

EL ACCESO A UNA VIVIENDA DE CALIDAD CONSTITUYE UN FACTOR CRUCIAL A LA HORA DE ANALIZAR LAS CONDICIONES DE VIDA Y EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE INTERVENIR EN ESTE ASPECTO, CENTRAL EN CUALQUIER POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA.

LOS LÍMITES DEL DERECHO A LA CIUDAD: LAS ENCRUCIJADAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN LA ARGENTINA

por **MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO**. *Socióloga. Investigadora Independiente CONICET. Profesora regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*

por **MARÍA CARLA RODRÍGUEZ**. *Socióloga. Investigadora Independiente CONICET. Profesora regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*





E

l derecho a la vivienda constituye un componente sustantivo en las condiciones de vida de los grupos sociales, que es reconocido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS), de reciente adhesión por el Estado argentino. Por ello, el problema del acceso y derecho a la vivienda, entendida como hábitat o medio ambiente, resulta condición para la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas primordiales. Pero la problemática de la vivienda no puede reducirse solo al acceso, sino que refiere sobre todo a las condiciones de este acceso y las locaciones en las que se accede. Bajo este marco, la obligación del Estado en la generación de condiciones de acceso y goce del derecho a la vivienda resulta un componente central de la erradicación de la pobreza. Asimismo, el acceso a la vivienda es indisoluble del problema de la segregación residencial, la cual se alimenta de la desigualdad territorial de infraestructura y tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad en zonas que concentran a la población de mayores recursos frente a zonas pobres. Esta situación se vuelve también central a la hora de pensar el derecho a la ciudad de los sectores menos favorecidos.

En este marco, resulta interesante analizar las características que adquiere la cuestión habitacional en la Argentina, poniendo especial énfasis en la relación de este problema con las situaciones de pobreza. Para ello, cabe preguntarnos: ¿en qué situación se encuentra nuestro país respecto del acceso a la vivienda? ¿Cuáles han sido las políticas públicas y cómo incidieron en el acceso efectivo a la vivienda? ¿Qué factores inciden en el acceso y ejercicio de este derecho? Las preguntas que plantea el problema de la vivienda obligan a un doble movimiento que, por un lado, reponga el recorrido histórico de las políticas públicas y el efecto de las mismas en el acceso a la vivienda y, por el otro, permita un diagnóstico de la situación en las diferentes regiones de la Argentina. Se trata de aunar el abordaje histórico con el estado de la situación actual, para componer desde allí el recorrido por realizar.

Para el análisis de la situación actual utilizaremos los datos de la encuesta ENES realizada entre los años 2014 y 2015, en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), la cual nos permitirá tener una foto de las condiciones de vivienda de la Argentina actual, en tanto cristalización del impacto de los vaivenes económicos y de los lineamientos de las políticas sectoriales.

Políticas públicas y acceso a la vivienda durante las últimas décadas del siglo XX

La magnitud y las características del déficit habitacional en la Argentina contemporánea son inseparables del conjunto de tendencias macroestructurales que guiaron las políticas del sector y de las situaciones político-sociales en que estas políticas se desarrollaron. Por ello, presentamos a continuación una breve reconstrucción de las principales transformaciones socioeconómicas de los últimos decenios, en articulación con las políticas habitacionales y el modo en que incidieron en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios urbanos.

Como en muchos otros aspectos, las transformaciones socioeconómicas y políticas que atravesó la sociedad argentina desde mediados de los años setenta resultan un punto de inflexión que marca el inicio de un deterioro en las formas y condiciones de acceso al suelo y la vivienda para amplios sectores de población. Por un lado, las reformas económicas dieron lugar a un paulatino empobrecimiento de la población, que generó un deterioro del poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas. En particular, a partir de la década de 1980, desapareció la alternativa de acceso al suelo a través de la compra de lotes sin provisión de servicios por mensualidades, que permitía a amplios sectores resolver sus necesidades habitacionales, sumado al empobrecimiento generalizado, el nuevo contexto dio paso a la expansión del acceso informal al suelo urbano.

