

Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional

Elements for a comprehensive conceptual framework for housing policy

Joseph Palumbo

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET)
j.palumbo@conicet.gov.ar

Resumen

A partir de una discusión de la noción de política habitacional, el artículo propone una conceptualización amplia que permite relacionar el conjunto de diversas acciones estatales relacionadas a la cuestión habitacional con los resultados en el sector de la vivienda y las condiciones habitacionales de la población. Luego, a partir de una revisión histórica de los principales elementos de la política habitacional en Argentina a lo largo de su historia, ilustra este concepto para delinear una agenda renovada de investigación sobre la política habitacional desde las ciencias sociales.

Palabras clave: vivienda - política habitacional - régimen de vivienda - políticas urbanas -Argentina

Abstract

Beginning with a discussion of the concept of housing policy, this article proposes a comprehensive conceptual framework that relates the wide range of state actions regarding housing with the outcomes observed in the housing market along with the housing conditions of the population. This conceptual framework is then illustrated with a review of the principal elements of Argentine housing policy throughout history, in order to lay out a re-

Fecha de recepción:

2.8.22

Fecha de aceptación:

6.9.22

newed agenda for research on housing policy in the social sciences.

Key Words: *housing - housing policy - housing regimes - urban policies -Argentina*

1. Introducción

Desde hace más de un siglo, un fantasma recorre las ciudades argentinas: el déficit habitacional, el restringido acceso a la vivienda digna, la penuria del hábitat popular. Sea cual sea el calificativo que se esgrime para invocarlo, el carácter crónico de este problema se hace evidente en el reiterado surgimiento de crisis habitacionales que en diversos momentos históricos llegaron a un punto de ebullición. En octubre 1907, durante la Huelga de Inquilinos, un grupo de mujeres enfiladas delante de la puerta del conventillo donde vivían –armadas solamente con escobas para “barrer a los caseros”– resistían el desalojo en protesta de los aumentos desmedidos de los alquileres. Unas décadas después, en los albores de la industrialización, muchas de las personas que migraban hacia las promesas de la ciudad –solo para toparse con la imposibilidad de encontrar un techo– empezaron a construir pequeñas chozas en terrenos desocupados, y así nacieron las primeras villas del país. Ya promediando la década de 1980, después del fin de la última dictadura cívico-militar y su política represiva y expulsiva hacia aquellos sectores que según su visión no podían “merecer la ciudad”, las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires se convirtieron en una expresión de la urgencia de la falta de acceso a la vivienda y al suelo por parte de los sectores populares.

Estas escenas tal vez representan hitos en la historia de la lucha por la vivienda digna en el país, o quizás son síntomas de una condición latente que hasta el día de hoy no se ha podido subsanar. De cualquier manera, son ilustrativas de un hecho cuya relevancia sigue muy vigente en Argentina: hace ya más de un siglo que la cuestión de la vivienda irrumpió en el plano político como cuestión socialmente problematizada. Como tal, una plétora de respuestas estatales con diferentes grados de efectividad ha sido ensayada para enfrentar las situaciones de penuria habitacional y los límites al acceso a la vivienda digna por parte de grupos sociales desfavorecidos. Como objeto de políticas públicas, el problema de la vivienda tiene una larga y compleja historia en el país. Dado que se suele entender como un problema de “déficit” –un desajuste entre el *stock* de viviendas y las necesidades existentes– la historia de la vivienda social y de las políticas habitacionales en gran medida se ha guiado por una concepción técnica y cuantitviva.

Esto también se ve reflejado en la investigación sobre las políticas habitacionales, que a menudo reproduce acríticamente una visión técnica de las mismas que corresponde a especialistas a cargo de su diseño e implementación. No obstante, se puede sostener que el estudio de las políticas habitacionales desde las ciencias sociales amerita una conceptualización más amplia, que no se limita a considerar la provisión estatal de “soluciones habitacionales”. Un trabajo reciente ha propuesto una reflexión y (re)ordenamiento conceptual similar en otro campo de la política pública: las políticas urbanas (Menazzi 2022). En esa línea, el presente artículo tiene como principal objetivo realizar un aporte en pos de sistematizar una conceptualización más amplia de la política habitacional, capaz de integrar las complejas y variadas influencias que el accionar estatal ejerce sobre el campo habitacional en su conjunto, y por extensión sobre las desiguales condiciones habitacionales de la población.

Así, el artículo tiene dos propósitos principales: uno conceptual y otro de carácter más historiográfico, pero vinculado al anterior. En primer lugar, se desarrollará una definición de política habitacional teóricamente situada desde las ciencias sociales, recurriendo oportunamente a antecedentes originados dentro y fuera de la región latinoamericana que contribuyen a fundamentar tal conceptualización. Luego, se desmenuzará sus principales elementos, con la finalidad de que sirvan como caja de herramientas analíticas a las cuales se puede recurrir al interrogar a la política habitacional como objeto de estudio. Por último, a modo ilustrativo, se realizará un breve (y muy sintético) repaso por la experiencia histórica argentina en materia de política habitacional, con el fin de señalar algunos de estos elementos que merecen particular atención de acuerdo al enfoque propuesto. Se cierra con unas reflexiones acerca de las implicancias de adoptar la conceptualización amplia delineada aquí, que a su vez constituye un llamado a diversificar la agenda de investigación en política habitacional desde Argentina y América Latina.

2. Política habitacional: hacia una conceptualización amplia

Tomar a la política habitacional como objeto de estudio en las ciencias sociales implica ante todo delimitar su campo específico de intervención y los alcances del accionar estatal que involucra. Es decir, identificar la cuestión socialmente problematizada que pretende abordar, con la finalidad de elucidar las tomas de posición del poder público frente a ella (Oszlak y O'Donnell 1984). Esencialmente, el restringido acceso a la vivienda y otros problemas habitacionales derivan en última instancia de la condición de mercancía que adquiere la vivienda en las ciudades capitalistas (Engels [1873]2006). Esto significa por un lado que la producción, distribución y consumo de la vivienda se encuentran regidos principalmente por la lógica del mercado. Por otro lado, la vivienda reviste un doble carácter: al tratarse de un bien que satisface necesidades sociales concretas, tiene un valor de uso; pero al estar integrada a los circuitos de intercambio mercantil, posee simultáneamente un valor de cambio. Entonces, en su calidad de mercancía, la

vivienda se convierte en objeto que tiene la finalidad de valorizar los capitales que se invierten en todas las fases de su producción y circulación (Aalbers & Christophers, 2014; Pradilla Cobos, 1987; Topalov, 1979).

