

Déficit habitacional en Argentina: el territorio como alternativa

Dr. Arq. Carlos Romero Grezzi*

Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de San Juan / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Resumen

Uno de los ejes del debate reciente sobre el desarrollo del hábitat en América Latina se ha centrado en la necesidad de lograr políticas habitacionales de mejor alcance, que conciba a la producción de nuevas viviendas como la intervención de sistemas más complejos. En esta región de diversidades ambientales y culturales, donde los recursos destinados a vivienda parecen siempre insuficientes para afrontar los niveles de déficit, se hacen necesarias nuevas perspectivas que abonen alternativas de acción, integradas a las realidades específicas para las cuales se piensan y efectúan las actuaciones. En este artículo se propone introducir una perspectiva de política habitacional centrada en sus efectos territoriales, con una visión puesta también en el mediano y largo plazo, y no solo en sus resultados inmediatos, habitualmente enunciados y reconocidos en la propia formulación de sus objetivos. Se busca dar cuenta de cómo en Argentina, mediante las políticas actuales, el déficit habitacional no sufre variaciones considerables, mientras que se continúa promoviendo transformaciones urbanas sin un rumbo planificado. Se plantea entonces la posibilidad de pensar la producción pública de espacio como un modo de crear e intervenir entornos territoriales, que se enlazan trans-escalarmente a sus entornos. Finalmente, se esbozan algunas propuestas para avanzar hacia un abordaje de este tipo, intentando identificar en la complejidad territorial algunas oportunidades para un tratamiento más integral de las situaciones deficitarias.

Palabras clave: Políticas Públicas, Déficit Habitacional, Vivienda, Producción de Espacio

Abstract

One of the axes of the recent debate on habitat development in Latin America has focused on the need to achieve better housing policies, that conceives the production of new housing as the intervention of complex systems. In this region of environmental and cultural diversity, where the resources for housing always seem insufficient to face deficit levels, new perspectives are needed, more integrated to the specific realities for which public actions are thought and carried out. In this article it is proposed to introduce a perspective of housing policy focused on its medium and long term territorial effects, and not only in its immediate results, usually stated and recognized in the formulation of its objectives. The aim is to give an account of how in Argentina, through current policies, the housing deficit does not suffer considerable variations, while urban transformations continue without a planned direction. It is addressed the possibility of a public production of space as a way of creating and intervening territorial environments, trans-scalarly linked to their environments. Finally, some proposals are outlined to advance towards an approach of this type, trying to identify in the territorial complexity some opportunities for a more integral treatment of deficit situations.

Key words: Public Policies, Housing deficit, Housing, Production of Space

*Arquitecto egresado de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) - Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). Doctor en Estudios Urbanos y Regionales - Universidad Nacional de Córdoba / Bauhaus Universität Weimar. Se desempeña como investigador y extensionista en el Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat (IRPHa), donde coordina el Observatorio de Alianzas para el Desarrollo Tecnológico y Social. Actualmente realiza sus estudios posdoctorales como becario de CONICET, con foco en las políticas habitacionales como promotoras del desarrollo local.

Introducción

En los estudios sobre la problemática habitacional en América Latina, la pretensión de mejorar el efecto de las políticas parece conducir hacia dos alternativas. Un camino, el más frecuente entre los debates sobre la temática, gira en torno a la obtención y utilización de recursos económicos para el tratamiento público del problema, discutiendo fuentes internas y externas de financiamiento, en pos de lograr una reducción del déficit a fuerza de dólares. La otra vía se centra en la operacionalización de las propuestas habitacionales, con variantes en programas y proyectos desde los cuales se busca mejorar la cobertura con una optimización de la inversión. En este escrito se propone introducir una tercera alternativa como hipótesis, que advierte una oportunidad en el alcance territorial y temporal que tienen las acciones de producción pública de espacio. La construcción de nuevas viviendas es, desde la perspectiva que se propone, una oportunidad de reconstruir, dinamizar, encadenar y generar sinergias territoriales. En consecuencia, el déficit no queda asociado a una carencia específica e inmediata, sino a procesos sociales, económicos y políticos; a «entornos» que lo determinan y sobre los que es necesario planificar las actuaciones.

Hasta ahora, la cuestión del déficit ha solido interpretarse a partir de los datos cuantitativos que lo dimensionan (aun cuando éstos refieren también sus aspectos cualitativos)¹. Dentro de cada país de la región, el éxito de las políticas habitacionales suele medirse en función de la disminución de la relación entre déficit y cantidad de población, según jurisdicciones o regiones que integran cada territorio nacional. Y así, para atender la problemática, suele primar una metodología de distribución de recursos asociada al déficit relativo que se presente en cada jurisdicción sub-nacional. Estas modalidades de evaluación e intervención permiten apreciar solo parcialmente el verdadero alcance de las políticas, ya que pocas son las certezas en torno a la promoción del desarrollo social y el mejoramiento del hábitat, objetivos frecuentemente perseguidos en la formulación de las mismas.

En general, se ha puesto escasa atención en las variables socioterritoriales como punto de partida de las acciones de intervención. La consideración de lo socioterritorial se ha acotado, en el mejor de los casos, a la caracterización social y económica de los destinatarios de las políticas, y a las condiciones materiales iniciales de los espacios donde se vuelcan las acciones de mejora habitacional. Una consideración más profunda sobre la sociedad y su vínculo con el territorio, pone en evidencia un estado de desarrollo previo a las acciones que intentan reducir el déficit, y que se proyecta sobre aspectos económicos, organizacionales, institucionales, y hasta personales que están entrelazados en dicho vínculo. Es precisamente esa construcción —situada e histórica— lo que convierte a los actores y grupos sociales en vectores de desarrollo, y al territorio en una red de procesos, en un espacio de oportunidades.