En paralelo, la reforma del Estado impulsada a inicios de la década de 1990 reorganizó la lógica de la política sectorial, impactando en la producción de la vivienda social. El tránsito del *modelo social de provisión de servicios urbanos* a la *concesión del servicio* tuvo como elemento fundamental la mercantilización de los servicios urbanos básicos, creando un deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población. Sobre este aspecto, si bien algunos autores dan cuenta de que, previo a la privatización de las redes de infraestructura, el Estado no respondía a las demandas y necesidades de los sectores populares, el proceso privatizador impactó sobre las condiciones de reproducción social de aquellos sectores que no tuvieron posibilidades de acceder a bienes públicos que, en el nuevo escenario, se transaban en el mercado, profundizando el proceso de aislamiento y segregación social de los territorios habitados por población de bajos ingresos.

A su vez, en este marco de progresivo dismantelamiento de las

La política habitacional no puede reducirse solo a una política de construcción de vivienda, sino que debe abordar iniciativas integrales de producción de ciudad, que contemplen las necesidades de mejoramiento y consolidación de los hogares que habitan en viviendas recuperables.

instituciones y funciones del Estado de bienestar, se debilitó el sentido de la vivienda como “bien público”, restringiéndose las responsabilidades del Estado en ese campo. La caída en las fuentes de financiamiento del *Fondo Nacional de la Vivienda* (Fonavi) y la sanción de la *Ley Federal de Vivienda* (24.464) fueron generando situaciones adversas para el desarrollo de este fondo rotatorio, convirtiendo el mismo en un recurso fiscal subordinado a los fines de la estabilidad macroeconómica y vinculando al mismo con la activación de circuitos financieros. Finalmente, a partir de 1995, factores vinculados a los intereses del sector constructivo y financiero permitieron que estos recuperaran su hegemonía en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional, reorientando este fondo hacia sectores sociales de mayores ingresos.

En contrapartida, durante esta época se inició una incipiente política dirigida a grupos de menores ingresos, centrada en acciones de regularización dominial de las urbanizaciones informales, las cuales habían continuado expandiéndose como una vía de acceso al techo para los más pobres. A su vez, iniciativas como el Programa 17 apuntaron a atender las necesidades habitacionales de mejoramiento de esa población, teniendo sin embargo poco impacto debido al reducido volumen de fondos disponibles en relación con las necesidades sociales por atender. La crisis económica y social de 2001-2002 supuso un nuevo pun-

to de quiebre en la situación de acceso al suelo y en las políticas de vivienda. En primer lugar, la crisis abrió un proceso de crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción en las principales ciudades del país. En este marco, se incrementó de modo exponencial el valor del suelo y de las propiedades, arrastrando el precio de los alquileres y aumentando los requisitos exigidos para alquilar. Esta situación contrastó con el hecho de que, si bien desde fines de 2002 las condiciones del mercado laboral comenzaron a mejorar, los salarios en términos reales se recuperaron con lentitud, sin seguir la velocidad de la recuperación económica y del aumento del empleo. Esta brecha entre el poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas en un contexto de ausencia de acceso al crédito hipotecario condicionó en gran medida las capacidades de las unidades domésticas para acceder a las oportunidades habitacionales, restringiendo el acceso a la vivienda de los sectores de menos recursos y estimulando el mercado informal de alquiler de piezas.

Por otro lado, los desarrollos inmobiliarios tuvieron un fuerte carácter de reserva de valor y de activos financieros para hogares de ingresos elevados, desatendiendo las necesidades habitacionales de los sectores más desfavorecidos. En conjunto, el mercado habitacional formal fue mostrando su incapacidad para cubrir la demanda de los sectores de menos ingresos, incrementando la franja de población en situación de riesgo habitacional.