En grandes rasgos, se puede sostener que la razón de ser de la política habitacional se debe a este fenómeno subyacente que es común a contextos nacionales muy diversos. Como demuestra Topalov (1979) la lógica de producción mercantil de la vivienda hace que el precio de la misma sea inaccesible a gran parte de la población, por más que se trate de un bien esencial para la reproducción de sus condiciones de vida. Partiendo del contexto europeo de fines del siglo XIX, el autor postula que el surgimiento de las políticas públicas de vivienda contribuyó a la articulación de lo que él denomina el “sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo”, lo cual estuvo ligado a la necesidad de neutralizar las contradicciones entre la forma salario y las reivindicaciones de las clases obreras (Topalov 1979). Por lo tanto, las primeras políticas de vivienda surgieron con el fin de apaciguar los conflictos socio-urbanos en torno a esta cuestión, no solamente para hacerle frente a las contradicciones inherentes a la reproducción de la fuerza de trabajo (y por extensión la reproducción ampliada del capital), sino también para dotar de mayor legitimidad ideológica al sistema (Kemeny 1992; Pradilla Cobos 1987). De esta manera, el surgimiento histórico de la intervención estatal en materia de vivienda puede interpretarse como una consecuencia directa de la imposibilidad de resolver la cuestión de la vivienda exclusivamente a través del mercado.

En el contexto latinoamericano, las particularidades del capitalismo dependiente y periférico se han manifestado de diversas formas a través de la cuestión de la vivienda. Divergentes procesos históricos de urbanización, inmigración de ultramar y migración interna campo-ciudad, y desarrollo económico y estructuración social han generado situaciones variadas tanto a nivel nacional como subnacional entre los países. Sin embargo, no deja de existir una serie de características comunes que hasta cierto punto se han conjugado para definir la cuestión habitacional en la región. Frente a estructuras sociales marcadas por fuertes asimetrías en la distribución del ingreso, numerosos trabajos han señalado la existencia de diferentes lógicas de producción del hábitat -las lógicas del mercado, del Estado, y de la necesidad (que lleva a los sectores populares a incurrir en procesos de autoconstrucción de la vivienda o producción social del hábitat)- que a su vez son atravesados por la tensión entre lo formal y lo informal (Abramo 2009; Herzer 1994; Rodríguez y Di Virgilio 2007; Salazar Cruz 2012). Es importante enfatizar que estas lógicas no son herméticamente separadas ni se desarrollan independientemente una de las otras, sino que se complementan y se retroalimentan para estructurar las desigualdades en materia de vivienda y hábitat que constituyen el objeto de intervención de las políticas habitacionales en nuestra región.

2.1 Antecedentes para una conceptualización amplia de política habitacional

Frente a la necesidad de hacer más compleja la noción de política habitacional, la conceptualización propuesta en este texto se sustenta principalmente en trabajos de gran envergadura que han reflexionado sobre esta cuestión desde diversas perspectivas, originados dentro y fuera de la región latinoamericana. En este apartado se hará referencia a algunas de las definiciones de política habitacional que han sido más útiles en tal sentido; se reproducirán pasajes relativamente extensos, aunque se sugiere recurrir a la lectura de los textos originales a modo de contextualizar la visión sobre política habitacional en relación al contenido de las obras.

En primer lugar se revisa la definición más cercana a la que se adopta aquí, que proviene del tratado *Capital, estado y vivienda en América Latina* (Pradilla Cobos, 1987), cuyo autor se ocupa, entre otras cosas, de la cuestión de las políticas de vivienda en la región.¹ Advierte que dichas políticas no se agotan en las acciones públicas puntuales para intervenir en la problemática habitacional, sino que abarcan el conjunto de acciones e intervenciones realizadas por instituciones y agentes estatales (de todas las ramas del gobierno) “sobre los diferentes elementos y procesos que forman parte del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda, y los agentes sociales, estructurados en clases y fracciones de clase que en él participan” (p.101). Comprenden también

todas aquellas acciones económicas (inversión directa del Estado en la adquisición de tierras y producción de vivienda, créditos estatales a las instituciones financieras o promotoras de vivienda, incentivos a la producción de materiales de construcción...), jurídicas (legislación sobre la propiedad de la tierra, la venta y alquiler de la vivienda, las relaciones entre el capital y el trabajo asalariado en el sector de la construcción, los sistemas de ahorro y préstamo...), y políticas (regulación de los movimientos reivindicativos por la tierra y la vivienda, defensa judicial o policial del derecho de la propiedad...), que afectan directa o indirectamente el proceso de la vivienda en su conjunto, más allá del marco restringido de funcionamiento del aparato estatal.

De esta forma, la definición de Pradilla Cobos nos permite explicitar la relación entre un amplio rango de acciones estatales y el proceso económico en torno a la vivienda. Así, es comparable con otras conceptualizaciones que consideran el rol preponderante del Estado en el mercado inmobiliario, y por lo tanto sus influencias directas e indirectas en la provisión y consumo de la vivienda merecen atención de la investigación social

(Kemeny 1992). En ese sentido, también se corresponde con una visión según la cual la política habitacional abarca todas las disposiciones estatales que contribuyen a organizar el mercado de vivienda, a través de un andamiaje jurídico, institucional y económico específico, a tal punto que posibilita su existencia misma (Bourdieu 2001).

Por otro lado, en línea con su crítica al proceso de urbanización capitalista y su estrecha relación con la cuestión de la vivienda, Topalov (1979:60) esboza una visión de la política habitacional como una “acción sobre las condiciones de valorización de capitales particulares en un sector económico determinado” –el sector inmobiliario– que cumple un rol en “la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad”, al mismo tiempo reconociendo que se trata de “una acción sobre las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo”. Por lo tanto, el autor arriba a una definición de la política habitacional como cualquier

Intervención que modifica numerosos aspectos del proceso concreto de consumo [de la vivienda]. Ante todo transforma el valor de uso de la vivienda de los trabajadores: sus características concretas como producto, y su localización en el espacio urbano. En seguida, actúa sobre el costo de consumo de la vivienda para su ocupante: el nivel del alquiler o el del costo de acceso a la propiedad. Modifica también las formas de ocupación de la vivienda, por ejemplo estableciendo normas de ocupación en función del tamaño de la familia. Contribuye también a transformar las relaciones de propiedad.

De esta definición se puede resaltar el vínculo entre la cuestión de la vivienda y el acceso a la ciudad que ella confiere. Es decir, el autor logra poner en diálogo las intervenciones en torno a la vivienda obrera/popular con las desigualdades o formas de estratificación (social, espacial) que esto puede ocasionar, al mismo tiempo que modifica o mitiga otras.

Otro trabajo de suma importancia para pensar la política habitacional, especialmente en Argentina, es el ya clásico texto *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981* (Yujnovsky 1984). Si bien este trabajo sigue siendo ampliamente citado más de tres décadas después de su publicación –sobre todo por su definición de la vivienda como un conjunto de *servicios habitacionales* que resultó tan disruptiva en aquel momento– es tal vez menos utilizado como marco conceptual y analítico para entender a la política habitacional junto con sus variados efectos en el sector de la construcción, el mercado inmobiliario, y las condiciones habitacionales de la población. En ese sentido, es menester señalar que para Yujnovsky la política habitacional comprende toda intervención estatal

en el sistema económico afectando directa o indirectamente al sector de la vivienda. Se aprueban regulaciones y se ejercitan acciones con respecto a la tierra (códigos de subdivisión, expropiaciones, tierra pública); en relación a los sectores productivos (créditos, impuestos, fomento de materiales de construcción o sistemas constructivos); referentes al sector externo (aranceles de importación de materiales, importación de tecnología); financiamiento de la vivienda (sistema bancario oficial); políticas de precios (control de alquileres); e inversiones directas y provisión de servicios habitacionales. Toda la política económica-social, financiera, monetaria, crediticia, de comercio exterior, de distribución de ingreso por parte del Estado, incide directa o indirectamente en la vivienda, a través del funcionamiento del sistema económico.