La producción de espacio urbano favorece o restringe procesos a través de la creación de estructuras fijas en el territorio. En este proceso creativo, las propiedades materiales y dominiales del espacio exigen reconsiderar el valor e implicancias de su producción, que puede servir tanto para promover el desarrollo de ciertos capitales como para fijar problemáticas en el territorio (Bravo, 2017, p. 205). En este marco, no puede resultar indiferente la definición de tipologías de vivienda a utilizar, los sectores urbanos a intervenir, la preexistencia de equipamientos, infraestructuras, y la configuración de las dinámicas productivas. Adquieren gran relevancia las decisiones que definen dónde, cómo, y en relación a qué debe ser producido nuevo espacio urbano, de modo que éste resulte en sustento y promotor de oportunidades para aquellos que lo habitarán, para su entorno inmediato, y para el funcionamiento armónico de la

¹ Lo cual, por supuesto no es un dato menor desde el cual partir, porque revela la magnitud de la problemática en la región. En 2009, un 37% de los hogares de América Latina y el Caribe tenían algún déficit de vivienda, principalmente cualitativo (84%), y con diferencias considerables entre países, y entre áreas rurales y urbanas» (Dominguez, Fernandini Puga, Riquelme, & Schneider, 2017)

estructura urbana a la que pertenece. Si las soluciones habitacionales encontraran fundamento en las particularidades temporales, espaciales y socioculturales que ofrece el contexto de intervención, ¿sería posible pensar en un vínculo entre vivienda y desarrollo urbano que trascienda en plazo y escala el mismo acontecimiento productivo? En otras palabras, ¿puede la producción de viviendas ser concebida como parte de un auténtico proyecto de desarrollo?

La búsqueda de políticas habitacionales alternativas debe entenderse como algo más que un ejercicio de innovación propositiva. En la Argentina del siglo XXI, resulta muy difícil todavía imaginar el ocaso de viejas problemáticas, como la del déficit habitacional, que, más allá del tiempo que lleva instalada como tal, representa un enorme factor de atraso y condicionamiento hacia un mejor estado de desarrollo. Quizás quepa incluso suponer que el tratamiento del déficit se encuentra sumido en una especie de bucle, debido a que se inyectan recursos sin generar cambios sustanciales en aquellas variables sobre las que se sustenta, otra vez, una nueva asignación de recursos. El déficit en Argentina es un problema costoso y estructural, que va dejando huellas en el territorio. Y, precisamente allí, donde el ciclo sí genera cambios, donde se dejan trazas en el espacio, es donde se hace oportuna una superación de aquellas condiciones invariables.

Argentina y la necesidad de abordajes diferentes

Una comparación de los valores intercensales de los últimos setenta años demuestra que el déficit relativo ha tenido periodos de crecimiento rápido y de decrecimiento lento. A pesar de ello, las variaciones no alcanzan a ser tan significativas como para dejar de considerar al déficit habitacional como un problema estable en el tiempo (Barreto & Lentini, 2015), oscilante en torno al treinta por ciento. ¿Qué implicancias tiene para el desarrollo nacional la convivencia con un déficit de esta magnitud y la subordinación de esta problemática a un sistema decisonal de discutibles alcances? En primer lugar, claro está, son prácticamente inestimables los costos sociales que derivan de un parque habitacional insuficiente o falta de condiciones para proveer mínimos de salubridad y habitabilidad². La situación deficitaria, para ser más concretos, no se termina en la propia carencia espacial, sino que se proyecta y superpone con otras problemáticas.

Del mismo modo, hay costos de oportunidad asociados a las políticas. Haciendo un análisis por encima de las intencionalidades, intereses y diferencias ideológicas subyacentes a las acciones públicas, es interesante pensar en términos de costos y oportunidades a partir del vínculo entre las variaciones del déficit y sus contextos socioeconómicos. La reducción en casi cinco puntos porcentuales lograda durante los años noventa —quizás la disminución más importante desde que se registra el déficit en el país— queda irremediabilmente ligada a una ampliación del mercado inmobiliario mediante desregulaciones y privatizaciones (Santucho, 2017), y a políticas económicas que condujeron hacia una crisis sin precedentes. Por su parte, en la etapa subsiguiente, con una economía que experimentó un crecimiento acelerado entre 2003 hasta 2009, y cuya reactivación del mercado interno se sustentó en gran medida en la dinamización de la obra pública; tuvo una performance decepcionante en relación al cumplimiento de los objetivos de las políticas habitacionales anunciadas, logrando una atenuación apenas relevante de la problemática³.

² Este costo social atraviesa a más de una generación, y todo parece indicar que lo seguirá haciendo, ya que, en la actualidad, el déficit habitacional afecta aproximadamente a un cuarenta por ciento de infantes y adolescentes (Tuñón, 2017, p. 19). ¿Cuántos de ellos podrán superar dicha condición? ¿qué grado de extensión de la problemática sobre la próxima generación queda prácticamente garantizada a partir de esas cifras?

³ Como indican Rodulfo y Boselli (2014, p. 226), la evolución reciente del déficit habitacional muestra cifras de abatimiento insuficientes, con un 4,89% entre 1991 y 2001 y un 0,83% entre 2001 y 2010. Esta diferencia viene dada principalmente por el aumento de población, y del deterioro habitacional, ya que, entre 2003 y 2015, la

Las propuestas para tratar la problemática habitacional han carecido de metas de largo plazo. Éstas han terminado circunscribiéndose a los —siempre cambiantes— contextos políticos e institucionales. A pesar de la heterogeneidad de las búsquedas, ha sido transversal a ellas la subordinación de las políticas a las demandas y particularidades de la industria de la construcción en el país, que moviliza una gran masa laboral con elevada informalidad. En definitiva, el rol dinamizador sobre la economía que asume la producción de espacio, ha causado que lo habitacional tienda a entenderse y atenerse como una cuestión de obra pública (Pelli, 2015). Es probable que el economicismo que predomina en la mirada sobre el tema, además de quedar emparentado analítica, discursiva y estratégicamente con indicadores económicos, también diagnostique y evalúe con referencia a la inmediatez de las soluciones (CEPAL, 2011, p. 54), sin mayores detenimientos sobre otras dimensiones y plazos que supone el desarrollo socioterritorial.

