

ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES

Revista de Geografía

ISSN 1853-4392 [en línea]

ISSN 1852-8317 [CD Rom]

revistaest@fch.unicen.edu.ar

Centro de Investigaciones Geográficas – CIG
Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales - IGEHCS
CONICET/UNCPBA

Andrea SARRACINA

ENSAYO: PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS). IMPACTOS EN EL TERRITORIO

PRODUCTION SOCIAL HOUSING. IMPACTS ON THE TERRITORY

Nº 18 julio-diciembre 2015

Disponible en: <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>



Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía por <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>
se distribuye bajo una **Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional**

Producción de Vivienda de Interés Social (VIS). Impactos en el territorio

Production Social Housing. Impacts on the territory

Andrea Sarracina*

Recibido: 07 de mayo de 2015
Aceptado: 22 de septiembre de 2015

Resumen

La significativa producción de Viviendas de Interés Social en Argentina en los últimos diez años, muestra el rol que el Estado –mediante las políticas públicas– tiene en el crecimiento y desarrollo territorial. La Política Federal de Vivienda integrada por numerosos programas y operatorias, permite el acceso a la vivienda reconocida como derecho universal por diferentes instrumentos de derechos humanos, además de ser bien material, de consumo y social, ligada a la satisfacción de necesidades básicas y a la calidad de vida de la población. Sin embargo, y a pesar de atender parte de la demanda habitacional, todavía necesita más atención el tema de la planificación y su impacto en el territorio e incluir necesariamente al hábitat como proceso dinámico y complejo, que se logra abordando el tema habitacional de forma integral.

Palabras clave:

Vivienda de Interés Social

Política de vivienda

Territorio

Planificación

Abstract

The significant production of Social Interest Housing in Argentina in the last ten years, shows the role that the State -through the public policies- on growth and territorial development. The Federal Housing Policy comprising numerous programs and operative enables access to housing as a universal right recognized by various human rights instruments, in addition to being well Material, consumer and social, linked to meeting basic needs and quality life of the population. However, despite attending part of housing demand, still you need more attention issue of planning and its impact on the territory and necessarily include habitat as a dynamic and complex process, achieved by addressing the housing issue holistically

Key words

Social Housing

Housing policy

Territory

Planning

* Doctoranda de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza). Profesora de Enseñanza Media y Superior en Geografía. Universidad Nacional de San Juan. Ava. Ignacio de la Roza 230 (oeste). Capital. CP. 5400, San Juan, Provincia de San Juan, Argentina, asarraci@yahoo.com.ar

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo fue elaborado para el curso de posgrado: Políticas Territoriales de Viviendas. Experiencias en Latinoamérica, dictado por el Arq. Rubén Sepúlveda Ocampo (de la Universidad de Chile) en la Universidad Nacional de San Juan en el marco del Doctorado en Arquitectura dictado en la Facultad de Arquitectura y Diseño. Fundamentado desde la ciencia Geográfica y desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial, que como política, propicia el ordenamiento de la organización actual del territorio; la investigación pretende ser un aporte tanto a la literatura, a la discusión académica y a los diferentes actores de la política y la sociedad en torno a temas como la vivienda social, la planificación y los procesos de expansión territorial experimentados en los últimos años y con vistas de continuar en el corto y mediano plazo; destacando el rol del Estado en la transformación territorial.

En primer lugar se hace una conceptualización de la vivienda destacando su importancia como derecho humano y como proceso, además de relacionarla con la Política Pública. Seguidamente se explica brevemente la Política Federal de Vivienda implementada en Argentina, los programas que la conforman y algunos resultados, para finalizar esbozando algunas reflexiones que muestran diversas antinomias en torno a temas que integran la política habitacional y la deficiente planeación del territorio y sus consecuencias.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Antes de iniciar cualquier reflexión en torno a la producción de Viviendas de Interés Social (VIS),

es primordial aclarar el alcance del concepto de *vivienda*, reconocida como derecho universal por diferentes instrumentos de derechos humanos^[1] como declaraciones, pactos, convenciones y recomendaciones –para todos sin discriminación– que dignifica al ser humano. En su sentido más generalizado, la vivienda es “*cobijo, albergue y refugio*” (Grupo Aduar, 2000: 374), para un individuo o grupo familiar. Es un bien material, de consumo y social, ligado a la satisfacción de necesidades básicas y a la calidad de vida de la población. En términos amplios, la vivienda no es lo que parece, sólo un “techo”, sino que constituye un valor de uso complejo, conformado por bienes y servicios, “*transmuta lo estrictamente material, para convertirse en un producto cultural*” (Sepúlveda Ocampo, R. 2006: 8). Para el autor citado, la vivienda es un sistema que además del terreno en el que se asienta, incluye la infraestructura y el equipamiento social-comunitario; todo ello enmarcado en “*un contexto social, cultural, económico, político, tecnológico y físico*” (2005:18). No disponer de la vivienda es una de las mayores carencias del ser humano, llegando a ser símbolo de distinción o de estigma social, siendo también un medio para identificar las familias en el espacio social (Lentini, M. 2012).