Políticas públicas durante el kirchnerismo

Las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández propusieron un nuevo rol para la intervención del Estado en materia económica y social. Como parte de esto, se aumentó la inversión en obras públicas con el objeto de reactivar la economía y generar empleos, lo cual se plasmó a su vez en la política de vivienda bajo los lineamientos del *Plan Federal de Construcción de Viviendas*. En tal marco, la nueva política sectorial se propuso fortalecer el Sistema Federal de Vivienda mediante nuevos programas y la incorporación de recursos al Fonavi. Estas modificaciones se articularon a partir de dos orientaciones principales expresadas en el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH, Techo y Trabajo), que fueron incorporando paulatinamente nuevas líneas de producción sociocomunitaria del hábitat e intervención en villas (PFCV Villas y Municipios). Por su parte, la incorporación de los sectores medios a la política habitacional se realizó de modo tardío, hacia 2012, a través del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.), que favoreció el acceso a la vivienda individual a través de créditos hipotecarios para sectores medios.

La política de vivienda se planteó no sólo como una respuesta al déficit habitacional persistente, sino ante todo como un motor de desarrollo y como una política de empleo y contención social, que permitiera un camino por el cual transitar la salida de la crisis. Este cambio en las políticas de vivienda y hábitat supuso a su vez la concreción de herramientas e instituciones que habilitaron y facilitaron el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores de ingresos bajos y medios bajos, colocando la cuestión de la vivienda en la agenda pública y proponiendo al Estado como actor clave en esta dinámica. En términos generales, los principales lineamientos de la inversión pública en política habitacional reprodujeron las condiciones de las tradicionales operatorias Fonavi, donde la participación de beneficiarios y/o organizaciones sociales fue apenas fomentada, priorizándose, con matices, la ejecución empresarial.

Como resumen de la política habitacional desarrollada entre 2003-2015, podemos señalar que este período significa el punto más alto de actuación pública hasta la fecha en materia de solución habitacional (1.246.428 soluciones habitacionales), siendo el 49% de estas acciones de mejoramiento. Este punto constituyó un avance hacia el reconocimiento y abordaje del déficit cualitativo, aspecto poco abordado en las políticas sectoriales anteriores. Como contrapartida, estas acciones se realizaron de forma acotada y segmentada, abriendo serios interrogantes sobre los alcances y efectos de las mismas. Por otra parte, y

sin dejar de valorar los avances que implicaron estos cambios en las políticas habitacionales, estos estuvieron, sin embargo, limitados por las dinámicas del mercado inmobiliario, que continuó definiendo las condiciones de acceso a la vivienda. En este sentido, la omisión de definiciones en materia de políticas de producción y acceso al suelo urbano reforzó la dinámica del mercado, que junto con la liberalización del suelo produjo, por ejemplo, el *boom* de los barrios cerrados. A su vez, hacia 2008, los cambios en las condiciones económicas produjeron una crisis de sustentabilidad de muchas de las políticas que se venían desarrollando, generando que hacia 2015 el flujo fuera decreciendo (lo que se observa en la caída de la producción de viviendas de este año).

La magnitud del déficit habitacional en la Argentina

Teniendo en cuenta el recorrido histórico de la política habitacional y las consecuencias para el acceso a soluciones habitacionales de los sectores de menores ingresos que hemos descripto, resulta necesario evaluar ahora el impacto que esta trayectoria tiene en la situación habitacional actual. Para ello consideraremos algunos indicadores que nos permitan dar cuenta de la estructura del déficit habitacional en nuestro país. Es habitual que, a la hora de establecer una medida de los requerimientos habitacionales, se distingan dos tipos de déficit: por una parte, el *déficit cuantitativo* señala la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir para que haya una relación uno a uno entre viviendas y hogares; por otra parte, *el déficit cualitativo* refiere a las viviendas existentes dentro del parque habitacional que podrían integrarse al *stock* de viviendas a partir de la realización de mejoras o ampliaciones. Estos dos tipos de déficit pueden presentarse por separado o afectar de modo conjunto a los mismos hogares, por lo cual es necesario realizar un abordaje que incorpore ambas dimensiones al análisis, con el fin de obtener una idea completa de la situación habitacional.