Desde esta perspectiva predominante, un breve repaso de las opciones que existen para terminar con el déficit argentino demuestra esto puede ser tan difícil como riesgoso. Primero, porque se estima que, salvando todos los escollos operativos, el costo del déficit habitacional ronda los US\$ 57.000 millones —casi una décima parte del PBI nacional— sin contemplar la inversión en tierras e infraestructura (Utrera, 2017). Tanto la visión como el compromiso político de largo plazo se convierten en un factor clave: si se considera la cantidad de viviendas que anualmente pueden construirse y mejorarse en el país, aun contando con todos los fondos necesarios para acabar con el déficit, se requerirían más de dos gestiones de gobierno activamente abocadas a este objetivo. Por otra parte, no debe perderse de vista que el déficit argentino está fijado por condiciones no circunstanciales. A diferencia de países que debieron trabajar en la reconstrucción de un parque habitacional destruido por desastres naturales o por conflictos bélicos, la Argentina tiene alto déficit como resultado de procesos históricos. En ese sentido, con solo considerar la falta de mantenimiento como variable de deterioro, viviendas relativamente nuevas pueden en pocos años resultar cualitativamente deficitarias.

En su conjunto, el déficit es una situación dinámica, que lleva a preguntarse más por estrategias de acción continua que por acciones concluyentes. Es por eso que, aun contando con los fondos económicos para acabar con el déficit, salvando todas las cuestiones operativas necesarias, y logrando consenso político de largo plazo; sería riesgoso continuar resolviendo la producción de espacio bajo los criterios actuales. La promoción de transformaciones territoriales supera en plazos y dimensión al logro de la solución inmediata (la provisión de vivienda, o de un servicio). Entonces, bajo los criterios sobre los que actualmente se sustenta la producción pública de espacio, resulta fundamental preguntarse hacia qué ciudades conducen las políticas con que se busca una reducción del déficit, y, en todo caso, cómo las ciudades se convierten en espacios de reproducción del mismo. El fracaso de algunas propuestas públicas de vivienda que en términos inmediatos se presentaban como soluciones, ha quedado evidenciado en el abandono de viviendas —principalmente de aquellas localizadas en áreas periurbanas o rurales—, el rápido deterioro de barrios, usurpaciones, tenencias precarias de viviendas nuevas, o el abandono de empresas contratistas durante ejecuciones de obra (El Independiente, 2018; Terreno, Vidosa, Romero Grezzi, & Rame, 2015). También, si se mira sus efectos territoriales, en la alteración de patrones tradicionales de desplazamiento metropolitano, así como afectaciones permanentes sobre vínculos de importancia funcional e histórica entre áreas urbanas y zonas agroproductivas o áreas de valor ambiental.

introducción de cambios sustanciales en la administración pública de recursos destinados a paliar el déficit habitacional, redundó en una cifra de viviendas nuevas construidas similar a la lograda durante la presidencia de Menem (Dirección de Control de Gestión FONAVI, 2014). En ese mismo periodo, una parte importante de los recursos fue destinada a soluciones habitacionales de carácter cualitativo. En relación a de la producción realizada desde 2016 en adelante, no se ha podido acceder a datos oficiales publicados.

En las provincias, la variable del déficit suele tener un tratamiento similar al del contexto nacional. Aunque cambien las escalas jurisdiccionales e institucionales, el predominio de una concepción clásica de la problemática se corresponde con un ligero reparo sobre las transformaciones territoriales que se alienta mediante las políticas habitacionales. Esas omisiones resultan llamativas en contextos administrativos cuyas transformaciones que se promueven suelen tener implicancias directas y casi instantáneas en las dinámicas urbanas y rurales, algo quizás mucho más difícil de percibir desde la amplitud de los abordajes que ponen foco en escalas sub-continetales o nacionales. En general, el crecimiento demográfico de las ciudades argentinas ha venido acompañado por una peri-urbanización de la población, ejerciendo una notable presión expansiva sobre zonas de borde, y una significativa disminución de la densidad poblacional de los aglomerados urbanos (Lafranchi, Duarte, & Granero, 2018). Si bien esto se debe en gran medida a la generación de las operaciones privadas de urbanización, avaladas por las demandas del mercado residencial de niveles altos y medios, las responsabilidades también les caben a los proyectos públicos de urbanización, debido a los condicionamientos de un precio del suelo urbano en permanente aumento (Gargantini, 2014), y a mecanismos de adquisición de tierras basados exclusivamente en el costo de suelo, entre otros factores⁴.