Dependiendo de las diferentes formas de producción habitacional en el territorio, en opinión de Enrique Ortiz Flores (2012), también la vivienda puede conceptualizarse de diversas maneras según se muestra en el Cuadro Nº 1.

[1] En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Art. 25 “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...*” Asamblea General de la Naciones Unidas.

Cuadro N° 1. Diferentes formas de producción de la vivienda

Resultado de relación oferta/demanda	Formas de producción de la vivienda				
	a)- Satisfactor social b)- Mercancía, c)- Bien de uso	a)- Producto terminado. b)- Proceso	a)- Producto económico escaso b)- Bien social potencialmente abundante	a)- Objeto b)- Acto de habitar	a)- Proceso formal b)- Proceso informal
A la que acceden solo quienes tienen capacidad de pago o crédito para adquirir las en el mercado.	a)- Construida por el Estado y entregada a población de bajos recursos. b)- La vivienda como un producto industrial, construido y vendido por un desarrollador privado. c)- Producida por sus propios usuarios sin fines de lucro.	a)- Resuelve las necesidades de vivienda. b)- Producción de acuerdo con las aspiraciones y disponibilidad de recursos.	a)- Que por su costo no está al alcance de la mayoría de la población de bajos ingresos b)- Producida por población en condiciones de pobreza con materiales reciclados.	a)- Construida y entregada por productores industriales, gobiernos y organismos financieros, donde prima la estadística. b)- Autoconstruida, se articula al lugar y su entorno natural, histórico y cultural. Consecuencia del proceso de poblamiento del territorio.	a)- Producción social organizada bajo promoción y control (asesorías). Con personalidad jurídica para acceder al suelo legalmente b)- Cuyo acceso al suelo y tenencia no está legalizado, producto de la invasión y construcción sin permiso.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ortiz, E. 2012

Interesa para el presente ensayo la vivienda como: satisfactor social, como producto terminado, como producto económico escaso, como objeto y como proceso formal. En todas las opciones aparece el Estado, que mediante la política habitacional produce viviendas en el territorio; y además está obligado a generar las condiciones necesarias para acceder a las mismas.

La VIS, es la residencia favorecida por los poderes públicos e instituciones sociales dentro de una política de reequilibrio social (Glosario INVI, 2005), es aquella construida mediante una Política Pública (PP), sin fines de lucro y dirigida –ante todo–, a hogares de bajos ingresos, siendo este uno de sus rasgos determinantes (Spicker, P. et al. 2009). Son viviendas directamente proporcionadas y administradas por el gobierno –a nivel nacional, provincial y local–, o viviendas subsidiadas por el Estado pero administradas por, y bajo propiedad de una amplia gama de asociaciones y cooperativas. Si bien la diversidad de formas de intervención habitacional dificulta su conceptualización, es posible avanzar en el concepto, con aportes de los autores: Nieto

(1999); Szalachman (2000); Lecouna (2001), Sepúlveda Mellado (2015), entre otros; que en general caracterizan la VIS como aquella cuya asignación se hace sobre la base de alguna evaluación de necesidad, más que de la capacidad de pago.

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA

En el apartado anterior quedó claramente expresada la importancia que para la vivienda tiene la PP. En tal sentido, Joan Subirats, et al. define a ésta como “una serie de decisiones o de acciones, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (2008: 38). Las políticas son uno de los principales instrumentos del accionar del gobierno, en el que el Estado se convierte en un actor estratégico poniendo a disposición los recursos y propiciando las relaciones con la sociedad. El desarrollo de la PP realizado desde el Estado, pretende garantizar la cohesión del tejido social (entendida como bien social), brindando

respuestas a diferentes problemas que demanda la sociedad (Sepúlveda Ocampo, R. 2011).

