderada por el Estado. Al decir de Sepúlveda Ocampo (2013), dichas políticas han estado sustentadas en los enfoques higienistas, asistencialistas, sectoriales, estructuralistas, etc.; pero, en definitiva, tienen un solo objetivo: posibilitar el acceso a la vivienda de los

sectores más carenciados y vulnerables. Hasta la actualidad, no solamente se ha atendido el déficit en cuanto a insuficiencia cuantitativa —en gran medida, pero sin cubrir la demanda—, sino también la adecuación cualitativa, que permite a las personas beneficiadas mejorar su calidad de vida —en menor medida—.

Este artículo es producto de la lectura, análisis y síntesis de las distintas políticas habitacionales de algunos países de América Latina y, particularmente, de Argentina. Numerosos autores vienen abordando el tema de las etapas, algunos con ejemplos claros como resultados de sus investigaciones. En el contexto de la provincia de San Juan (Argentina) no se han encontrado escritos de las políticas por etapas, por lo que la presente propuesta puede ser el inicio de algún tipo de investigación al respecto.

## 2. Origen de las políticas habitacionales en América Latina

A continuación, se presenta una síntesis de las políticas habitacionales en la región desde comienzos del siglo xx, en donde la constante es la vivienda como un problema social. Los aportes de Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) son fundamentales al momento de comprender el proceso de las políticas en

América Latina. Los autores destacan que fue en los primeros años del siglo xx cuando surgieron las políticas habitacionales centradas en resolver el problema de la vivienda de la clase obrera, mediante la regulación de alquileres y destinando fondos para la construcción de las primeras viviendas “higiénicas”<sup>3</sup>.

En las siguientes décadas, las políticas son agrupadas y denominadas de primera, segunda, tercera y de cuarta generación. Las de primera generación se ubican en la década del cincuenta, cuando el crecimiento urbano y el incremento de la pobreza eran más visibles y problemáticos. Se produce una intervención más comprometida del Estado en los países de la región y se ponen en marcha políticas habitacionales centralizadas que favorecen la construcción de viviendas sociales y la erradicación de asentamientos precarios.

Las políticas de segunda generación emergen, según los autores citados precedentemente, al no obtener los resultados previstos por las políticas de primera generación. Esto “provocó que el programa de asentamientos humanos de naciones unidas en la primera cumbre mundial Hábitat I (Vancouver, 1976) recomendará abandonar las políticas de primera generación y reconocer los procesos populares de construcción del hábitat” (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006, p. 26). Este grupo de políticas también fueron llamadas políticas alternativas. En su marco se construyen viviendas de baja o media complejidad, con la participación de la población beneficiada, lo que produjo la radicación de los asentamientos, el mejoramiento de su entorno inmediato con infraestructura y el desarrollo de oportunidades laborales y sociales.

Las políticas habitacionales de tercera generación aparecen a comienzos de la década del noventa, y centran su objetivo en la facilitación de acceso a la vivienda. Se fortalecen las políticas de regulación dominial. Aparecen fondos de organismos internacionales que apoyan con subsidios

según la demanda y fuera del sistema formal el financiamiento de microcréditos para viviendas. En el territorio se observa lo que se llama “sembrando viviendas” en los centros urbanos y sus periferias (Sepúlveda Ocampo, 2014).

Las políticas de cuarta generación surgen en los primeros años del siglo xxi. Estas atienden al problema de la demanda de vivienda como derecho social, con la participación activa de instituciones que también definen la política de crecimiento urbano, facilitando la regulación de suelo en asentamientos humanos mediante un abordaje más integral para lograr ciudades más competitivas, desarrolladas y sustentables. En esta generación se contemplan además las diferentes situaciones socioeconómicas de la población y se dinamiza la generación de empleo en la industria de la construcción; se construye, pero también se realizan mejoras en las viviendas (Sepúlveda Ocampo, 2014).

### 3. Etapas de la política habitacional en Argentina

En concordancia con el tema principal del artículo, y siguiendo a Fernández Wagner (2015), se caracteriza cada una de las etapas por las que atraviesa la República Argentina en materia de política habitacional. Estas comienzan a diseñarse a principios de siglo xx —entre otras cosas— a raíz de los problemas de vivienda de los inmigrantes. En términos generales, existen similitudes con las generaciones de políticas descriptas en apartados anteriores.