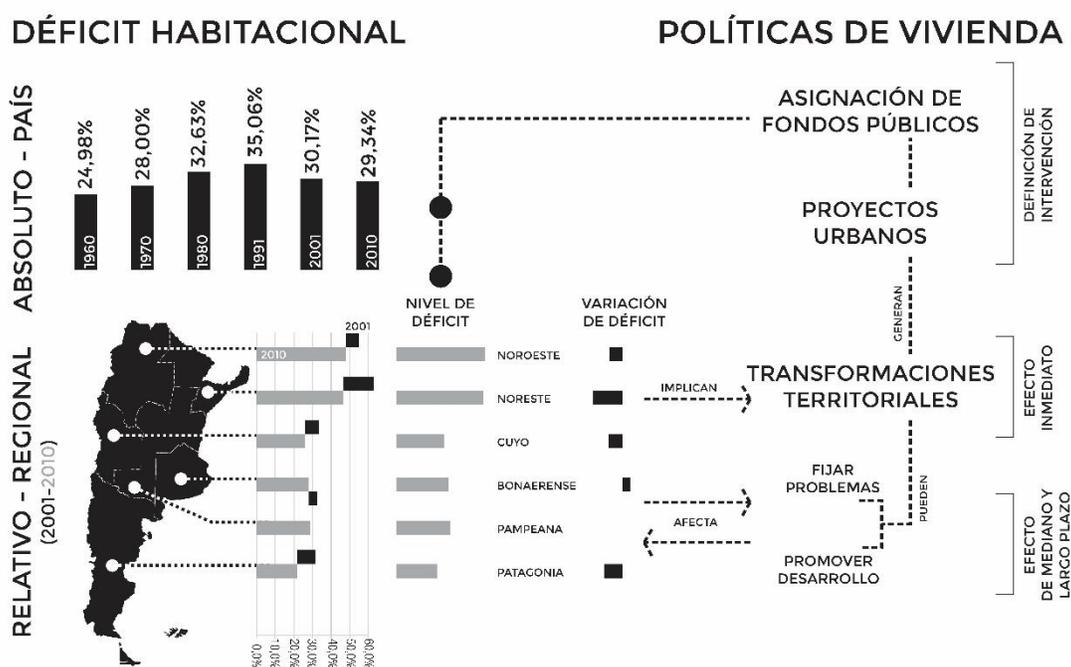


Figura 1 – Vínculo entre déficit habitacional y políticas de vivienda. Los niveles de déficit inciden en la forma en que se definen las políticas, y éstas en las transformaciones territoriales que se producen en los aglomerados urbanos del país. Estas transformaciones tienen efectos inmediatos, a menudo entendidos como soluciones habitacionales, y efectos de mayor duración, escasamente considerados a la hora de asignar recursos a planes y proyectos.

⁴ Según Lafranchi, Duarte, & Granero (2018), en 2016 los grandes aglomerados urbanos del país (sin considerar al aglomerado del Gran Buenos Aires) se habían expandido un 10,8% a lo largo de una década: «Dentro de los usos residenciales, la mayor expansión se explica por las urbanizaciones cerradas, que representan el 24% del total, seguido del residencial urbano (22%), el residencial extraurbano (terrenos de más de 500 m2) con el 13%, la vivienda social (11%) y el residencial informal (8%)». En este contexto de creciente aumento de precios de suelo, los sectores medios parecen encontrar en la compra de parcelas urbanas/suburbanas una oportunidad de inversión, tendencia similar a la que se produjo tras la crisis de 2001, cuando el ahorro se trasladó a la inversión en «dadrillos».

¿Una perspectiva territorial como alternativa?

Argentina ofrece condiciones particulares de partida para repensar las políticas habitacionales y el tratamiento territorial del déficit. Como la cuestión habitacional está altamente influenciada por las condiciones del sistema en toda su complejidad —urbanas, económicas, ambientales, demográficas, entre otras— mediante las políticas debe atenderse situaciones deficitarias y a la vez operar sobre los desequilibrios trans-escalares⁵ que presentan los distintos sistemas urbanos, en especial el sistema nacional⁶. ¿Por qué hacer referencia a las escalas de los sistemas y a sus condiciones de equilibrio, cuando se habla de déficit habitacional? El tratamiento territorial de la problemática invita a analizarla en relación a variables propias del territorio, que resultan la mayoría de las veces poco convencionales en relación a cómo se ha venido atendiendo el asunto.

Un primer paso hacia un tratamiento alternativo del déficit requeriría dejar de entenderlo como una abstracción, un mero dato. El déficit debería ser situado, entendido como situación en relación a un entorno territorial, a un estado de desarrollo, y a la existencia y carencia de determinados capitales socioculturales y económicos. El desafío sería reconvertir entornos deficitarios en entornos de desarrollo. Luego, las situaciones deficitarias deberían atenderse trans-escaladamente, de modo que la vivienda y sus potenciales futuros de transformación se integren a una serie de procesos planificados para el barrio o sector urbano. La producción de espacio en la micro-escala debe concebirse como una intervención sobre entornos articulados con sistemas de mayor jerarquía. Desde esta perspectiva, la construcción de nuevos barrios también puede redundar en un aporte al desarrollo urbano, y a un fortalecimiento de sus conexiones con aquellos aglomerados urbanos que le rodean.

En principio, imaginar que la construcción pública de un barrio de viviendas pueda llegar a tener afectación alguna sobre otras escalas territoriales, y sus respectivas condiciones económicas, sociales, políticas y/o ambientales, puede parecer tan paradójico como guardar expectativas sobre los efectos del aleteo de una mariposa⁷. Sin embargo, detrás de cada situación deficitaria hay una historia conducente, un eslabonamiento que por algún motivo no puede completarse o asumir una mayor complejidad. En la situación de déficit hay un entrelazamiento entre el todo y las partes, lo cual permite pensar que algunas condiciones globales del sistema tienen una afectación restrictiva sobre múltiples situaciones deficitarias, o, contrariamente, conservan potenciales para tratarlas. Con esto, más que poner en duda la existencia o no del déficit habitacional, se busca cuestionar su vinculación exclusiva a una insuficiencia económica, porque existen elementos y aspectos de otro tipo o dimensión ejerciendo cierta influencia en las decisiones o posibilidades de mejora del hábitat.

⁵ A menudo suele mencionarse la necesidad de abordajes multi-escalares para el tratamiento de procesos territoriales. Sin embargo, la consideración de las diversas escalas no exige necesariamente una atención trans-escalar, es decir, sobre vínculos o conexiones *entre* distintas escalas territoriales

⁶ El sistema urbano nacional define condiciones muy particulares para el tratamiento del déficit desde una perspectiva territorial, sobre todo porque en términos absolutos la disparidad con el resto de los núcleos urbanos es muy grande. El desequilibrio demográfico se sostiene en una estructura territorial, y se consolida progresivamente: por nombrar solo algunos factores, en la Ciudad Autónoma confluyen las principales redes de infraestructura, se localizan las instituciones públicas de administración del Estado Federal, se generan un 25,6% del PBI nacional (iProfesional, 2008), y por allí circulan y se densifican los principales flujos globales de información y de capital financiero (Sassen, 1999).