La Figura 1 describe los diferentes factores que definen los tipos y subtipos de déficit, así como los requerimientos de nuevas viviendas que estos implican. Sobre esta base, podemos observar que el déficit cuantitativo se vincula con la existencia de:

- viviendas de calidad material irrecuperable o crítica (requieren ser reemplazadas por nuevas unidades);
- más de un hogar en la vivienda (allegamiento externo); o
- múltiples núcleos familiares económicamente independientes en hogares hacinados (allegamiento interno).

Por su parte, el déficit cualitativo se vincula con la presencia de:

- viviendas que requieren mejoras, en tanto su calidad material es recuperable; o

Figura 1. Tipo y magnitud del déficit habitacional según sus determinantes operativos

Condición de Allegamiento Externo	Condición de Allegamiento Interno	Necesidad de Ampliación	Calidad Global de la Vivienda			
			Aceptable	Recuperable	Irrecuperable	Crítica
Sin Allegamiento externo	Sin Allegamiento Interno	Sin necesidad de Ampliación	(a)	(b)	1 (c)	1 (c)
		Con necesidad de Ampliación	1 (d)	(b)	1 (c)	1 (c)
	Con Allegamiento Interno	≥1 (c)	≥1 (d)	≥2 (c)	≥2 (c)	
Con Allegamiento externo	Sin Allegamiento Interno		≥1 (c)	≥1 (d)	≥2 (c)	≥2 (c)
	Con Allegamiento Interno		≥2 (c)	≥2 (d)	≥3 (c)	≥3 (c)

(a) Sin déficit. (b) Déficit cualitativo. (c) Déficit cuantitativo. (d) Déficit cuantitativo y cualitativo.

Nota: La cantidad exacta de viviendas por construir depende de la cantidad de hogares allegados y de núcleos allegados independientes que se encuentren en las viviendas.

Vivienda no deficitarias	
Déficit cuantitativo	
Vivienda con Hogar Allegado Ext.	
Vivienda con Núcleo Allegado Int.	
Vivienda Irrecuperables	
Vivienda con Hogar Allegado Ext + Núcleo Allegado Int.	
Vivienda Irrecuperable + Hogar Allegado Ext.	
Vivienda Irrecuperable + Núcleo Allegado Int.	
Vivienda Irrecuperable + Hogar Allegado Ext. + Núcleo Allegado Int.	
Déficit cualitativo	
Viviendas con necesidad de mejoras	
Viviendas con necesidad de ampliación	
Viviendas con necesidad de mejoras y ampliación	
Déficit cualitativo + cuantitativo	
Vivienda con Núcleo Allegado Int. + Mejora	
Vivienda con Hogar Allegado Ext. + Mejora	
Vivienda con Hogar Allegado Ext + Núcleo Allegado Int. + Mejora	

Tomando en consideración esta distinción entre los tipos de déficit habitacional y con base en los datos de la encuesta ENES-PISAC, nos proponemos a continuación realizar una evaluación de la situación habitacional argentina. En primer lugar, es importante destacar que cerca del 40% de las viviendas existentes presenta problemas constructivos y/o no logra adecuarse a la cantidad, características y/o necesidades de los hogares que las habitan (Cuadro 1). A su vez, dentro de este conjunto de viviendas deficitarias, cerca del 65,9% están afectadas por situaciones de déficit cualitativo, mientras que un 31,5%, por déficit cuantitativo y el 2,6% por ambos tipos de déficit. Esta composición del déficit habitacional pone de manifiesto que la cuestión habitacional argentina es ante todo una cuestión de calidad. Por su parte, entre las viviendas afectadas por situaciones de déficit cualitativo sobresalen aquellas con necesidades de mejoras (78%), mientras que entre las afectadas por situaciones de déficit cuantitativo se destacan aquellas con calidad constructiva irrecuperable (87,4%). Por último, los datos dan cuenta de un conjunto de viviendas (cercano al 4%) que presentan situaciones de criticidad extrema, a partir de la combinación de diferentes tipos de déficit (se considera dentro de esta situación a las viviendas en las que se combinan situaciones de viviendas irrecuperables con alguna o ambas situaciones de allegamiento -12.977-, los dos tipos de déficit cualitativo -340.387- y ambos tipos de déficit -116.647-).