Así, en su discusión de la política habitacional, el autor toma en consideración sus fines relacionados al sector de la vivienda en tanto sistema económico. Al mismo tiempo, el autor continúa en su caracterización de la política habitacional, considerando su función social tanto en términos del apoyo a la reproducción de la fuerza de trabajo y la reducción de conflictividad social (similar al planteo de Topalov), como en términos del reformismo social de paliar situaciones habitacionales desfavorables, sobre todo respecto a la vivienda popular. Por otra parte, reconoce el vínculo intrínseco entre la cuestión habitacional y la estructura social (Yujnovsky 1984:22-24).

En un ambicioso trabajo reciente basado en la experiencia internacional (que incluye a la Argentina como caso de estudio), Clapham (2019, capítulo 2) desarrolla una conceptualización similar de política habitacional, entendiéndola como cualquier acción de un gobierno o agencia estatal (en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales) orientada a influir en los procesos o resultados relacionados a la vivienda. El autor sintetiza las modalidades más comunes, como la intervención directa e indirecta en el mercado (la regulación, la provisión directa y los subsidios), pero también señala las acciones que apuntan a ordenar las relaciones entre agentes que participan en el mercado en condiciones desiguales y orientar los resultados habitacionales de la población. Asimismo, define a la no intervención como un mecanismo propio, dado que implica relegar responsabilidades en otras instituciones, en especial el mercado, la sociedad civil y las familias. Como argumento central, sostiene que la política habitacional cumple un rol clave en consolidar el *régimen de vivienda*² en determinado contexto, entendiéndolo por este último concepto el conjunto de prácticas sociales en una sociedad que se articulan en torno a la provisión, distribución y consumo de la vivienda –componente que se conoce como el *sistema de vivienda*– junto con las estructuras de poder, discursos, y arreglos institucionales que lo sostienen.

Asimismo, como sugiere la definición de Clapham, el concepto de política habitacional también refiere, en un sentido más estricto, a las acciones estatales puntuales en materia habitacional, cuando el deficiente acceso a la vivienda se vuelve una cuestión socialmente problematizada. Esta concepción de política habitacional la sitúa más firmemente en el campo de las políticas sociales, entendiendo que estas últimas constituyen acciones estatales que tienen la finalidad de intervenir en problemáticas sociales, generalmente a través de dispositivos que faciliten el acceso a bienes y servicios definidos como necesarios para un nivel de calidad de vida socialmente aceptable, promoviendo así la integración social de las personas y la cohesión de la sociedad en su conjunto (Lentini 2015). Según esta definición más estricta, la política habitacional se puede caracterizar como la “intervención directa de organismos específicos del Estado en el campo de la producción habitacional para facilitar el acceso a soluciones habitacionales” para sectores de la población que “no logran resolver sus necesidades de vivienda por medios propios a través del mercado formal, y [...] satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales” (Barreto 2018:404). Se podría decir que esta intervención estatal se expresa en distintas *modalidades* concretas que presentan un alto grado de variabilidad según el contexto nacional/local y momento histórico. Para situar esta discusión en relación al caso argentino, sería fructífero recurrir a la tesis de las *tres generaciones de política habitacional* en América Latina para proveer un marco para el análisis de las distintas modalidades de política habitacional que han predominado históricamente en el país.

La noción de las tres generaciones de políticas habitacionales en América Latina surge de un estudio comparativo histórico de las políticas nacionales de vivienda en doce países de la región y sus mudanzas a lo largo del tiempo (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner 2006). Con base en los hallazgos de esta investigación, fue posible identificar una serie de “paradigmas [...] de actuación sobre la cuestión de la pobreza urbana y el hábitat” que los autores denominan “generaciones”, siendo cada generación “un repertorio de elementos comunes” implementados en la región (Fernández Wagner 2007:1). La utilización del término “generación” se debe a que los distintos modelos emergieron en los países de la región en sucesivos momentos históricos desde mediados del siglo XX en adelante. Si bien esta tipología tiene sus límites, es una herramienta útil para pensar las modalidades de política habitacional que han sido históricamente predominantes en Argentina.

La primera generación de políticas habitacionales en la región es sinónima de la construcción masiva de vivienda social impulsada y financiada por el Estado. Ideológicamente alineadas con la teoría de la modernización y el Estado desarrollista, estas acciones se dirigieron principalmente a erradicar los asentamientos irregulares y reubicar sus habitantes en conjuntos habitacionales planificados (Dvoskin 2022). Inspiradas en las políticas europeas y norteamericanas de vivienda pública de posguerra, el fundamento para la aplicación de este tipo de política en la región “suponía que los problemas habitacionales se originaban fundamentalmente en la escasez de vivienda adecuada en el mercado y, por tanto, el Estado debía intervenir ampliando la oferta mediante la pro-

visión de las mismas” (Lentini, 2008:668). Se debe notar que por más que la vivienda social fue impulsada, planificada y financiada por el Estado, la construcción de la misma en general fue realizada por grandes empresas privadas a través de licitaciones públicas. De esa manera, en torno a este campo de acción estatal se articularon grupos de presión compuestos por actores empresariales con capacidad de posicionarse favorablemente como ejecutores de obra pública. La articulación de intereses que representó este modelo de política habitacional se basó fuertemente en los supuestos del modelo desarrollista, y por lo tanto se orientaron a “sostener la demanda a grandes empresas de la industria de la construcción, a generar empleo y a financiar a bajo costo viviendas” (Barreto 2018:15). Sin embargo, en cuanto a la resolución de la problemática habitacional, estas intervenciones no solamente se mostraron insuficientes para responder a las necesidades objetivas de la población, sino que tampoco resultaron adecuados en otros aspectos: los altos costos de construcción, el bajo o ausente recupero de los mismos (mediante pagos por parte de la población destinataria), la inadecuada calidad urbana y ambiental, y la falta de integración de las necesidades efectivas de las personas más allá del techo.

En el marco de los cuestionamientos al paradigma de construcción masiva, ganaron terreno en la década de 1970 las reivindicaciones de procesos populares y autogestionados de urbanización -representadas en el pensamiento de Turner y popularizadas en el ámbito internacional tras la cumbre de Hábitat I en 1976- inspirando un nuevo paradigma de política habitacional (Del Río 2015). Esta segunda generación comprendió políticas orientadas a la radicación de asentamientos populares, el mejoramiento barrial y la integración de estos asentamientos a la ciudad “formal”. El consenso que se fue consolidando entre organismos internacionales respecto a la necesidad de reconocer y acompañar procesos de urbanización popular derivó en un gran volumen de financiamiento internacional que viabilizó esta generación de políticas (Dvoskin 2022). El concepto de radicación de asentamientos involucra tanto la intervención en las viviendas mediante construcción de baja y mediana complejidad, como la provisión de infraestructura y espacio público al entorno barrial. Si bien se trata de programas planificados centralmente y financiados con fondos estatales o internacionales, los procesos de implementación suelen involucrar a la población destinataria en coordinación con otros actores (por ejemplo ONGs, municipios, etc.) (Cuenya 1997). Aunque el impacto cuantitativo de esta generación de políticas no fue necesariamente superior a las políticas de construcción masiva, se rescata como aspecto positivo el involucramiento de actores locales y poblaciones destinatarias en su implementación, que sí representaría un desafío a la lógica vertical del modelo de política habitacional de primera generación³.