La producción pública de vivienda (Figura N° 1), se encuadra en las políticas sociales que el Estado considera esenciales para asegurar los procesos de producción social (Sepúlveda Ocampo, R. 2006). Mediante éstas se busca

remover obstáculos causales de desigualdades “generando oportunidades y fortalezas para los sectores afectados” (Di Paula, J. 2012: 2) por el problema habitacional, estimulando múltiples aspectos sociales, económicos, culturales y territoriales.

Figura N° 1. Viviendas construidas en el marco de los Programas Federales de Vivienda



Referencias: derecha San Juan - 2014; izquierda Santa Fé - 2008

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CNV)

Como toda política, la habitacional, entendida como el “conjunto de actuaciones públicas encaminadas a regular el acceso general de la población a la vivienda” (Glosario INVI, 2005: 68) y al mejoramiento de las condiciones habitacionales, necesita en primer lugar de la ideología del partido político que la implementa, de las instituciones públicas que intervienen y su operacionalización mediante planes, programas (que definen el conjunto de recursos: jurídicos, financieros, sociales, económicos, institucionales, productivos orientados a resolver un problema habitacional concreto), y proyectos.

A continuación una breve síntesis de la Política Federal de Vivienda implementada en la República Argentina en la última década, que ilustra claramente lo expresado.

POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

La crisis socioeconómica por la que atraviesa la

República Argentina durante el 2001 representa un hito en la evolución social, en este contexto gran cantidad de población es afectada por el desempleo y paralelo a ello, se incrementan los índices de pobreza e indigencia. El nuevo gobierno liderado por Néstor Kirchner (2003-2007), 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. Con este marco de cambio se genera una gran demanda de VIS debido a la falta de puestos de trabajo y por ende capacidad de pago de alquileres y/o créditos para acceder a las mismas.

A fin de abordar en forma concreta el tema, se crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, bajo su accionar la Secretaría de Obras Públicas, y en ésta la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), la que mediante la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales tiene a su cargo la formulación de la política pública de vivienda,

elaboración, realización y financiación de los programas habitacionales. En este marco, y sin hacer modificaciones a la normativa vigente sobre producción de viviendas (Ley N° 24.464/95), se implementa la Política Federal de Vivienda (PFV), comprendida por una diversa gama de operatorias y Programas –fortalecidos con la asignación de recursos del Tesoro Nacional–, constituidos para atender la emergencia habitacional y la finalización de las viviendas financiadas y construidas por el FONAVI. Su principal objetivo es resolver el déficit habitacional existente en el país, facilitando además diferentes soluciones de infraestructura básica y favoreciendo el crecimiento económico priorizando *“en el marco de la política de obra pública la ejecución de viviendas por su efecto multiplicador y generador de empleos”* (CNV, 2003: 3) que a su vez permitirá la inclusión social y la equidad.

La PFV comprende una serie de programas habitacionales, mencionados a continuación, iniciados con la firma de Convenios Marco^[2] entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y los gobernadores.

- **Programa de Reactivación I y II** (2003) destinados a reactivar las obras de construcción

[2] Que determina: cantidad de viviendas financiadas; monto máximo a financiar por unidad y la superficie mínima; cupo por provincia; los requisitos de los proyectos.

de viviendas paralizadas del sistema FONAVI.

- **Programa Federal de Emergencia Habitacional** (2003) cuyo objetivo es la construcción de viviendas mediante cooperativas de trabajo conformadas por la población beneficiada con los Planes Jefes de Hogar^[3], contribuyendo en simultáneo a generar empleo y a dinamizar el mercado relacionado con la industria de la construcción.

- **Programa Federal de Solidaridad Habitacional** (2003) por medio del cual se proyecta la construcción de viviendas (Figura N° 2) e infraestructura –en primera instancia–, en las provincias del norte del país, caracterizadas por el gran porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Al igual que en el Programa anterior, se prevé la participación de población que recibe ayuda a través del Programa Jefes de Hogar.

[3] Creado mediante Decreto N° 565 del Poder Ejecutivo en el año 2002 y reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *“Destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta dieciocho (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”* (Fuente: Art. 2° - Dcto. 565/02-PE). El Programa brinda una ayuda económica con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando: la concurrencia escolar de los hijos, el control de salud, la capacitación que posibilite la reinserción laboral.

Figura N° 2. Viviendas construidas en el marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional



Fuente: Concejo Nacional de la Vivienda - 2006

- **Programa Federal de Construcción de Viviendas** (2004) destinado a la construcción de vivienda, continuado en el 2005 con el **Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas**. De todos los Programas que comprenden la PFV, éste es el que mayor crédito ha recibido a lo largo de los años de implementado, por lo que también ha permitido la mayor cobertura de la demanda social de vivienda.