b) viviendas que requieren ampliación, en tanto tienen una calidad material aceptable o recuperable, pero con hacinamiento y sin allegamiento de otros hogares o de núcleos secundarios económicamente independientes. Como se señaló, hay situaciones donde la solución habitacional implicará una sola de estas acciones, sin embargo, otras situaciones presentan de manera simultánea diferentes tipos de déficit, por lo cual requerirán una acción múltiple que, en algunos casos, puede suponer la construcción de más de una nueva vivienda, aumentando la urgencia de la intervención necesaria.

Cuadro 1. Magnitud del déficit habitacional según tipo y subtipo, total país

Tipo de déficit/política requerida	Frecuencias	%	
<i>Viviendas no deficitarias</i>	6 615 178	58,2%	-
Déficit cuantitativo	1 399 177	12,3%	100%
• Viviendas irrecuperables	- 1 223 521	-	87,4%
• Viviendas con hogar externo allegado y/o con núcleo interno allegado*	- 162 679	-	11,6%
• Viviendas irrecuperables y hogar externo allegado y/o núcleo interno allegado*	- 12 977	-	0,9%
Déficit cualitativo	2 930 297	25,8%	100%
• Viviendas con necesidad de mejoras	- 2 284 225	-	78,0%
• Viviendas con necesidad de ampliación	- 305 685	-	10,4%
• Viviendas con necesidad de mejoras y ampliación	- 340 387	-	11,6%
Déficit cualitativo y cuantitativo	116 647	1,0%	-
NS	301 825	-	2,7%
Total viviendas	11 363 124	100,0%	-

*El requerimiento efectivo de viviendas en estas categorías puede suponer multiplicar por dos o más la cantidad de viviendas deficitarias que en ellas se consigan.