Con las crisis económicas que sacudieron el mundo a partir de la década de 1970 -y que afectaron a América Latina en particular durante la década de 1980- la consolidación de la hegemonía neoliberal como doctrina económica comenzó a tener repercusiones en las políticas habitacionales en diversas latitudes. En la región, a la par de las políticas

de ajuste estructural y la implementación del llamado “Consenso de Washington” ante las crisis de deuda externa, se produjo otro giro en la política habitacional, a mano de la influencia de las instituciones financieras internacionales (Cuenya 2006). Esta tercera generación de políticas habitacionales se orientó al financiamiento de la demanda y la “facilitación” del mercado. Asimismo, en contraste con la construcción directa de viviendas impulsada por el Estado y su financiamiento de la oferta subyacente, estas acciones pretendían incentivar y apoyar a la demanda, suponiendo que las cuestiones de oferta se resolverían desde el mercado. Concretamente, esto se pretendía lograr a través de la expansión de los créditos hipotecarios, en países donde este mercado había sido relativamente menos desarrollado (Fernández Wagner 2007).

Se debe señalar que en la práctica estas tres generaciones no representan momentos discretos y mutuamente excluyentes en términos históricos, y no agotan las posibilidades ni dan cuenta de todo el abanico de herramientas o modalidades de política habitacional. Al contrario –y sobre todo en las primeras décadas del siglo XXI, como se sostendrá más adelante– políticas correspondientes a cada generación se superpusieron, coexistieron, y fueron más o menos priorizadas según vaivenes económicos y políticos. Sin embargo, la categorización de las políticas habitacionales según estas “tres generaciones” es útil con fines analíticos, dado que es representativa de las modalidades de política habitacional que en la historia reciente han sido más relevantes en términos de recursos e impactos.

Como se ha pretendido mostrar en este repaso de diversos conceptos sobre la política habitacional, ella no se agota en las modalidades específicas de intervención estatal en la producción y distribución de la vivienda. Si bien este elemento es sin dudas una parte clave de la política habitacional, una comprensión integral de la misma exige dirigir la mirada a una serie de cuestiones que a menudo se relegan a un lugar secundario. Por lo tanto, a continuación se presentará una definición de política habitacional que pretende ser de utilidad a la hora de dar más complejidad a los temas a considerar al abordarla.

2.2 Los elementos para una conceptualización amplia de política habitacional como caja de herramientas analíticas

Sintetizando las contribuciones conceptuales desarrolladas arriba, la definición de política habitacional que se adopta en este trabajo es la siguiente: en un sentido amplio, la política habitacional consiste en *todas las acciones y disposiciones estatales que inciden directa e indirectamente en la estructuración del régimen de vivienda en determinado contexto*. La concisión de esta definición –aunque podría interpretarse como un exceso de generalidad o abstracción– permite la flexibilidad necesaria para poder emplearla en diversos tipos de estudios sobre política habitacional. Sin embargo, sería útil descomponer esta definición en algunos aspectos que puedan servir como herramientas analíticas en términos más prácticos.

Ante todo, el análisis de las políticas habitacionales concierne los elementos que podrían considerarse *explícitos*, a saber:

Las bases jurídicas y legislativas del régimen de vivienda, que se componen principalmente de la legislación que delimita o regula los aspectos estructurales del sistema de vivienda, así como los derechos y obligaciones de diversos actores involucrados en la producción y consumo de la vivienda. Se podría sostener que incluyen aquellas normas que marcan las pautas del régimen de vivienda con cierta perdurabilidad, a tal punto de constituir “política de Estado” respecto a la vivienda y el hábitat.

El andamiaje institucional que sostiene la acción estatal en materia de vivienda, incluyendo los organismos estatales específicos y aparatos institucionales creados para tal fin. Éstos a su vez sirven de marco para las relaciones sociales que se producen en torno a la vivienda y el hábitat, proporcionando un ámbito para la confluencia de diversos actores quienes expresan sus intereses y dirimen sus conflictos, con la participación clave de agentes estatales. En líneas generales se trata del ámbito propio del saber técnico de la planificación. Puede incluir, asimismo, organismos de carácter semi-público o asociaciones público-privadas.

Las modalidades concretas de participación estatal en la producción y distribución de la vivienda. Esto, según se expuso anteriormente, corresponde a una definición más estricta de política habitacional, en tanto refiere a los programas, planes y proyectos ejecutados desde el poder público. Así, podrían pensarse como las “políticas de gobierno” en materia habitacional.

Por otra parte, también son de interés otros elementos que podrían considerarse más *implícitos* o que al menos requieren un análisis más profundo a la hora de caracterizar las políticas habitacionales:

El sustrato o trasfondo ideológico que subyace la definición de políticas habitacionales, así como los valores

sociales y culturales en torno a la vivienda/el hábitat. Como ha sostenido Kemeny (1992), la cultura y la ideología es determinante a la hora de delimitar “lo imaginable” en términos de política habitacional. Se podría argumentar que esto se manifiesta a través del *habitus* de agentes que se desempeñan en relación a la formulación e implementación de políticas habitacionales, así como el contenido de las demandas que articulan diversos grupos sociales en torno a la vivienda/el hábitat (Bourdieu 2001).

Los intereses y discursos de diferentes grupos sociales que entran en pugna, tanto en la delimitación y problematización de la cuestión habitacional como en la orientación de las soluciones que se presentan como aceptables o factibles, siempre condicionado por las relaciones de poder.

Los factores contextuales, que construyen los escenarios de posibilidad (o de restricción) en términos de lo que se puede lograr en el campo de las políticas habitacionales. Además del papel decisivo de coyunturas macroeconómicas y políticas, esto abarca manifestaciones de la “dependencia de trayectoria”, ya que los repertorios de acción y arreglos institucionales existentes son fuertemente condicionantes en este campo.

Por último, un grupo de elementos cuya integración en el análisis de las políticas habitacionales es esencial para poder evaluarlas y replantearlas, que se relacionan directamente con los *impactos* de las mismas. Estos incluyen:

Los “resultados” o condiciones habitacionales de distintos grupos sociales, que resultan tanto de la acción directa como de la *falta* de acción respecto a distintos aspectos problemáticos de la cuestión habitacional.

Los efectos sobre las condiciones de acceso a la vivienda y a la ciudad que se derivan de acciones tan diversas como las regulaciones acerca de los usos del suelo, políticas de subsidios implícitos y explícitos, promoción y/o protección de crédito hipotecario,

disposiciones que favorecen tal o cual forma de tenencia de la vivienda, entre otros.