La *primera etapa* se extiende entre los años 1915 y 1943. En el aspecto político, se pasa del Estado liberal-oligárquico al democrático-liberal en 1916. El Estado muestra interés en invertir y atender el problema de la vivienda mediante la sanción de la Ley Caferatta 9.677/15<sup>4</sup>, que propicia la creación de la Comisión de Casas Baratas con concepto higienista, donde se aborda la salud de la población en las ciudades, sobre todo,

3 Viviendas con el servicio de agua potable, baños, habitaciones separadas, más luz y ventilación.

4 Como antecedentes de esta Ley están se encuentran las de Chile (1906) y de España (1911). La ley en Argentina (1915), junto a las dos anteriores, sirven de modelo para las de Colombia (1918) y Brasil (1926).



mediante la provisión de agua corriente. Esto permitió que las familias hacinadas en conventillos e inquilinatos obtuviesen su vivienda. El reglamento de los alquileres es una de las primeras y más comprometidas acciones del Estado en el tema.

La *segunda etapa*, desde 1949 hasta 1955, aparece con el fin de contrarrestar la crisis económica que afecta a las clases obreras. El Estado de bienestar aborda todo lo concerniente al empleo y los derechos sociales, en tal sentido, la vivienda —tema manejado por la Secretaría de Trabajo y Previsión— se transforma en el marco del Primer y Segundo Plan Quinquenal, al considerarse “un elemento dinamizador de la política económica que promueve el capital nacional industrial” (Fernández Wagner, 2015, p. 62), especialmente en la industria de la construcción. En este momento se lleva a cabo la construcción directa de viviendas, créditos hipotecarios para quienes cumplieran los requisitos y normativa para regular los alquileres. En 1947, la Administración de Vivienda y el Banco Hipotecario se unen para brindar los denominados “créditos blandos del Estado” (Fernández Wagner, 2015), los que incluso superan a la cantidad de viviendas construidas. En 1948 se sanciona la Ley 13.512 de Propiedad horizontal, que regula la adquisición de las viviendas por parte de quienes las alquilaban. Un hito importante en esta etapa, específicamente en 1949, es la inclusión del derecho a la vivienda en la Constitución Nacional (reforma, art. 14 bis). En esta etapa, la población siente que el Estado facilita el acceso al derecho universal de tener la vivienda propia, además de otros servicios y bienes.

En la tercera etapa, que abarca el periodo entre los años 1955 y 1976, la crisis política del Estado argentino —alternancia de gobiernos militares y civiles— influye significativamente en los temas relacionados con los derechos sociales. En esta etapa, el denominado Estado desarrollista prioriza el crecimiento económico sobre las necesidades de las clases más bajas, a pesar de su precarización. Dichos cambios afectan el tema de la vivienda, por ello se crea de la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955 y la reforma de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario en 1957, que reduce los

créditos blandos e incentiva más al sector privado (Fernández Wagner, 2015). Cuando se produjo la contrarreforma de la Constitución Nacional, se eliminó “la función social de la propiedad”. En esta etapa, también, el tema de la vivienda tuvo como protagonista al sector privado, pues se produjo un aumento en los alquileres y disminuyeron los créditos hipotecarios. Un dato relevante es la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) en 1972, durante la presidencia de Lanusse, sin embargo, su funcionamiento real comienza en 1977 y se mantiene hasta la actualidad.

En la *cuarta etapa*, entre los años 1976 y 1989 y en el marco del Proceso de Reorganización Nacional, predomina el capital privado y el libre mercado, lo cual genera, según Fernández Warner (2015), problemas sociales —represión, disciplinamiento, neutralización de líderes populares— y económicos —desindustrialización, desempleo, estímulo a la importación, concentración de la riqueza, endeudamiento externo—. En este contexto, se sanciona la Ley 21.342/PEN de normalización de locaciones urbanas en el año 1976, que limita la participación del Estado en la regulación de los alquileres y garantiza la libertad de contratación (art. 6). Warner la denomina la “ley desalojista” porque duplicó los desalojos. Otra de las medidas en desmedro de la población de menores recursos económicos y problemas sociales fue la expulsión del centro de la ciudad de las familias que habitaban las villas miserias<sup>5</sup>.