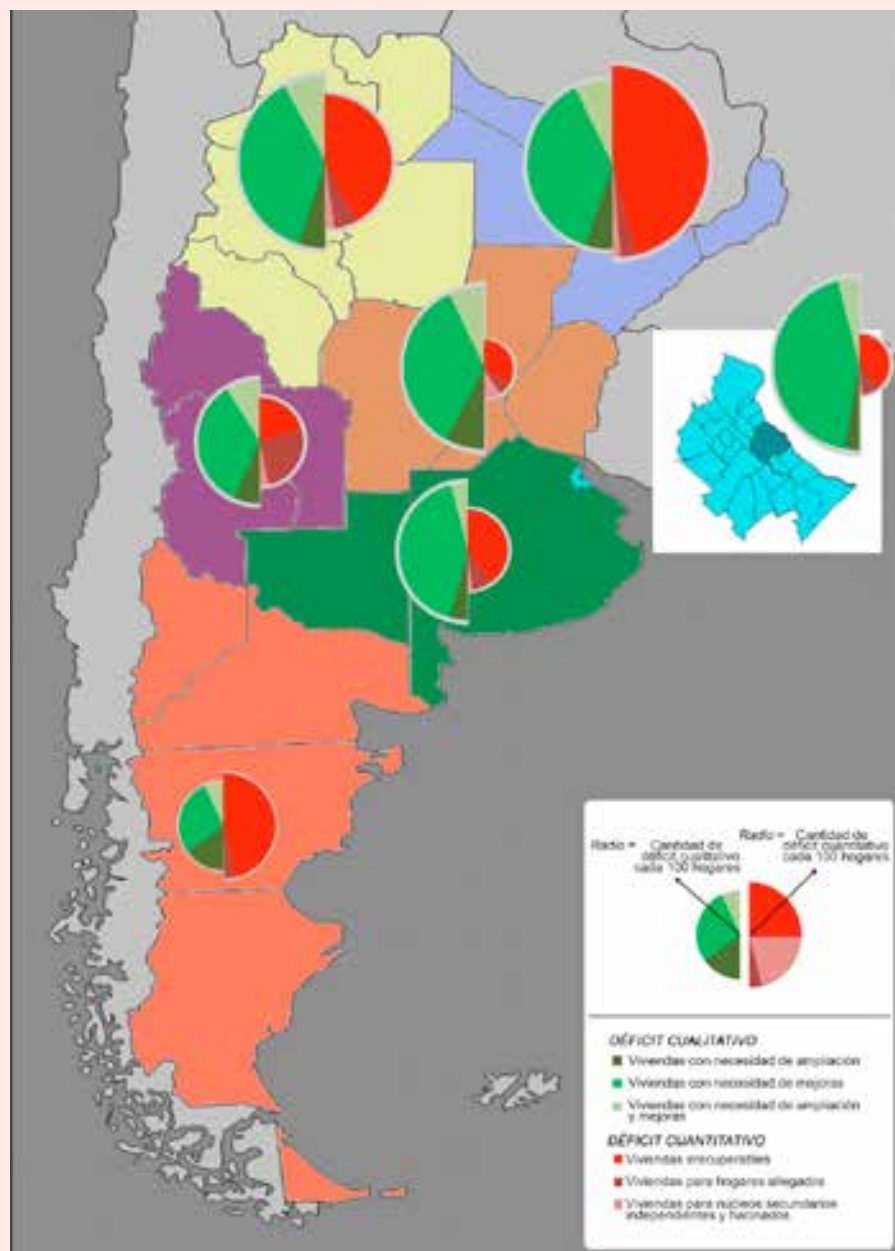
Fuente: ENES-PISAC

La magnitud del déficit habitacional según regiones

Tomando como base la situación nacional, parece necesario preguntarse cómo se presenta esta situación en las diferentes regiones del país. Como primera observación, resulta distintiva la fuerte heterogeneidad regional, tanto en términos de magnitud como de composición. Por otra parte, si bien el déficit habitacional se concentra, en términos absolutos, en GBA y la Región Centro (52% del parque deficitario total), estas no son las regiones en las que el déficit tiene mayor peso relativo con relación al total de viviendas. En efecto, en términos relativos, son las regiones del NEA (61,8%) y el NOA (53,2%) las que presentan los índices de mayor gravedad. Respecto del déficit cuantitativo, nuevamente el NEA (28,9%) y el NOA (20,1%) son las regiones con mayores problemas, a las que se suma la región Patagonia (16,7%). También el déficit cualitativo prima en el NEA (27,9%) y el NOA (27,8%), aunque GBA (28,3%) aparece como la región donde este representa los porcentajes más altos. Vale aclarar que, dentro del GBA, la situación interna resulta muy heterogénea, en tanto los 24 partidos del GBA concentran el 83,2% de las situaciones deficitarias de la región. Asimismo, la CABA es la ciudad con menor peso relativo de viviendas deficitarias (23%), mientras que los partidos del GBA (47,5%) en conjunto presentan guarismos muy superiores a los nacionales (41,8%).

En la Figura 2 se puede ver la composición de cada uno de los subtipos de déficit al interior de cada una de las regiones. Por su parte, el radio de cada una de las mitades da cuenta de la proporción de este déficit en relación con el total de hogares, lo cual permite comparar el peso relativo de cada tipo de déficit en las diferentes regiones (las regiones con mayores radios indican situaciones relativas de déficit mayores).