- **Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”** a fin de abordar la situación de precariedad de las viviendas relacionados con el estado de la construcción^[4] (terminación, ampliación refacción).

- Continúan vigentes programas anteriores a la política actual, tales como el **Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)** (1997), cuyo objetivo es reducir el nivel de hacinamiento y optimizar las condiciones sanitarias de la población que habita en asentamientos irregulares^[5].

- **Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB)** (1996) para el mejoramiento de la vivienda y la infraestructura.

- **Rosario Hábitat** implementado en la provincia de Santa Fe desde el año 2001 con el fin de mejorar la calidad de vida y habitacional de quienes residen en asentamientos irregulares de Rosario.

- **Programa de provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico (PROPASA)** cuyo objetivo es brindar asistencia técnica y financiera “para la provisión de servicios de abastecimiento de agua potable y red de saneamiento, en comunidades rurales

[4] Ausencia de baño instalado; agua interna por cañería; terminaciones de pisos, techos y paredes; habitaciones necesarias (Fuente (SSDUyV, 2015).

[5] Considerados como el “hábitat provisorio producido en forma casual y espontánea, con un carácter de transitoriedad expresado por una conformación física inorgánica, sin una estructuración propia y definida” (López, et al, 1994: 4) caracterizados por su precariedad y las deficiencias en cuanto a la provisión de servicios básicos y equipamientos, constituyendo espacios urbanos con gran degradación ambiental y claramente fragmentados social y económicamente.

concentradas o dispersas, o en núcleos urbano-periféricos que se encuentren en situación de carencia, precariedad, o bajo contingencias extraordinarias de riesgo” (Resolución 458, 1999-Art. 2°).

- El **Programa de Viviendas Cáritas**^[6] también contribuye en alguna medida al mejoramiento y la producción de viviendas en el país, enfocando su abordaje a la población indigente y marginada.

Con la implementación de la PFV se revierte la orientación descentralizadora que caracterizó a la década de 1990, en la que cada Instituto Provincial de la Vivienda era el organismo encargado de formular los lineamientos y definir la política habitacional en cada provincia, produciéndose un debilitamiento de la política nacional al respecto, hasta llegar a una sumatoria de políticas provinciales que llevaron a la decadencia total del sistema a finales de la década de 1990 y principios del siglo XXI (Lentini, M. 2012). El nuevo modelo centraliza la política en el Poder Ejecutivo Nacional y se advierte que éste cuenta con la ventaja de tener el recurso normativo y reglamentación específica relacionada con la vivienda, por lo que su intervención es tanto por acción como por omisión, ya sea como productor de vivienda, regulador, agente fiscal, agente de mercado (Lentini, M. 2012).

IMPACTO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN EL TERRITORIO

Sin dudas, a través de la implementación de la política habitacional, la intervención y las transformaciones en el territorio son inevitables, siendo significativamente mayor en las ciudades, contribuyendo con el proceso de urbanización y expansión dispersa de las mismas. El territorio, que en opinión de Ángel Massiris (1991) es un espacio concreto y relacional. Comprende un conjunto en el que se articulan bajo ciertas lógicas elementos naturales, sociales, económicos