La incidencia que tienen sobre los procesos de urbanización, es decir, cuáles son los efectos sobre la forma urbana de diferentes disposiciones estatales en torno a la vivienda (Elinbaum 2021). Por ejemplo, en los últimos años esto ha sido discutido en términos de la tensión entre las formas extendidas de la ciudad “difusa”, frente a las virtudes de la concentración urbana, favorecidas o no a través de las políticas (Cuenya 2015).

En el siguiente apartado se utilizarán los conceptos desarrollados hasta este punto de forma ilustrativa para examinar el devenir de la política habitacional a lo largo de la historia argentina.

3. La política habitacional argentina y la estructuración de su régimen de vivienda en perspectiva histórica

Partiendo del planteo anterior sobre la utilidad de adoptar una conceptualización más amplia de política habitacional, teóricamente situada desde las ciencias sociales, este apartado tiene como objetivo ilustrar este argumento con la experiencia histórica del caso argentino. Sin pretender reconstruir detalladamente el derrotero de las políticas públicas en materia de vivienda y hábitat de forma exhaustiva, se propone destacar en diferentes períodos históricos algunos de los elementos de política habitacional más significativos en la determinación de las condiciones de acceso a la vivienda⁴. Se buscará destacar en cada período tanto la participación estatal directa en la cuestión de la vivienda como aquellas acciones más bien vinculadas a definir el contexto general y las condiciones del acceso a la vivienda. Se señalan, a su vez, aspectos de su incidencia sobre los resultados habitacionales de la población, y por extensión las desiguales condiciones habitacionales de los diferentes grupos sociales.

Los períodos históricos considerados aquí son cinco: 1) desde la consolidación del Estado nacional argentino hasta mediados del siglo XX; 2) los primeros gobiernos peronistas y la fase expansiva de las instituciones de bienestar; 3) un período de alternancia entre gobiernos militares y civiles débiles, en el cual se consolidó el sistema corporativo de vivienda pública en el país; 4) un período de política habitacional que reflejó la profundización del modelo neoliberal luego del retorno a la democracia; y por último, 5) el período posterior a la crisis de 2001, marcado por una mezcla de acciones de diversas orientaciones. En los apartados que siguen, se esbozan algunos de los principales hitos

en materia de política habitacional a partir de la conceptualización propuesta arriba. No pretende ser un análisis historiográfico exhaustivo, sino una aplicación del marco conceptual que se realiza con fines ilustrativos.

3.1 La conformación del Estado liberal-oligárquico y las bases de un régimen de vivienda dominado por intereses propietarios (1853-1943)

Hacia fines del siglo XIX la consolidación del Estado nacional argentino se conjugó con la instalación de un modelo económico basado en la inserción del país en el sistema económico mundial como productor agropecuario. En el plano interno, el poder político se ejercía por grupos reducidos de terratenientes ligados al sector agrario, cuya impronta quedó reflejada en la vida institucional del país, de modo tal que la acción estatal frecuentemente resultara favorable a sus intereses. Dicho eso, podemos entender a este período como un primer momento de conformación del régimen de vivienda, en el cual la Constitución Nacional (1853) y el Código Civil (1871) sentaron las principales bases jurídicas para el mismo. La consagración del derecho de propiedad individual, absoluto y perpetuo proporcionó una “inmejorable plataforma para el desarrollo privado de subdivisión de suelo y el desarrollo de las nacientes ciudades” (Fernández Wagner 2015:59). Potenciado además por el crecimiento poblacional urbano que se produjo con la expansión del modelo agroexportador, los procesos de acumulación vinculados a la explotación de la tierra rural encontraron su contraparte urbana en las actividades del sector inmobiliario, sobre todo la propiedad de inmuebles destinados al alquiler para los sectores populares urbanos: los conventillos e inquilinatos. Una política de no intervención regía en lo habitacional, fundamentada en el pensamiento liberal respecto al rol del Estado que permeaba las clases dominantes (Lecuona Vásquez 1998).

Fueron escasas las acciones estatales referidas a la vivienda en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Como ejemplo se pueden citar las tímidas regulaciones sobre las características físicas de los cuartos en alquiler y la cantidad permitida de personas por habitación que surgieron después de la epidemia de fiebre amarilla en 1871 (Cravino 2016). Con la fundación del Banco Hipotecario Nacional (BHN) en 1886 se creó la primera institución pública nacional de crédito hipotecario, como respuesta a las limitaciones del mercado privado de créditos y la inseguridad de los títulos que imperaba en aquel momento (Yujnovsky 1974). Aunque dicha institución no se orientó a créditos para la vivienda en sus inicios, pronto comenzó a autorizar préstamos para la adquisición de terrenos y la construcción de edificios, muchos de los cuales se erigían para volcar al lucrativo negocio de las locaciones urbanas. Pese a la alta rentabilidad de esta actividad, algunas contradicciones y tensiones emergieron durante la primera década del siglo XX. Las cargas de los impuestos que paulatinamente iban gravando a las locaciones urbanas fueron trasladadas a los precios del alquiler, con lo cual el tema del acceso a la vivienda rápidamente se instaló en la agenda del naciente movimiento obrero y sus flamantes partidos políticos, culminando con la ya mencionada Huelga de Inquilinos en 1907 (Suriano 1983).

Este acontecimiento histórico puede interpretarse como un hito clave, en tanto provocó las primeras intervenciones estatales directas en la cuestión de la vivienda: la creación en 1915 de la Comisión Nacional de Casas Baratas, que tenía la finalidad de construir viviendas para los sectores obreros con fondos nacionales, la intervención en el mercado de alquileres a partir de leyes que congelaron los precios y suspendieron los desalojos y la expansión del acceso a los terrenos a partir de la posibilidad de subdivisión de lotes y la venta en cuotas de los mismos (Cravino 2020; Lecuona Vásquez 1998). No obstante estas medidas tuvieron un alcance limitado; se puede argumentar que tuvieron un impacto de orden institucional más que cuantitativo, dado que su incidencia en la expansión del acceso a la vivienda no alcanzó a todos los sectores sociales por igual (Fernández Wagner 2015). Si bien primó una lógica de mercado en lo habitacional, las instituciones y acciones impulsadas durante este período constituyeron antecedentes significativos en materia de política habitacional, dado que las bases jurídicas e institucionales que fueron definidas orientaron intervenciones posteriores. A su vez, no fue menos relevante la dimensión ideológica de estas acciones: las medidas para abordar el problema de la vivienda promovieron ideales sociales esencialmente conservadores sin tocar la primacía del mercado, manifestándose en ideas como la propiedad de la tierra como símbolo de progreso social, la confianza liberal en el poder del mercado para la asignación de recursos, y la pretensión de la clase dirigente de limitar la propagación de ideas socialistas y anarquistas reflejadas en la agitación popular alrededor de la cuestión de la vivienda (Yujnovsky 1974). En línea con la noción de la dependencia de trayectoria que exhiben las políticas habitacionales (Lux & Sunega 2020; Murray & Clapham 2020; Malpass 2011), las principales medidas de este momento histórico dejaron su impronta en el posterior desarrollo de políticas habitacionales.