⁷ La alusión (algo irónica, por cierto) al ejemplo de Lorenz sobre el efecto mariposa, no es tan desacertada si se observan los efectos negativos que derivan de una mala resolución de los nuevos barrios construidos, con afectaciones permanentes sobre el conjunto urbano, por ejemplo, sobre la malla vial, o a través de una distribución discontinuada de las propiedades públicas. Otras veces, esas afectaciones permanentes son más sutiles y provienen de los imaginarios que se consolidan en relación a aspectos más «blandos» —que pueden llegar a ser temporales— como las tasas delictivas que caracterizan a un sector, zonas de tránsito vial lento, etc.

Lo inmediatamente perceptible y medible en el análisis territorial no es *per se* relevante, sino que adquiere volumen a partir de su enlace con otras dimensiones, temporalidades y escalas territoriales. Antes de la planificación y ejecución de la intervención habitacional es necesaria una caracterización de las particularidades que se presentan *en* las situaciones deficitarias, y *en relación* a las mismas. Quizás para ello sea conveniente servirse de un abordaje desde una perspectiva de redes territoriales (Arocena & Marsiglia, 2017), que revele el rol que adquieren conexiones, proximidades y atributos en la continuidad o discontinuidad de los procesos que intervienen en el devenir situacional. Luego, parece fundamental pensar todos esos factores en relación a las temporalidades y plazos, superar la inmediatez que propone toda solución material, y avanzar hacia el reconocimiento de potenciales, capacidades, y expectativas de quienes habitan. Sobre la base de un mayor conocimiento del hábitat, las políticas habitacionales pueden reducir el déficit con un efecto multiplicador, sin la necesidad de atender uno por uno los casos y, sobre todo, sin perder una mirada integral de los efectos que derivan de la necesaria producción espacial.

Si bien estos criterios podrían aplicar a cualquier instancia de producción de espacio, independientemente de quién la lleve adelante o cual sea su finalidad, aquí se ha preferido centrarse en la producción pública de viviendas, específicamente bajo el formato de barrios o conjuntos. Es que, sin olvidar los alcances que puede lograrse a través de innovaciones regulatorias, las instancias de producción pública de espacio urbano conservan el poder que les otorga su resolución mediante un proyecto público. El aporte proyectual desde el sector público es crucial, porque puede buscarse tener alcance directo sobre situaciones deficitarias, y a la vez vectorizar estrategias reconstructivas de eslabones rotos, que favorezcan o promuevan la generación de capitales diversos, y reconviertan el potencial de determinados espacios locales. Proyectar un barrio puede ser una oportunidad para promover el desarrollo, si se conectan las situaciones habitacionales con circuitos de capital, de tránsito de mercancías, o de movilidad urbana, si se trabajan los enlaces entre áreas recreativas que estimulen interacciones y ampliación de redes sociales; o sobre entramados productivos, con un avance en la definición y especialización en la producción y oferta de bienes y servicios.

El proyecto público no debería ser cedido al sector privado, como se ha sugerido recientemente desde la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación (Kerr, 2017), porque se trata de un instrumento clave para la gestión de un proyecto de ciudad, que define tendencias de actividad, especialización productiva, trabajo en redes, conectividades y flujos; y que naturalmente puede ser mucho más amplio en sus ambiciones que la reducción del déficit. Si se concibe la producción de nuevos espacios en la ciudad con visión de mediano y largo plazo, puede optimizarse la relación entre uso de recursos y reducción del déficit, garantizando al mismo tiempo condiciones de generación de empleo, valor

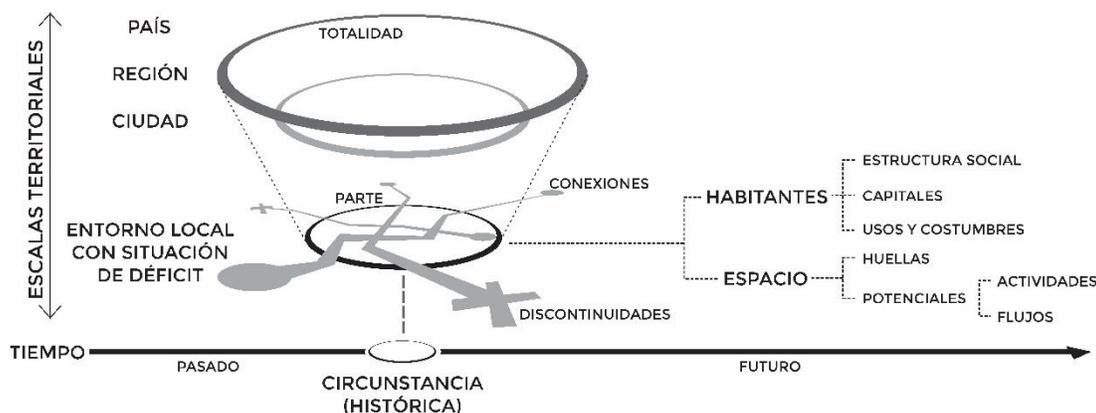


Figura 2 – Complejidad de los entornos locales con situación de déficit

agregado, y conocimiento; o estimulando procesos de interacción y participación social que mejoren también la gobernanza.

Hacia un tratamiento territorial del déficit: algunas propuestas

Sobre la base desarrollada en trabajos recientes, que han puesto el foco sobre la problemática habitacional en la ciudad intermedia (Romero Grezzi, 2018), es posible esbozar algunos lineamientos que pueden contribuir con un abordaje territorial del déficit. Si bien los mismos abundan en generalidades, permiten avanzar hacia un modo alternativo para una producción de espacio orientada a una reducción del déficit cualitativo y cuantitativo:

- a) *Pensar el barrio de viviendas como infraestructuras para la generación de valor:* A menudo suele mencionarse la importancia que posee la construcción de viviendas como provisión de soluciones habitacionales. Tanto la vivienda como el contexto barrial en el que se inserta pueden ser también entendidos como un tipo de infraestructura desde la cual se genera valor, y se construyen capitales. La localización, la organización material y las disposiciones funcionales de los espacios barriales, la diversidad tipológica de perfiles urbanos y de las propias viviendas; son aspectos que definen las posibilidades infraestructurales del espacio producido. El habitar transcurre en espacios que alguna vez fueron pensados, y la definición que adquirieron alguna vez dichos espacios determina en cierta medida nuestros modos de accionar y concebir una realidad cotidiana. Desde esta perspectiva, en función de cómo se resuelva un proyecto habitacional dependerán también las facilidades o dificultades que se presenten para generar recursos económicos, o para la emergencia de capitales comunitarios (integración, cooperación, liderazgos, etc.).
- b) *Asumir la producción de espacio solo como un momento, dentro de un proceso más extenso:* La producción pública de un espacio determinado no puede ser un fin en sí mismo, porque a lo largo del tiempo se retorna permanentemente a ella. La construcción de un nuevo barrio es sólo un momento dentro de un extenso devenir urbano, que exige un seguimiento continuo de los procesos de transformación que experimenta. De hecho, ignorar cómo agencian los habitantes en el nuevo espacio, o cómo agencia el nuevo espacio sobre el resto de la ciudad⁸, no permite reconocer aciertos y desaciertos de la instancia productiva, ni cómo continuar produciendo espacio a partir del hábitat que ha emergido en instancias previas de producción. Es necesario entender primero que el devenir del espacio, sobre todo en nuestra región, es un acontecimiento dinámico, porque los habitantes lo adaptan, refuncionalizan, lo particularizan; muchas veces en función de sus necesidades por sobre los postulados normativos. Por este motivo, se hace necesaria la generación y monitoreo permanente de datos sobre el comportamiento cotidiano y de plazos más extensos sobre el espacio producido. De igual forma, es clave la disposición pública a brindar asistencia técnica para las transformaciones de la vivienda, evitando resoluciones estructural o espacialmente inadecuadas, que acrecienten el déficit cualitativo.
- c) *Promover la emergencia de entornos de desarrollo, aprovechando preexistencias:* La producción de un nuevo barrio debe concebirse como un agregado de complejidad a una realidad socioespacial preexistente. Hay capitales radicados o fluyendo en el territorio, hay personas y procesos, entornos constituidos. Por eso, es importante pensar el aporte al desarrollo de dichos entornos que puede introducirse con la construcción de viviendas, a la vez que éstas se benefician de la presencia de esos capitales humanos y espaciales. En aquellos entornos territoriales donde se prevé realizar intervenciones públicas, es fundamental identificar la preexistencia de procesos de organización comunitaria, liderazgos, capacidades, necesidades y dificultades. Esto demanda

⁸ Se hace referencia al espacio como portador de capacidad de agencia, como «actante». Ver Latour (2008)

un trabajo social previo y posterior a la ejecución del proyecto de intervención, con agentes públicos en acción dedicados exclusivamente a la creación y fortalecimiento de redes intra- e inter-comunitarias. En este sentido, aprovechar las preexistencias es optimizar el uso público de recursos.

- d) *Aprovechar el potencial que ofrecen los futuros residentes:* Así como cabe observar las preexistencias urbanas, cabe anticiparse a las posibles situaciones que pueden darse en función de las características y expectativas del grupo social que habitará las viviendas nuevas o mejoradas. Indagar en la composición familiar, el área laboral en que se desempeñan los futuros residentes, el nivel de ingresos que poseen, usos y costumbres, entre otros aspectos, puede dar pautas de gran valor para proyectar el espacio urbano. También esto implica concebir a los futuros habitantes como vectores de desarrollo, a partir de sus capacidades de transformación territorial en vinculación con sus expectativas sobre la vivienda futura. ¿Qué oportunidades futuras para el desarrollo de alguna actividad económica advierten los habitantes del nuevo barrio? ¿hacia dónde puede o convendría expandirse la vivienda en función de su localización en el barrio (plusvalor), de su orientación (habitabilidad), o de las actividades familiares (desarrollo económico y cultural)?
- e) *Generar, captar y redistribuir plusvalías de suelo, fomentando centralidades urbanas:* Los proyectos públicos de vivienda generan plusvalor siempre. En los barrios, las ventajas comparativas de localización surgen del vínculo con vías mejor conectadas, o proximidades a determinados espacios verdes y equipamientos. El plusvalor direcciona las transformaciones barriales, tanto en aspecto como en volumen, y fomenta la emergencia de determinadas actividades económicas que tienden a crear pequeñas centralidades urbanas o núcleos de actividad. Considerando el potencial de los futuros habitantes como vectores de desarrollo, principalmente de aquellos que conciben la nueva vivienda como una oportunidad para abrir sus propios espacios de actividad económica, la generación de plusvalor puede ser intencional y dirigida, favoreciendo su captación. El plusvalor puede mejorar entornos de desarrollo económico familiar, más aún si se involucra a múltiples actores. Esto puede permitir al Estado mejorar el acceso y ampliar el alcance territorial de los equipamientos públicos, y recuperar mejor la inversión pública realizada, negociando y reservando ciertos espacios para aquellos actores dispuestos a abonar procesos de multiplicación y diversificación de actividades económicas, a cambio de ciertas garantías de recupero que ofrecen las centralidades. En términos regionales, esta modalidad puede ser útil para direccionar la inversión privada hacia sectores estratégicos metropolitanos, buscando crear especializaciones productivas o de servicios, *clusters* de localización conveniente para estimular intercambios con aglomeraciones urbanas de mayor o menor escala.
- f) *Trabajar sobre las interfaces para favorecer inputs, outputs, y alentar otras radicaciones:* En sus distintas escalas, los entornos de desarrollo se definen en función del ingreso (input) y el egreso (output) de bienes, energía e información. Los bordes suelen ser zonas de interface, de gran importancia para el desarrollo de los entornos, porque facilitan o restringen esas entradas o salidas, o porque muchos de esos bienes, energía e información son allí producidos. Esto aplica tanto para los aglomerados urbanos y sus zonas periféricas, como para los nuevos barrios de vivienda y su zona de enlace o vinculación con otros barrios preexistentes. Los bordes barriales suelen funcionar como espacios diferenciales, donde es posible pensar en vías mejor integradas al resto de la ciudad, zonas de mayor densidad y diversidad de usos de suelo, y también —para entrar directamente en la cuestión del déficit— como zonas tendientes a adquirir un mayor volumen de transformaciones en el tiempo, o una mayor densidad edilicia. Esto permite pensar que en las zonas de borde barrial pueden ser aplicadas otras tipologías de vivienda en altura. Y, por ende, pueden ser zonas normativamente diferenciales, estimulando al mismo tiempo que algunas actividades se den fuera (pero en directa proximidad) del entorno barrial; sobre todo