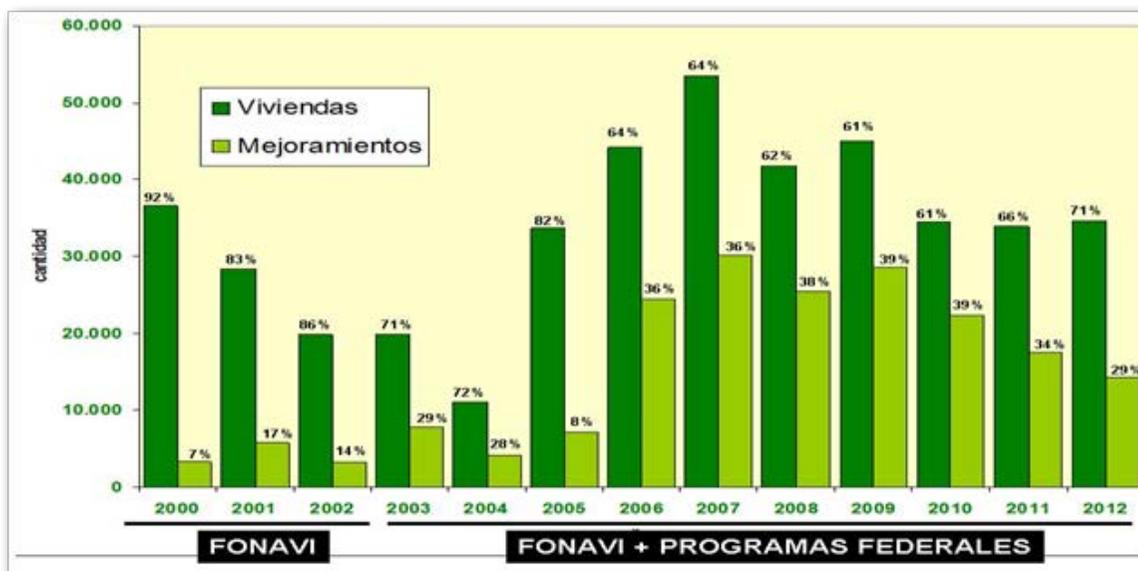
[6] CARITAS es el organismo oficial de la Iglesia Católica que lleva adelante la pastoral caritativa para lograr el desarrollo integral especialmente de personas y comunidades más pobres y marginadas. <http://www.caritas.org.ar/quienes-somos/>

y político-administrativos, constituyendo un lugar de relaciones sujetas al control, dominio o adscripción de pertenencia, en definitiva, marcadas por el poder. En relación al tema del presente ensayo, el territorio se comporta como soporte de la implementación de la política habitacional, concretizada e integrada en distintas unidades escalares: la vivienda; el conjunto habitacional/barrio; la ciudad/región; que se relacionan e influyen entre sí por medio de las distintas variables que integran el componente ambiental del territorio (Glosario INVI, 2005).

En la Figura N° 3 se observa el incremento a partir del año 2005, en la cantidad de

viviendas construidas como así también en los mejoramientos realizados, destacándose el año 2007 con los mayores valores. Los resultados obtenidos hasta el año 2002 corresponden solamente a la operatoria FONAVI, mientras que a partir del 2003 se incorporan las obras correspondientes a los Programas Federales. Teniendo en cuenta ambas operatorias, en todo el período, suman más de 60.000 intervenciones, destacándose en la evolución, la mayor atención (respecto a los años anteriores al 2004) a la mejora de la vivienda, cuyos porcentajes se acercan más a la construcción de la vivienda nueva.

Figura N° 3. Cantidad de Viviendas y Mejoramientos realizados y porcentaje de participación de ambos por año según operatoria a nivel nacional. Periodo 2000-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Auditorías FONAVI y Programas Federales 2012

Sin lugar a dudas, la PP de vivienda tiene gran incidencia sobre el territorio. Al respecto Di Paula define como “*esferas de implicación*” (2012: 3) a la incidencia de la vivienda en las esferas de la vida social (Cuadro N° 2).

Como puede observarse, las implicaciones que la vivienda tiene en el territorio agrupan numerosas variables y procesos en el que el

Estado no sólo debe facilitar el acceso a la vivienda digna, sino que ésta debe complementarse con su seguridad jurídica de tenencia; disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura; accesibilidad, dispuestas en un ambiente sano; costeabilidad; habitabilidad y culturalmente adecuadas (Sepúlveda Ocampo, R., 2006).

Cuadro N° 2. Impacto de la vivienda en el territorio

Esferas	Impacto en el territorio
Social	Que satisface una necesidad básica, contribuye a la inclusión social y la reproducción biológica, psicológica y social de la población.
Urbano-Territorial	Contribuye al Ordenamiento Territorial, la producción y uso de la ciudad consolidada.
Económica-Tecnológica	Estimula la inversión, la producción de bienes y servicios, y la generación de empleo
Ideológica	Promueve ámbitos de decisión participativa en la organización social y laboral, estimula la promoción pública, la promoción privada capitalista, la promoción cooperativista o la promoción sindical.
Cultural	Contribuye al desarrollo del sentido de pertenencia, responsabilidad cívica, memoria histórica, identificación con la comunidad y la propia identidad, apropiación y significación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Di Paula, 2012

En relación a ello, existe una grave falencia y es la falta de instrumentos de planificación^[7] en todos los niveles de gobierno, por lo que la intervención del Estado en materia de vivienda generalmente es sectorial y desintegrada del resto de las PP, y no como lo exigen los complejos procesos territoriales, es decir de forma integral y articulada. Al respecto y teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de población vive en las ciudades, Boaventura de Sousa Santos (2012) hace referencia al “*facismo territorial*” como consecuencia de la falta o déficit de planificación en los espacios urbanos, que trae aparejados problemas que terminan por fracturarlas, proceso que comienza cuando en su crecimiento las ciudades no son capaces de acomodar de “*una manera urbanísticamente razonable, social y políticamente decente a las poblaciones*” (De Sousa Santos, B. 2012: 8).