3.2 La política habitacional en la fase expansiva del Estado social argentino (1943-1955)

El siguiente período coincide con la fase expansiva de las instituciones típicas del Estado benefactor durante los primeros gobiernos peronistas de 1943 a 1955. Con el modelo económico de industrialización sustitutiva de importaciones como telón de fondo, junto con un movimiento político que derivó su legitimidad en parte de la expansión de los derechos sociales y la incorporación de las masas obreras a la vida política del país, la vivienda se convirtió en una pieza clave en las transformaciones sociales de la época. Se conjugaron ahí varios factores: la necesidad de pleno empleo y la expansión del mercado interno que exigió el modelo económico; un enfoque keynesiano respecto al rol del Estado en la economía; y un proyecto político que derivó su legitimidad en gran parte de la extensión de los derechos sociales y la incorporación de las masas obreras a la vida política del país. En ese sentido, se modificaron drásticamente las condiciones del acceso a la vivienda, y hasta se llegó a incorporar el concepto del derecho a la vivienda digna a la Constitución Nacional de 1949, noción que aún permanece en el artículo 14bis de la actual Constitución.

Este período contrastó con el anterior debido al rol preponderante otorgado a la acción estatal directa e indirecta en materia de vivienda. Ballent (2005) identifica dos momentos en la política habitacional de los gobiernos peronistas: el primero entre 1946 y 1949, dominado por la construcción directa de viviendas y conjuntos habitacionales a cargo del Estado y otro entre 1950 y 1955, más abocado al aliento de la actividad inmobiliaria a través del crédito hipotecario. Otros instrumentos también fueron desplegados en este período, algunos que presentaron similitudes con disposiciones de la época anterior, pero otras que representaron innovaciones y que generaron efectos notables en el sector de la vivienda del país. En particular, el expandido acceso a la vivienda en propiedad para sectores medios y familias obreras tuvo el impacto de revertir tendencias históricas de la distribución de hogares según régimen de tenencia de la vivienda⁵.

Uno de los primeros cambios significativos tuvo lugar en el plano institucional. Se creó la Administración Nacional de la Vivienda bajo la órbita del BHN, absorbiendo la Comisión Nacional de Casas Baratas. Este arreglo institucional abrió posibilidades de movilizar cuantías importantes de recursos, que por primera vez se destinaron a financiar la construcción masiva de viviendas por parte del Estado (Fernández Wagner 2015). En ese sentido, Gaggero y Garro (1996) señalan al BHN como una de las instituciones más decisivas para llevar adelante la política habitacional durante los gobiernos peronistas – en articulación con distintos organismos del Estado con competencia en lo habitacional – ya que funcionó como un agente dinamizador de la política de construcción de vivienda llevada adelante en este período.⁶ El creciente margen de acción del BHN fue coherente con una política redistributiva orientada a la expansión de derechos sociales, que le confirió un perfil de banco público con fines sociales que mantendría hasta su privatización en la década de 1990. Es más, durante el segundo momento de este período, en el cual disminuyó notablemente la construcción directa por parte del Estado, el crédito hipotecario representó uno de los componentes dominantes de la política habitacional (Ballent 2005).

Con respecto al mercado de alquileres, se pudo observar en este período cierta continuidad de anteriores formas de actuación: el control de los precios del alquiler, la prórroga de contratos, las restricciones al desalojo y la creación de la Cámara de Alquileres (Baer & Duarte 2011; Gaggero y Garro 1996).⁷ Este conjunto de medidas referidas al alquiler mantuvo relativamente bajos a los precios durante un período de expansión de la economía y de fácil acceso al crédito. También provocó efectos no deseados, como la caída repentina de la oferta de unidades en alquiler y la disminución de la inversión en viviendas para alquilar, a punto tal que dejó prácticamente paralizado a este submercado (Baer y Duarte 2011; Gaggero y Garro 1996; Jacobo & Kholodilin 2022).

Sin embargo hubo una pieza de legislación clave que surgió en este período, que no solamente tendría el efecto de suavizar el impacto de la reducción de la actividad en el

submercado de alquileres, sino de provocar la inversión de la forma predominante de tenencia previamente mencionada. La Ley de Propiedad Horizontal, sancionada en 1948, permitió la coexistencia de múltiples propiedades individuales en un mismo edificio con espacios comunes de propiedad colectiva. Esta norma abriría la posibilidad para que muchas personas y familias se convirtieran en propietarias de una vivienda. Además de expandir el acceso a la vivienda propia como un fin en sí mismo, se planteó como un incentivo a la construcción y a la inversión inmobiliaria frente a las expectativas de mayor demanda efectiva que generaría (Baer y Duarte 2011).

Sin duda, algunas características del régimen de vivienda en la Argentina se modificaron sustancialmente durante este período, y las condiciones de acceso a la vivienda fueron alteradas de forma transversal. Al integrar el crédito hipotecario como parte de la política redistributiva, regular el mercado a favor de los sectores sociales más desprotegidos, y promover la industria de la construcción no solamente como campo de acumulación sino sector estratégico en la política económica general, se suscitó una transformación significativa de las condiciones de acceso a la vivienda. En cuanto a la dimensión ideológica del modelo de política habitacional de los gobiernos peronistas, Aboy (2003) rescata la fuerte carga simbólica que adquirió la vivienda (propia), en sintonía con los valores de la democratización del bienestar, la igualación social y conciliación de clase. No obstante, la autora sugiere que la producción estatal de tipologías de vivienda disímiles (individuales por un lado y colectivas por otro), representaban modelos diferentes y hasta contradictorios en relación a su contenido simbólico e ideológico. Por su parte, Ballent (2005) analiza los impactos duraderos de la orientación predominante de las políticas adoptadas por los gobiernos peronistas, y sugiere que tuvieron el efecto de instalar la aspiración de la casa propia como un elemento constituyente del imaginario de la clase media en Argentina. Entonces, en el plano ideológico, se consolidaron algunas de las pautas culturales en torno a la vivienda que habían germinado en la etapa anterior, ampliando su significado social alrededor de la idea de la vivienda como un derecho.

3.3 Gobiernos militares y civiles débiles, desarrollismo y la institucionalización de políticas habitacionales de primera generación (1955-1989)

Con el golpe de Estado de 1955 se prolongó una etapa de inestabilidad política marcada por alternancia entre dictaduras militares y gobiernos civiles débiles que no encontraría su fin hasta la restauración definitiva de la democracia en 1983. Esta inestabilidad también se vio reflejada en las políticas habitacionales del período, y se registraron sucesivos cambios de orientación según los objetivos económicos y políticos de cada gobierno. Aunque resulta difícil hablar de una política uniforme durante este período y así deducir los impactos generales sobre el sector de la vivienda y las condiciones de acceso, se pueden destacar algunos aspectos generales. En primer lugar, los sucesivos

gobiernos durante este período tendieron a favorecer la actividad privada en torno a la vivienda (Dvoskin 2022). Por ejemplo, el reperfilamiento del BHN tuvo el efecto de reducir el crédito hipotecario “blando” y atender a los sectores sociales con capacidad de ahorro (Yujnovsky 1984).⁸ Asimismo los distintos gobiernos coincidieron en enfatizar el potencial dinamizador del sector de la vivienda para enfrentar situaciones de crisis económica, consistente además con el paulatino afianzamiento de la relación entre la política estatal en materia habitacional y los intereses del sector concentrado del capital constructor (Fernández Wagner 2015).