Durante esta etapa, y con el objetivo de reformular las actuaciones del Fonavi —bajo jurisdicción de la Secretaría de Estado de Desarrollo y Vivienda—, mediante Ley 21.581 (Régimen de financiamiento del Fonavi), se establece la creación de Institutos Nacionales de Vivienda de las provincias. El objetivo de estos últimos es construir viviendas económicas para población con recursos insuficientes —cuya capacidad de pago no cubra el costo de la vivienda en treinta años (art. 7)—, y ejecutan obras de urbanización, infraestructura, servicios, equipamiento comunitario y otras complementarias. Durante estos

5 En un mes se expulsó al 76% de los habitantes (280 mil) que habitaban las villas.

años, el fondo citado se consolida y se transforma en “un seguro social solidario permanente para la provisión de viviendas” (Barreto, 2017, p. 4).

La quinta etapa se extiende desde el año 1989 hasta 2003. En ella se produce un claro debilitamiento del Estado de bienestar con las privatizaciones. La construcción de viviendas es uno de los aspectos sociales que sufre las consecuencias. Durante la crisis económica de 2001 y 2002, se incrementa el desempleo, la población sin cobertura sanitaria, el desfinanciamiento de la educación, la segregación urbana y carencias habitacionales, entre otros tantos problemas sociales y económicos que tienen como sustento al territorio. En este contexto, y sin alejarnos del tema convocante, el Banco Mundial recomienda abandonar el Estado constructor de viviendas para que se oriente solo hacia el mejoramiento de barrios.

Un hito importante es la Ley 24.464 del año 1995, del Sistema Federal de la Vivienda<sup>6</sup>, con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna. Hacia 1999 las economías provinciales entran en quiebra y apelan a los fondos del Fonavi para pagar sueldos, por lo que el sistema se paralizó. Sin embargo, y a pesar de las dificultades en el ámbito nacional, en lo relacionado con declaraciones en organismos internacionales –Naciones Unidas, Banco Mundial, Plan Mundial de Acción para el siglo XXI–, se avanza en la importancia de la vivienda, no solo como techo, sino como elemento que permite el desarrollo económico y social de las personas. Esto quiere decir que la vivienda se entiende desde un enfoque más amplio y global.

En la sexta etapa, que abarca los años del 2004 al 2010, es decir, los primeros años del siglo XXI, el gobierno de turno<sup>7</sup> “asume con la firme decisión de reconstruir la autoridad política y aceptar los mecanismos necesarios para superar la emergencia económica y social que afecta al país” (Sarracina, 2015, p. 156). En cuanto al abordaje de la obra pública, se implementa la Política Federal de Vivienda (PFV), conformada por numerosos programas centralizados en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), que llegan a las provincias para ser ejecutados por los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV). El Fonavi sigue funcionando en paralelo. La implementación de la política y sus respectivos programas<sup>8</sup>, además de cumplir con el objetivo de construir y mejorar viviendas en el país, repercute en la generación de empleo y la reactivación productiva, aspectos necesarios para afrontar la crisis socioeconómica por la que atraviesa el país durante el año 2001 en la que había quedado desempleada gran cantidad de población. A pesar de los cambios en la política, numerosos autores opinan que la producción de vivienda continúa atendiendo la oportunidad y urgencia del déficit cuantitativo y en espacios urbanos.

Con la implementación de la PFV, se revierte la orientación descentralizadora que caracterizó a la política habitacional de la década del noventa, en la que cada Instituto Provincial de la Vivienda era el organismo encargado de formular los lineamientos y definir la política en cada provincia. Lo anterior debilitó la polí-

6 En su artículo 3, la ley 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. Estos recursos, a su vez, provienen de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro, aportes producidos de la negociación de títulos que se autoricen emitir para construir viviendas económicas.

7 Liderado por Néstor Kirchner (2003-2007), del partido político Frente para la Victoria, denominado “kirchnerismo”.

8 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”. Así mismo, continúan vigentes programas anteriores a la política actual, tales como Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba); Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (Promhib); Rosario Hábitat; Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda social y Saneamiento Básico (Propasa) y Programa de Viviendas Cáritas.

tica nacional, hasta llegar a una sumatoria de políticas provinciales que llevaron a la decadencia total del sistema a finales de la década del noventa y principios del siglo XXI (Palero y Lentini, 2015). El nuevo modelo centraliza la política en el poder ejecutivo nacional.