A continuación se esbozan algunas reflexiones que muestran diversas antinomias en torno a temas que la bibliografía especializada debate actualmente en relación a la política habitacional

[7] En la República Argentina no existe a nivel nacional una Ley de Ordenamiento Territorial debido a la debilidad política que presenta respecto a otras política sectoriales, Sin embargo existen numerosos diagnóstico del territorio que desde el año 2004 se vienen elaborando en todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal- y dejan libre el camino para actuar de forma desarticulada, por lo que resulta necesario desarrollar herramientas y normativas para que el Estado pueda ejercer el control para minimizar o evitar problemáticas territoriales tales como la localización, incompatibilidad de usos, segregación socio-espacial, ambientales, déficit de servicios y equipamientos, etc. que la falta de planificación trae aparejadas.

materializada en la vivienda de Interés Social en el territorio:

- **Igualdad de condiciones–diferencias socio-espaciales:** El Estado impulsa la igualdad social produciendo viviendas en serie en las ciudades y los espacios rurales, ocasionando diferencias en cuanto a las necesidades propias que las diferentes familias tienen; a lo que se le suma la relación que deben entablar con su entorno físico. En la implementación de las políticas de VIS, los beneficiarios, es decir quienes ocuparán las viviendas, no tienen participación, ya que los proyectos estatales caracterizados por su homogeneidad, densidad y extensión se imponen desde el poder nacional hacia el resto de las escalas territoriales.

- **Mayor cobertura territorial-Reducción y menor espacio de la vivienda:** La política habitacional busca construir la mayor cantidad de viviendas en el espacio disponible, que generalmente es en espacios cercanos a la ciudad o en su periferia, es decir, el espacio donde se mezclan elementos del paisaje rural/ urbano, y caracterizados por la deficiente planeación y gestión. A fin de cubrir la demanda social, la nueva vivienda es habitada –sobrepasando su capacidad– por más personas que las que deben, generándose situaciones de hacinamiento, a lo que se suma la deficiente disponibilidad de espacios públicos.

- **Abordaje sectorial del problema de la**

vivienda–Actuación Integral sobre el territorio: desde el Estado se aborda el tema de la vivienda sectorialmente –situación que en opinión de Campos Patiño (2009) debilita la articulación social, dificultando a su vez la construcción de identidades positivas– como en el organigrama de gobierno. Se llega al territorio con la vivienda para la población que la necesita, sin embargo el tema merece un abordaje y actuación integral, como un sistema, en el que deben intervenir numerosos factores (explicados anteriormente en las esferas de implicación). Si sólo se satisface la necesidad de vivienda y no se hace lo mismo con los servicios básicos como educación, salud, seguridad, transporte público, se generan desequilibrios socio-territoriales que a su vez contribuyen a la exclusión social y derechos sociales, que en opinión de Laparra y otros, incluye tanto a la población sin vivienda, como a aquella vivienda deficitaria en cuanto a su construcción, localizada en un ambiente poco sano y con niveles de hacinamiento (2007).

- Atención de la emergencia habitacional-Generación de segregación: focalizar la atención para resolver la emergencia habitacional de la población vulnerable tiene gran importancia por su incidencia en la esfera social. Sin embargo, cuando la política brinda la vivienda en forma permanente y favorece la instalación en un determinado territorio de grupos poblacionales homogéneos (desde el punto de vista de los ingresos, de clase social, etc.), se genera segregación residencial sobre la base de distintos atributos, relaciones y desintegración (Carman, M. et al, 2013). En el caso específico de la política de VIS, los grupos sociales no son localizados aleatoriamente en el territorio, tampoco acceden a la misma calidad de servicios e infraestructura, con *“aspiraciones frustradas que promueven la aparición de comportamientos de riesgo y subculturas marginales”* (Kaztman, R. 2001: 186).