En paralelo, la concepción sobre el papel de la acción directa del Estado se fue circunscribiendo a aquellos sectores de la sociedad que fueron excluidos del acceso al crédito. Esto fue consecuente con el pensamiento desarrollista que emergió en este momento histórico, influenciado por los intereses estadounidenses (a través de la “Alianza para el Progreso”) y de los organismos financieros internacionales. En ese sentido, se pueden mencionar varios programas estatales de construcción de viviendas en gran escala que fueron encarados en este período por distintos gobiernos: el Plan Federal de Vivienda durante el gobierno radical (1963-1966), el Plan de Viviendas Económicas Argentinas durante la dictadura militar de 1966-1973 (sucesivas presidencias de facto de los generales Onganía, Levingston y Lanusse) y la continuación y ampliación de una serie de programas implementados en el tercer gobierno peronista (1973-1976). Asimismo, pese a las divergentes orientaciones económicas e ideológicas de los gobiernos durante este período, coincidieron en enfatizar el potencial dinamizador del sector de la vivienda para enfrentar situaciones de crisis económica. Esto armonizó, además, con el paulatino afianzamiento de la relación entre la política estatal en materia habitacional (en particular la construcción de viviendas con fondos públicos) y los intereses del sector concentrado del capital constructor (Dvoskin 2022; Yujnovsky 1984).

Al mismo tiempo se generaron acciones parciales y hasta contradictorias en otras facetas de la política habitacional. La cuestión de los alquileres resultó ser un punto contencioso cuya falta de resolución trascendió los distintos gobiernos; si bien la regulación de este mercado fue suspendida tras el golpe militar de 1955, sucesivos gobiernos introdujeron controles en mayor o menor medida, hasta el decreto-ley de la “normalización” de la última dictadura que impuso el retorno pleno a la lógica de mercado (Jacobo & Kholodilin 2022; Lecuona 1992). También surgieron algunas contradicciones en la acción estatal respecto de las villas: aunque predominó una postura autoritaria, con énfasis en la erradicación de las mismas y la relocalización de la población en conjuntos habitacionales -envuelta, no obstante, en un discurso de “promoción social”- diferentes gobiernos ensayaron intentos de lograr cierta legitimidad popular y apaciguar conflictos sociales, haciendo lugar a los reclamos de la población de las villas (Fernández Wagner 2015). La excepción más notoria, de nuevo, fue la última dictadura (1976-1983), que encaró una de las políticas más brutales de erradicación de villas, con particular notoriedad en la ciudad de Buenos Aires (Oszlak 2017).

Sin lugar a dudas, uno de los hitos centrales en el plano institucional durante este período fue la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972. El FONAVI se destacó por introducir dos elementos claves a la acción estatal directa en materia de vivienda, ausentes hasta ese momento: por un lado, al constituirse como un ente público con recursos propios, se buscó asegurar sostenibilidad financiera de la acción estatal que le confirió cierta perdurabilidad; por otro, definió un marco institucional para la producción de viviendas públicas a partir la articulación entre distintos niveles jurisdiccionales, con la administración centralizada a nivel nacional y la ejecución descentralizada en los Institutos Provinciales de Vivienda (Rodulfo & Boselli 2015b).⁹

Unas aseveraciones generales pueden hacerse a raíz de los elementos comunes de política habitacional comentados aquí. Se registró en este período la paulatina institucionalización de las políticas de “primera generación”, basadas en la construcción masiva de viviendas en conjuntos habitacionales, con fondos públicos. En cuanto al balance de la etapa inicial de este modelo, se puede cuestionar su efectividad en la mitigación de los problemas habitacionales del país: aunque los “procesos productivos reflejaron avances de la administración y el fortalecimiento de las unidades productivas (empresas constructoras) en la productividad creciente” durante el primer período de funcionamiento del FONAVI, “no modificó el comportamiento del déficit habitacional instalado” (Rodulfo y Boselli 2015b:260). Es decir, la magnitud de su producción no fue suficiente para contrarrestar las restricciones en el acceso a la vivienda cada vez más pronunciadas hacia finales de este período, afectado tanto por las medidas económicas generales de la última dictadura, así como los otros elementos de la política habitacional que promovían un mayor énfasis en la actividad privada (Barreto 2018; Dvoskin 2022; Yujnovsky 1984). Respecto a los efectos generales sobre las condiciones habitacionales, la combinación de elementos de política habitacional en este período llevó a una mayor segmentación del mercado de vivienda según nivel de ingresos, y en paralelo una mayor segregación socio-espacial en clave socioeconómica (Oszlak 2017).

3.4 El proceso de reforma del Estado y la neoliberalización de la política habitacional argentina (1989-2003)

Posterior al retorno de la democracia y en el contexto de la tumultuosa situación económica de la década de 1980, la política habitacional tomó otro giro coincidente con la profundización del modelo neoliberal en el país, respondiendo en gran medida a la presión de las instituciones financieras internacionales y los intereses del capital global (Lentini 2008). En particular, implicó la promoción de la actividad del sector privado y la priorización del mercado crediticio. En ese sentido un hito de gran relevancia para la política habitacional fue la privatización del BHN. Según Fernández Wagner (2015:77) esta medida perseguía el propósito de “promover al sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titularización

de hipotecas”. En paralelo, la Ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción representó otro intento de promover mecanismos de mercado en el sector de la vivienda a través de distintos instrumentos financieros y la desregulación de transacciones, aunque su impacto fue limitado (Rodulfo y Boselli 2015a).

El FONAVI siguió vigente durante este proceso de reforma y reestructuración, debido en gran medida a la resistencia de la industria de la construcción a la idea de su eliminación; sin embargo, su estructura institucional sufrió algunas modificaciones que resultarían de gran relevancia para su desarticulación en el largo plazo (Barreto 2018; Cuenya 2006). Por ejemplo, a partir de la Ley 24.464 de 1995 que creó el Sistema Federal de Vivienda y se transfirieron sus facultades y recursos específicos a las Provincias (Rodulfo y Boselli 2015b). Esto implicó su total descentralización funcional, dejando a las provincias a cargo de la formulación e implementación de programas habitacionales, mientras que el Estado nacional mantuvo funciones de auditoría y coordinación. Esta redefinición estructural trajo consigo una diversificación de las formas de intervención del FONAVI –incorporó herramientas como el crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda, además de la tradicional construcción directa– y de su población destinataria, extendiendo su acción a grupos medios (Cuenya 2006).¹⁰

Por otro lado, la creciente polarización social que resultó del ajuste estructural, la transformación productiva y el desmantelamiento de las instituciones de bienestar que tuvo lugar a lo largo de este período exigió asimismo estrategias alternativas para atender a las situaciones habitacionales deficitarias, predominantes sobre todo en los barrios populares. En este contexto, surgieron políticas de “segunda generación” en la Argentina, esencialmente políticas sociales focalizadas para atender a las situaciones de extrema pobreza que fueron exacerbadas en el marco económico descripto; estas generalmente contemplaban la regularización dominial –para aquellos hogares que habían construido su propia vivienda sobre tierras fiscales– y las acciones de mejoramiento barrial o de mejoramiento de viviendas. Aprovechando las abundantes fuentes de financiamiento internacional destinado a este tipo de intervención, a mediados de la década de 1990 empezaron a implementarse en el país programas de este tenor en villas y asentamientos precarios, en gran escala. El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es uno de los ejemplos más emblemáticos de este tipo de política, dado que financió un gran número de proyectos en todo el territorio nacional, conjugando objetivos de orden técnico con elementos de participación comunitaria y un reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza (Romagnoli y Barreto 2006).