- aquellas de alta especialización, de uso intensivo o alta concurrencia, que requieren mejor conectividad.
- g) *Proponer equipamientos públicos productivos, y trabajar participativamente sobre equipamientos comunitarios:* Como se ha venido sosteniendo, en los entornos barriales es necesario pensar y estimular los procesos de centralidad emergente. Sin embargo, en el corto plazo, y fundamentalmente en aquellos socioeconómicamente deprimidos, es necesario instrumentar acciones públicas directamente enfocadas en la promoción de iniciativas de producción y trabajo (Claudia Tomadoni, Carlos Romero Grezzi, & Sebastián Chirino, 2018). Innovar en tipologías de equipamientos públicos socioproductivos es una alternativa aún poco explorada entre las estrategias para el abordaje de las problemáticas habitacionales. Mucho menos a través de metodologías participativas, donde se pongan en evidencia las necesidades y posibilidades concretas de una comunidad, y se propongan conjuntamente alternativas de solución, aprovechando estos procesos de discusión y reconocimiento de problemáticas comunes como instancias de apropiación colectiva del espacio barrial. En comunidades social y económicamente vulnerables, los espacios que inviten a una mayor organización en pos de generar posibilidades a través del auto-empleo, ya sea recurriendo a formas cooperativas o emprendimientos sociales, pueden conducir hacia entornos de desarrollo con un efecto multiplicador.
- h) *Acompañar la construcción de viviendas con agendas de fortalecimiento de identidades locales:* Los espacios residenciales se nutren de las actividades, sobre todo de aquellas que incentivan la interacción social y el intercambio de experiencias. Al mismo tiempo, las actividades que logran estabilidad en el barrio lo mejoran como entorno, principalmente porque lo particularizan, consolidando identidades. Las actividades arraigadas y estables —culturales, deportivas, solidarias, etc.— pueden ser en gran medida logradas a través de una agenda pública en pos de mejorar las condiciones de entorno. Sobre esta base de entornos de identidades más sólidas, es posible suponer una mayor efectividad de las estrategias de reducción del déficit.
- i) *Evaluar costos y beneficios en la adquisición de tierras:* La mayoría de las veces, la localización de los nuevos barrios de vivienda se decide en áreas periféricas debido al costo del suelo. No por ello, esas decisiones de localización son las mejores si se tienen en cuenta los costos directos e indirectos asociados a los proyectos. Aunque el costo de edificación del barrio pueda ser casi siempre aceptable en relación al beneficio de proveer soluciones inmediatas, suele criticarse el costo que demanda la extensión o mejora de la infraestructura necesaria para servirlo. Desde una perspectiva territorial de mediano y largo plazo, el foco no se pone en el gasto directo, sino en los costos cotidianos elevados asociados al habitar en el periurbano (de desplazamiento y de acceso), y una escasa emergencia de procesos locales de desarrollo. Aunque la demanda de nuevas y mejores viviendas en el país es muy elevada, parece conveniente comenzar a satisfacerla en relación a múltiples factores y a plazos más extensos, y no sobre la relación de costo directo/cantidad de soluciones habitacionales⁹: ¿cuál es el costo económico global que supone la localización de un barrio a lo largo de un año, contando costos públicos, familiares, privados? ¿qué recursos deben mobilizarse para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos de su población? ¿cuántos puestos de trabajo se pueden crear tras la construcción del barrio?

⁹ En el caso de las poblaciones más vulnerables, aquellas que deben ser trasladadas por habitar un espacio materialmente irrecuperable o de riesgo ambiental permanente, es importante un análisis profundo acerca de las oportunidades que surgen de la nueva localización, abandonando toda comparación con la situación anterior. Es decir, evitar justificar un nuevo barrio incorrectamente localizado o resuelto, solo porque éste supone una mejora respecto al hábitat anterior de la población a trasladar. Las oportunidades deberían ser analizadas en relación al nuevo barrio, a su localización y a un modo determinado de resolver su configuración.

Conclusiones

Tanto en propuestas de planificación del desarrollo del territorio nacional, como en estudios recientes sobre el tema (Tella & Potocko, 2018), se ha venido haciendo hincapié en la necesidad de pensar en términos integrales el desarrollo del territorio argentino¹⁰. Es que, son tan disímiles las realidades, que cuesta pensar que las soluciones a las múltiples problemáticas que enfrentan pueden llegar mediante políticas concebidas y aplicadas con criterios uniformes. Una de las mayores dificultades para planificar el territorio, o de pensar políticas a partir de estas variopintas realidades territoriales, es que todavía sabemos demasiado poco acerca del significado que tienen nuestras ciudades en tanto hábitat urbano. Hasta ahora, se logran explicar mejor los procesos macro, como las tendencias expansivas de los aglomerados, su evolución demográfica, las dinámicas económicas, etc.; y, mientras tanto, es difícil tener alcance sobre los micro-contornos urbanos, dimensionando y poniendo a disposición de políticas habitacionales datos acerca del grado de organización comunitaria, flujos vehiculares y peatonales, niveles de actividad en torno a equipamientos públicos, volúmenes de transformación espacial en entornos residenciales, complejidad de espacios de actividad económica (Rueda, 2007), entre muchos otros.