Las antinomias muestran claramente la concepción vivandista de las PP habitacionales

centradas en la producción de viviendas como elemento y mercancía, sin reconocer la complejidad de las interrelaciones territoriales, culturales, sociales, políticas/económicas que contiene, aspectos que deben ser tenidos en cuenta a fin de contribuir con la construcción de ciudades incluyentes, democráticas, habitables y sustentables (Sepúlveda Ocampo, R. 2011). Surge entonces la necesidad de incorporar a la producción de vivienda el concepto de hábitat residencial, que en opinión del autor citado es *“un proceso en permanente conformación de lugares en distintas escalas referidos al territorio que se distinguen por una forma particular de apropiación, dado por un vínculo cotidiano con unidades de experiencias singulares, potenciando relaciones de identidad y pertenencia, a partir de lo cual el habitante lo interviene y configura”* (2011: 6). El concepto complementa las dimensiones territorial, sociocultural y socioeconómica – explicadas por otros autores en apartados anteriores–. Sin dudas la producción de hábitat residencial impulsado por el Estado a través de las PP de vivienda constituye un proceso dinámico y complejo, que se logra abordando el tema habitacional de forma integral y sistémica y no separada del resto de los elementos y procesos que integran el sistema territorial. Cuando en las áreas de gobierno encargadas de actuar en el territorio se trabaje reconociendo su complejidad y se priorice la planificación a la actuación coyuntural, se estará logrando la producción integral del hábitat, superando el concepto contemporáneo de vivienda y entendiéndola como un proceso socio-espacial complejo.

CONSIDERACIONES FINALES

Más allá de las observaciones sobre la importancia de la vivienda para la población, la caracterización de los distintos programas habitacionales y los datos analizados que muestran claramente el abordaje que desde la PP se hace respecto a la vivienda, la realidad socioeconómica del territorio implica un abordaje integral y una atención al hábitat más allá de la sola entrega de la vivienda que cubra las existentes y emergentes

demandas poblacionales, de modo que disminuyan o desaparezcan los impactos negativos con el desarrollo del uso de suelo residencial tales como la desarticulación territorial de los nuevos barrios –construidos en la periferia urbana– con el centro de la ciudad; poca disponibilidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras; ambientes con problemas de contaminación, ocupación de suelo destinado a la actividad agrícola; expansión urbana hacia espacios con deficiente planeación y gestión, entre otros.

El desafío para el Estado es, además de garantizar el derecho a la vivienda, “*superar el mero crecimiento y transformarlo en desarrollo*” (Rodulfo, B. 2014: 239), mediante una actitud transformadora a lograr con eficiencia, transparencia y control en todo lo relacionado con las políticas habitacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS PATIÑO, Scarlet: Proyectos de Vivienda de Integración Social (PVIS). Universidad de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Diplomado en Hábitat Residencial en Contextos de Vulnerabilidad Social. 2009
- CARMAN, María; VIERIA DA CUNHA, Neiva; SEGURA, Ramiro: Segregación y diferencia en la ciudad. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Quito-Ecuador. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2013.
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. Revista CNV. Buenos Aires, Argentina. 2014. Disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/>. Consultado: 10-12-14
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. La Política de Vivienda y su impacto sobre la actividad productiva. En Revista CNV. N° 32, 2010. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/>. Consultado: 10-12-14
- DI PAULA, Jorge: La vivienda como tema de las Políticas Públicas. Facultad de Derecho. Universidad de la República. (2012). Uruguay.
- Disponible: <http://www.fder.edu.uy/posgrado/graduados/c05.pdf>. Consultado 10-11-14
- GLOSARIO INVI: Sistematización teórica - conceptual en el marco de un Sistema de Información en Vivienda (SIV). Sistematización de Conceptos – Estructura de Relaciones. Instituto de la Vivienda / F.A.U. - Universidad de Chile. 2005. Disponible: <http://www.captura.uchile.cl/handle/2250/131732>>. Consultado 11-11-14
- GÓMEZ OREA Domingo; GÓMEZ VILLARINO Alejandro: Ordenación Territorial. España. 3ª ed. Ediciones Mundi Prensa. 2013
- GRUPO ADUAR: Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Barcelona, España. 1ª ed. Ariel, 2000, pág. 265-327.
- KAZTMAN, Rubén: Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, en: Revista CEPAL N° 75. 2001. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/10844>. Consultado: 06-05-15
- LAPARRA, Miguel; OBRADORS, Anna; PEREZ, Begonia; PEREZ YRUELA, Manuel; RENES, Victor; SARASA, Sebastián; SUBIRAT, Joan; TRUJILLO, Manuel: Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicancias metodológicas, en: Revista Española del Tercer Sector. N° 5. 2007. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2376685.pdf>
- LEOUNA, Diego: Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del Siglo XX, en: Boletín del Instituto de la Vivienda. Universidad de Chile - Facultad de Arquitectura y Urbanismo / Instituto de la Vivienda. 7 (42). 2001.
- LENTINI, Mercedes: La Política de Vivienda como Política Social, capítulo de libro preparado para su publicación en el marco de las actividades del Proyecto PICT-2007-02086, Argentina. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica-. 2012.