Figura 2. Magnitud del déficit cada 100 hogares, según tipo y región



Fuente: Elaboración propia con base en la ENES-PISAC.

Características de los hogares que residen en viviendas deficitarias

Habiendo repasado las características territoriales que asume el déficit habitacional, resulta pertinente preguntarse por las características que tienen los hogares que habitan en estas viviendas deficitarias. Respecto de este punto, y como resulta esperable, las situaciones de déficit habitacional más críticas se concentran en los hogares de menos ingresos –quintiles 1 y 2–. Sin embargo, estos hogares no alcanzan para explicar la situación deficitaria, siendo muy llamativo el peso de las situaciones de déficit cualitativo en los hogares ubicados en los quintiles superiores, los cuales refieren mayormente a situaciones de hacinamiento por hogar y/o vivienda.

Cuadro 2. Cantidad de viviendas necesarias/mejorables cada 100 hogares* según ingresos de los hogares. Total país. 2017

	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas mejorables cada 100 hogares
1° Q	31,1	38,1
2° Q	16,9	32,3
3° Q	10,9	22,9
4° Q	7,6	21,3
5° Q	5,2	17,7
Total	14,3	26,5

*El cuadro indica la cantidad de soluciones habitacionales (viviendas a ser construidas o mejoradas/ampliadas) que son necesarias cada 100 hogares, según quintil de ingreso familiar. La cifra indicada no puede ser interpretada como un porcentaje, en tanto hay hogares que pueden requerir más de una solución habitacional. Fuente: ENES-PISAC.



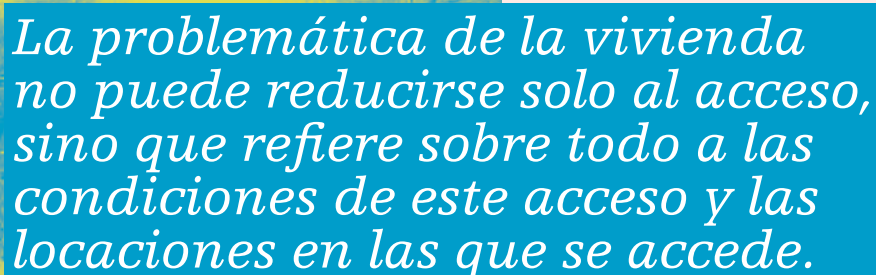
Por otra parte, la falta de acceso a servicios de infraestructura presenta una fuerte asociación con las situaciones de mayor criticidad en términos de requerimientos habitacionales, haciendo evidente el hecho de que la situación habitacional se relaciona y refuerza con circunstancias de segregación espacial y acceso a la ciudad. En relación con la situación de tenencia, el déficit cuantitativo afecta fuertemente a los hogares ocupantes de hecho que habitan en villas de emergencia y/o en zonas suburbanas. En cambio, el cualitativo prevalece entre las otras formas de ocupación. En relación con esto, se observa que los hogares que reciben programas sociales o ayudas extrafamiliares son especialmente vulnerables a situaciones de déficit cuantitativo, mientras que entre aquellos que reciben menos ayudas predominan los problemas de mejora y/o ampliación.