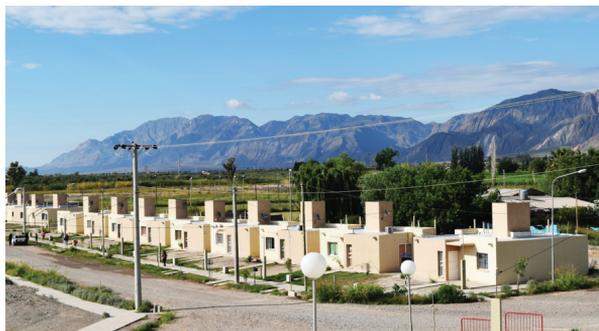
La *séptima etapa* es posterior al año 2011. La PFV continúa y se suma el Programa de Crédito Argentino Bicentenario (Pro.cre.ar), que brinda créditos hipotecarios que posibilita la construcción de viviendas para la clase media, así como estimula el empleo y la industria de la construcción.

La *octava etapa*, a título personal, comienza en el año 2015 y sigue vigente hasta la fecha. La llegada al Gobierno del partido político Cambiemos<sup>9</sup>, según Barreto (2017), “detuvo los proyectos en marcha de la PFV y modificó su organización administrativa”<sup>10</sup> (p. 10). En definitiva, la orientación en la política habitacional cambió, a la vez que se produjo una reclasificación de destinatarios y formas de cubrir la de-

manda. El Estado nacional mantiene su relación con las provincias a través del Consejo Nacional de la Vivienda y, bajo el título de “Mi casa”, propone una serie de alternativas para brindar el acceso a la vivienda<sup>11</sup>.

Después del año 2015, se redujo la implementación de los programas de la política de la etapa anterior. En opinión de Barreto (2017), bajaron los programas que permitían la participación de cooperativas en la construcción de la vivienda y se atiende en mayor medida la población de clase media –al contrario de las etapas anteriores, en las que se atendió preferentemente a las clases sociales de bajos y medios ingresos–, esto con financiamiento público y privado y el crédito hipotecario. En total acuerdo con Barreto (2017), actualmente, la política habitacional tiene el enfoque de mercantilización de la vivienda por encima de la concepción del derecho social.

**Figura 2.** Barrio Rivadavia, Conjunto 8, Rivadavia, San Juan, Argentina



**Fuente.** Fotografía de archivo personal de la autora, diciembre de 2018 (el barrio cuenta con 105 viviendas y fue entregado en agosto de 2017).

9 En diciembre del 2015 asume la presidencia de la República Argentina el ingeniero Mauricio Macri.

10 La PFV, que tiene como marco administrativo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el nuevo Gobierno pasa a formar parte del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (art 1. de la Ley de Ministerios. Decreto 13/13-2015.PE.)

11 Las alternativas propuestas incluyen: Vivienda Nación, Mejor hogar, ProCreAr, créditos de bancos nacionales, primera vivienda, construcción, mejoras y título de propiedad.

## 4. Conclusiones

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. Como resultado del análisis, en las diferentes etapas se observa una alternancia de los enfoques que entienden a la vivienda como derecho universal y social y los netamente mercantilistas, en los que el acceso a esta depende del capital que participa en su ejecución y de la capacidad de pago de la población.

Todos los instrumentos normativos, tanto internacionales a los que se adhieren los países —de los que Argentina no está exenta—, como lo nacionales, han contribuido en buena medida a mantener cierto equilibrio al momento de gestionar e implementar una política. Cuando ha habido presencia estatal para generar y regular la política, los beneficios y la cobertura de la demanda han sido mayores. Un ejemplo de ello es la política en las etapas sexta y séptima de comienzos del siglo XXI.