La cuestión del déficit habitacional nos pone ante la necesidad de producir una enorme cantidad de espacio en los próximos decenios, probablemente a lo largo de todo el siglo XXI. Esto, más allá de los problemas que trae aparejados y los costos que supone, puede ser también una oportunidad para repensar el rol que pueden asumir los aglomerados urbanos en el sistema de ciudades. El fortalecimiento de las economías regionales depende en gran medida de las facilidades que presenta el territorio para lograr una adecuada circulación y especialización de bienes y servicios, requiriendo inevitablemente trabajar entre las distintas escalas, y en los enlaces entre áreas urbanas y áreas rurales. Así, finalmente, toda producción de espacio implica una intervención en un determinado sector urbano, cuya existencia es esencialmente relacional, afectando a su entorno y al conjunto. Bajo los argumentos que se han esgrimido en este trabajo, donde se propone concebir el sistema como un todo interconectado, por pequeña e insignificante que parezca la parte, adquiere gran relevancia como componente de una constelación de enlaces territoriales.

Quizás por todo lo anterior, abordar el déficit redunde en la búsqueda de alternativas de solución en otros campos, que parecen distantes de la propia problemática. Ese es, sin embargo, el gran potencial que parece ofrecer la alternativa territorial, donde la afectación entre variables no puede ser analizada linealmente: así como distintas variables pueden verse afectadas por el tratamiento público del déficit, es el mismo déficit el que puede verse afectado como consecuencia del tratamiento de otras temáticas. De ahí la necesidad de pensar integral y trans-escalarmente a través de los entornos territoriales, sobre todo aquellos en conformación, como las áreas periféricas, cuyos entramados socio urbanos —aun laxos y pocos definidos— pueden en corto tiempo pasar a ser ámbitos de perdurable decadencia o ámbitos de oportunidad y creciente desarrollo.

Bibliografía

Arocena, J., & Marsiglia. (2017). *La escena territorial del desarrollo* (Primera). Montevideo: Taurus.

¹⁰ «La premisa subyacente es que todos los habitantes del país deben tener adecuada accesibilidad a los recursos tecnológicos, culturales y servicios sociales e institucionales, que históricamente se han concentrado en las grandes ciudades y capitales provinciales. Para lograr una adecuada distribución territorial de este tipo de dotaciones —esenciales a la equidad regional y a la difusión de innovaciones— es necesario contar con un sistema urbano policéntrico y equilibrado, que fortalezca las ciudades intermedias que articulan el sistema nacional y que en las últimas décadas muestra una alentadora tendencia de crecimiento» (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011, p. 15)

- Barreto, M., & Lentini, M. (2015). *Hacia una política integral hábitat: aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- CEPAL. (2011). Población, territorio y desarrollo sostenible: Notas de la reunión de expertos. ONU. Recuperado a partir de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/45118/P45118.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl>
- Claudia Tomadoni, Carlos Romero Grezzi, & Sebastián Chirino. (2018). Impensar las crisis socioambientales / Producción cooperativa de un hábitat inclusivo. *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, (273). Recuperado a partir de <http://nuso.org/articulo/impensar-las-crisis-socioambientales/>
- Domínguez, J., Fernandini Puga, M., Riquelme, L., & Schneider, C. (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe* (Discussion Papers & Presentations). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000708>
- El Independiente. (2018, febrero 7). Un problema social y laboral detrás del abandono y toma de viviendas. Recuperado a partir de <http://www.elindependiente.com.ar/edicionpapel/pagina.php?id=164246>
- Gargantini, D. (Ed.). (2014). *Centro Experimental de la Vivienda Económica* (Primera). Asociación Vivienda Económica-AVE. Recuperado a partir de http://www.ceve.org.ar/publicacion_26_habitat-acceso-al-suelo-y-financiamiento-experiencias-alternativas-de-produccion-socio-habitacional-.php
- iProfesional. (2008, septiembre 11). Cuáles son las provincias que presentan mayor riqueza por habitante. Recuperado 18 de junio de 2018, a partir de <http://www.iprofesional.com/notas/71705-Cuales-son-las-provincias-que-presentan-mayor-riqueza-por-habitante>
- Kerr, I. (2017, mayo). *La Vivienda: perspectivas en un nuevo escenario*. Presentado en Foro Nuevos Paradigmas para la Vivienda Argentina, Rosario.
- Lafranchi, G., Duarte, J. I., & Granero, G. (2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. CIPPEC. Recuperado a partir de <http://www.cippec.org/publicacion/la-expansion-de-los-grandes-aglomerados-urbanos-argentinos/>
- Latour, B. (2008). *Reensamblar los social*. Buenos Aires: Manantial.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. (primera). Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Rodulfo, M. B., & Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 218-241. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>
- Romero Grezzi, C. (2018). *Hacia una noción del hábitat barrial como red de lugares. Efectos socioespaciales de las políticas habitacionales en el periurbano de San Juan*. Universidad Nacional de Córdoba / Bauhaus Universität Weimar, Córdoba.
- Rueda, S. (2007). Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla.
- Santucho, L. (2017, enero 9). Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales. *Centro Cultural de la Cooperación*, (8). Recuperado a partir de <http://www.centrocultural.coop/revista/8/tras-las-huellas-de-la-crisis-de-2001-un-recorrido-por-las-politicas-habitacionales>
- Tella, G., & Potocko, A. (2018). Guía para generar suelo urbano en ciudades intermedias Lineamientos y criterios para la de gestión del territorio. *Año VII*, (18), 60.
- Terreno, C., Vidosa, R., Romero Grezzi, C., & Rame, J. (2015). *Variations of Suburbanism: Approaching a Global Phenomenon*. (B. Schönig, Ed.). ibidem-Verlag / ibidem Press.
- Utrera, G. (2017, julio 12). La inversión en viviendas que necesita Argentina. Recuperado 28 de mayo de 2018, a partir de <https://economics.trends.com.ar/2017/07/12/la-inversion-en-viviendas-que-necesita-argentina/>