Conclusiones: el derecho a la ciudad desde la lupa del déficit habitacional

Como hemos observado, un 40% de las viviendas de nuestro país

presenta situaciones de déficit habitacional, correspondiendo cerca del 65% de estas situaciones a problemas de déficit cualitativo. Esta realidad se muestra de manera desigual en las diferentes regiones y aglomerados del país, siendo GBA la que concentra el 33,3% del déficit total. Sin embargo, este afecta de modo diferenciado a los hogares que viven en los partidos del GBA y a aquellos que residen en la CABA. Esta acentuada disparidad en el principal aglomerado del país expresa un modelo de desarrollo que ha reforzado históricamente las desigualdades territoriales y que continúa enfatizando las tendencias que consolidan a la CABA como una ciudad central excluyente. Por su parte, en las regiones NEA y NOA las situaciones de déficit habitacional impactan con mayor crudeza, en tanto la combinación de situaciones y su incidencia relativa en el total de hogares las coloca como las regiones más vulnerables del país. A su vez, los datos evidencian que el déficit habitacional afecta de manera heterogénea a los hogares. En este sentido, los tipos de déficit y la intensidad con la que estos se presentan varían de forma considerable según las características de los hogares, siendo una problemática que incide en amplios sectores de la población y no solo en los más vulnerables (aunque sea en los sectores de menos recursos donde se presentan las situaciones de mayor criticidad).

La heterogeneidad descrita interpela a la política sectorial que, por un lado, debería contar con instrumentos y medidas que permitan la correcta identificación del déficit habitacional y, por el otro, generar políticas habitacionales que se modelen incorporando tales diferencias en sus diseños. En este sentido,



La problemática de la vivienda no puede reducirse solo al acceso, sino que refiere sobre todo a las condiciones de este acceso y las locaciones en las que se accede.

la política habitacional no puede reducirse solo a una política de construcción de vivienda, sino que debe abordar iniciativas integrales de producción de ciudad, que contemplen las necesidades de mejoramiento y consolidación de los hogares que habitan en viviendas recuperables. Aun la obra nueva requiere ser pensada y producida según esta perspectiva. A su vez, las situaciones de criticidad extrema hacen evidente la necesidad de desarrollar intervenciones integrales que articulen e incorporen componentes de vivienda y trabajo, así como opciones para prevenir futuras situaciones de allegamiento. Asimismo, los resultados ponen de manifiesto que los problemas habitacionales no afectan de forma exclusiva a las familias de menores ingresos, sino también a familias de sectores medios y medios bajos que habitan viviendas de buena calidad, pero en condiciones de hacinamiento. Las políticas habitacionales, sin dudas, no han sido del todo sensibles a estas situaciones.

Tomando como base estas consideraciones, podemos afirmar que, con indudables limitaciones, las políticas implementadas durante el período 2003-2015 parecen haber seguido la pista de esta problemática. En este sentido, es posible destacar la importancia que las políticas de mejoramientos tuvieron en esta etapa. Por su parte, el NOA y el NEA aparecen priorizados en la política de asignación de recursos, aunque en cantidades insuficientes. Por otro lado, si bien se observa un rumbo general acertado durante ese período, parece evidente que la política habitacional no logró revertir la desigualdad en el acceso a la vivienda y el suelo, en tanto persiste un importante déficit

habitacional (cercano al 40%). Seguramente, la no definición de una política pública para la producción y regulación de la oferta de suelo urbano es una de las causas significativas de esa limitación.

Sobre esta base, parece ser aún una tarea a realizar el construir decisiones, orientaciones e instrumentos que operacionalicen una mirada urbano-territorial integrada y sensible a las diferencias regionales, a la localización intraurbana, a las características del parque y a los sectores sociales afectados por el déficit. Asimismo, siguen siendo necesarias intervenciones que superen la fragmentación institucional y sectorial de sesgo vivendista y que trasciendan la tendencia que reduce y encapsula el diseño de la política habitacional a la cuestión de su financiamiento monetario; que permitan avanzar hacia el reconocimiento y escalamiento de modalidades de producción social y autogestionaria del hábitat, en tanto estas parecen dar respuestas más integrales y sostenibles que las soluciones llave en mano; que abran curso a nuevas movilidades y circulaciones de la población, a diversas formas de tenencia segura y al acceso y utilización del parque vacante. En suma, políticas centradas en la producción de tramas urbanas de calidad, socialmente más heterogéneas y de circulaciones más fluidas, entendiendo que en la reducción de las desigualdades territoriales se juega también el destino del desarrollo.

Destacados:

- 1.