LOPEZ, María I; SANCHEZ, Sandra; JOFRE Carmen: Asentamientos Irregulares en el Gran San Juan, en: Informe correspondiente al Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica, firmado entre la Universidad Nacional de San Juan y Presidencia de la Nación, a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales: Programa Arraigo. Instituto de Geografía Aplicada – Universidad Nacional de San Juan-Argentina, 1994

MASSIRIS, Angel: Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. Trimestres Geográficos N° 15. Colombia. Asociación Colombiana de Geógrafos. 1991.

NIETO, María: Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales, en: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL-ECLAC. Serie 4. 1999

ORTIZ FLORES, Enrique: Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública, en: El camino posible Producción Social del Hábitat en América Latina- Producción Social del Hábitat en América Latina. Montevideo, Uruguay. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Ediciones Trilce. 2012, pág. 16-23.

RODULFO, María; BOSELLI, Teresa: Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos, en: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 7(14), 218-241. 2014. Disponible: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>. Consultado: 20-01-15

SZALACHMAN, Raquel: Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa, en: Unidad de financiamiento para el desarrollo. CEPAL – ECLAC. Santiago de Chile. Serie 103, 2000.

SEPULVEDA MELLADO, Orlando: Editorial: Vivienda social: caleidoscopio de condiciones, necesidades y soluciones alternativas, en: Revista INVI. 30 (84). 9-17. 2015. Disponible: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/>

[view/1017/1199](http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph). Consultado 15-12-14

SEPULVEDA OCAMPO, Rubén: Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. San José. Costa Rica. 1 ed. Centro Cooperativo Sueco. 2006. p. 8

SEPULVEDA OCAMPO, Rubén: Bases conceptuales de un sistema de información en vivienda para el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y urbanismo de la Universidad de Chile. Instituto de la Vivienda / F.A.U. / U. de Chile. 2005.

SEPULVEDA OCAMPO, Rubén: Política habitacional chilena. Entre la subsidiaridad y la ciudadanía. Departamento de Arquitectura. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2011.

SPICKER, Paul; ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia; GORDON David: Pobreza: Un glosario internacional. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires-Argentina. 1 ed. 2009.

SUBIRATS, Joan; KNOEPEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric: Análisis y gestión de Políticas Públicas. Barcelona, España. 1ª ed. Ariel Ciencia Política. 2008. p. 38.

Fuentes

ARGENTINA. MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PÚBLICA Y SERVICIOS. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Disponible en: <http://www.vivienda.gob.ar/programas.php>.

ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACION. Ley de Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. N° 21.581- 02/07/1977.

ARGENTINA. SUBSECRETARIA DE DEDARROLLO URBANO Y VIVIENDA–SSDUV- Auditorias FONAVI y Programas Federales 2012-Informe Síntesis.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Disponible en: <http://www.dipublico.com.ar/3513/declaracion-universal-de-los-derechos-humanos-1948/>. Consultado: 06-05-15

DE SOUZA SANTOS, Boaventura: Democratizar el territorio, democratizar el espacio. Entrevista realizada por Susana Caló. Centro de Estudios Sociales, en Coimbra, Portugal. p. 1-27. Disponible en: <http://contested-cities.net/>. Consultado: 10-12-14. 2012

Andrea Sarracina es Profesora de Enseñanza Media y Superior en Geografía. Universidad Nacional de San Juan. Doctoranda de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza). Profesor Asociado de la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes de la UNSJ en las Cátedras: Geografía de San Juan; Ordenamiento Territorial; Geografía Argentina. Investigadora en temas relacionados con el Ordenamiento Territorial, urbanismo, Desarrollo territorial; vivienda social. Co-Directora del Proyecto de investigación “Crecimiento urbano disperso en la periferia oeste-este del Gran San Juan. Fragmentación urbana y segregación residencial” dirigido por la Prof. Sandra Sánchez que se desarrolla actualmente en el Instituto de Geografía Aplicada (UNSJ). Ha publicado artículos relacionados con los temas de investigación y participado en diversos eventos académicos y científicos.