En todas las etapas, la vivienda cumple un rol fundamental en la expansión del uso de suelo residencial, tanto en espacios rurales como en los centros urbanos, en los que el proceso de urbanización no ha cesado de crecer. La vivienda social ha contribuido en ello, y lo hace actualmente sobre todo en las periferias urbanas, lo cual produce complejas transformaciones en el territorio y los límites de las ciudades. El resultado de este proceso debe plasmarse en políticas de ordenamiento territorial, en donde la vivienda sea parte importante del sistema territorial, en interrelación con el resto de los elementos y procesos.

Esta realidad, de grandes cambios espaciales, de menor o mayor participación del Estado y de capitales privados, moviliza a visualizar los escenarios a mediano y largo plazo y, en ellos, la sustentabilidad y el tipo de ciudad que se desea. Corti (2015), en su aporte sobre ciudad posible,

nos dice que esta 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” (p. 32). Sin dudas, la voluntad tiene que partir del Estado, acompañado por el resto de los actores que participan de la implementación y gestión de la política habitacional, sin perder de vista el fin último de brindar un techo y con él garantizar el hábitat a las familias.

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

## 5. Referencias

- Barreto, M. (2017). Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con periodos recientes. *Revista pensum*, 3(3), 73-91. 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, M. Barreto, y M. Lentini (eds.). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina*. (p. 536). Córdoba: Café de las ciudades.
- Barreto, M. y Lentini, M. (eds.). (2015). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de Política Habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Congreso de Argentina. (30 de setiembre de 1948). Propiedad Horizontal. [Ley 13.512]. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/45000-49999/46362/norma.htm>

- Constitución Nacional de Argentina [Const.]. (22 de agosto de 1994). Honorable Senado de la Nación. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>
- Corti, M. (2015). *La ciudad posible: guía para la actuación urbana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Di Paula, J. (2012). *La vivienda como tema de políticas públicas*. Curso de Vivienda y Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay.
- Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En, M. Barreto y M. Lentini (Eds.). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina*. (pp. 29-96). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Foro social de las Américas. (2004) Carta Mundial por el derecho a la Ciudad. *Revista Paz y Conflictos*, (5), 184-196. Recuperado de [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- 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*, 13(2). 59-80. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v13n2/art04.pdf>
- Congreso de Argentina. (27 de marzo de 1995). Sistema federal de la vivienda, Argentina. [Ley 24.464]. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/texact.htm>
- Congreso de Argentina. (2 de agosto de 1997). Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. [Ley 21.581]. Recuperado de <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/leyes.php>
- Congreso de Argentina. (1915). Creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB). [Ley 9.677]. Recuperado de [http://www.publicacionessca.net/rehabitar1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=65](http://www.publicacionessca.net/rehabitar1/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=65)
- ONU-Habitat. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. *Folleto informativo N°21*. Suiza: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Palero, D. y Lentini, M. (2015). *Política habitacional argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes*. En, M. Barreto y M. Lentini (Comps.). *Hacia una política integral del Hábitat. aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina*. (pp. 313-387). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Poder Ejecutivo Nacional de Argentina. (30 de junio de 1976). Normalización de locaciones urbanas. [Ley 21.342]. Recuperado de <http://www.portaldeabogados.com.ar/portal/index.php/leyes/54-leyesnacion/219-21342-locaciones-urbanas.html>
- Sarracina, A. (2015). Producción de Vivienda de Interés Social (vis). Impactos en el territorio. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 18,153-164. Recuperado de: [http://docs.wixstatic.com/ugd/59a6db\\_f5303829177a437fb5eb69652ec2e6fe.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/59a6db_f5303829177a437fb5eb69652ec2e6fe.pdf)
- Sepúlveda Ocampo, R. (2013). Producción de vivienda nueva. La experiencia de una política habitacional basada en el subsidio a la demanda. *Seminario Internacional Experiencias significativas de gestión habitacional en Latinoamérica y España*. Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social, Universidad Nacional del Nordeste.
- Sepúlveda Ocampo, R. (2014). *Políticas territoriales de viviendas. Experiencias en Latinoamérica*. Informe de curso de posgrado en Doctorado de Arquitectura, Universidad Nacional de San Juan, Argentina.
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, E. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. (1ª ed.), San José: Centro Cooperativo Sueco.
- Subirats, J., Knoepel, P., Larrue, C. y Varone F. (2008) *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. (1ª ed.). Barcelona: Ariel Ciencia Política.