Pese a la profundización del modelo neoliberal que tuvo lugar durante la década de 1990, la acción estatal directa no fue abandonada como modalidad de política habitacional. Aunque se ensayaron diversas medidas para dinamizar el mercado de crédito como manera de promover el acceso a la vivienda, estas coexistieron con acciones que suponían mayor involu-

cramiento público en la cuestión habitacional. Sin embargo, en líneas generales, la experiencia neoliberal circunscribió la política habitacional a un rol de política social focalizada; en otras palabras, una “neoliberalización de la política habitacional” (Clapham 2019).

3.5 “Tres generaciones bajo un mismo techo” o la mezcla de políticas habitacionales desde principios del siglo XXI

Cuando los límites del modelo neoliberal y las políticas de la década de 1990 culminaron con una crisis política y estallido social a fines de 2001, el sector habitacional no resultó ajeno a esta situación, con un escenario marcado por “la desinversión, la virtual quiebra del sistema financiero, y la fragmentación institucional pública y privada” (Rodulfo y Boselli 2015b:277). Debido a las secuelas de la reestructuración del Estado de la década anterior y la situación fiscal tras la crisis, el FONAVI fue prácticamente vaciado de financiamiento en 2002 con la aprobación de la Ley 25.570, que dispuso la “libre disponibilidad” de sus fondos correspondientes, fuertemente debilitando el Sistema Federal de Vivienda. La acción estatal a principios del siglo XXI se orientó en primer lugar a recomponer la situación de crisis generalizada posterior al 2001 (Di Virgilio et al. 2017; Murray & Clapham 2015), y luego se fue conformando como una mezcla de acciones con diversas orientaciones destinadas más que nada a atender a las situaciones más críticas relacionadas con la vivienda, mientras el sector privado experimentó un momento de auge a partir de la recuperación económica (Baer, 2008; Baer & Kauw 2016; Del Río et al. 2014; Del Río y Langard 2016).

Frente a la situación de crisis generalizada, las principales directrices de la política habitacional que fueron adoptadas a partir de 2003 buscaron perseguir múltiples objetivos en una situación social sumamente compleja. En ese sentido se perfiló el Plan Federal de Construcción de Viviendas, una política de gran envergadura destinada a atender simultáneamente al problema de desempleo, el déficit habitacional y la crisis económica a partir de la movilización del sector constructor (Aramburu y Zapata 2022; Cravino 2017; Di Virgilio et al. 2017). El Plan llegó a concentrar bajo su órbita un conjunto de programas destinados a brindar financiamiento a una amplia gama de intervenciones en lo habitacional, a ser ejecutadas por gobiernos locales y provinciales de forma coordinada con actores del sector privado y de la sociedad civil: construcción de viviendas nuevas en agrupamientos barriales nuevos, intervenciones integrales en villas y asentamientos informales (construcción de viviendas, regularización dominial, mejoramiento barrial, etc.), créditos para mejoramientos en el stock existente de viviendas deficitarias recuperables; y de forma complementaria, viviendas construidas por cooperativas y obras de infraestructura (Cravino 2017; Di Virgilio 2017). Si bien se produjeron cantidades significativas de soluciones habitacionales en un lapso muy corto del tiempo, a partir de 2009 una combinación de varios factores hizo que desacelerara la actividad en el marco de esta política. Por otro lado, generó efectos que contribuyeron a su propio

debilitamiento, como la especulación en el mercado de suelo (provocando saltos en los precios de terrenos), inversión estatal en infraestructura (generando a su vez mayores oportunidades para valorizar el suelo) y cambios en el perfil de la demanda debido al crecimiento del poder adquisitivo de la clase media (Barreto 2018).

Entonces, podemos apreciar cómo esta política intentó articular distintas modalidades y formas de intervención en pos de atender a sus múltiples objetivos, y asimismo incidir en una diversidad de problemáticas habitacionales. En algunos aspectos, el Plan Federal presentó continuidades con el modelo planteado por el FONAVI. Preservó, por ejemplo, la lógica de intervención por programas específicamente destinados a los sectores sociales más afectados por la pobreza y con menos posibilidades de acceder a la vivienda a través del mercado formal (Barreto 2012). Los programas del Plan Federal se destacaron por un acelerado ritmo de producción habitacional en gran escala, sobre todo durante los primeros años de su implementación; cifras sobre la producción total de viviendas y otras intervenciones (mejoramientos, por ejemplo) la ubican por encima de las 760.000 soluciones (Barreto 2018; Rodulfo y Boselli 2015a). Sin embargo hay menos consenso respecto a su efectividad como política habitacional. En este sentido Rodulfo y Boselli (2015a) destacan la masividad de la política y su diversidad de modalidades y poblaciones atendidas, pero notan que ha tenido relativamente poca incidencia en la reducción del déficit habitacional estructural.

En consonancia con esto, la política habitacional tomó otro giro en cuanto a la modalidad de acción estatal directa priorizada, con la introducción del “Pro.Cre.Ar.” (Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) en 2012. En principio un programa de créditos a tasas subsidiadas para la construcción de viviendas nuevas sobre terrenos propios, este plan mantuvo los objetivos del Plan Federal en relación al incentivo a la industria de la construcción y al empleo (Barenboim y Elinbaum, 2016). Aunque representó un intento incluir a sectores medios que se vieron limitados en ese sentido –combinando elementos de distintos modelos de política habitacional de manera innovadora– tendió a segmentar la demanda de vivienda según estratos de ingreso, y al no contemplar la producción y regulación del suelo urbano su implementación fue limitada por el déficit de suelo, produciendo efectos urbanos que han sido cuestionados (Elinbaum y Barenboim 2018; Segura y Cosacov 2019).

A partir de 2016 se registró una serie de alteraciones en la orientación de la política habitacional de acuerdo a un programa económico con impronta neoliberal. Durante esta fase, hubo intentos de alentar y expandir el mercado de crédito hipotecario, como la autorización de préstamos indexados por las llamadas unidades de valor adquisitivo, o UVAs (Barreto 2018; Socoloff 2020). Barreto (2018:430) plantea que el giro en la política habitacional de esta fase más reciente tuvo el efecto de “ampliar la participación del capital financiero e inmobiliario en la solución del problema habitacional de la mayor parte de

los estratos sociales”. No obstante, siguieron en pie los programas focalizados de construcción y mejoramiento barrial. La limitada capacidad de la coalición neoliberal gobernante de reorientar por completo las políticas no hizo otra cosa que perpetuar la dependencia de trayectoria que ya exhibía la política habitacional en este período, además de provocar una merma en la acción estatal directa (Aramburu y Zapata 2022; Murray & Clapham 2020).

Merecen también ser examinadas las tendencias en la actividad del mercado inmobiliario privado, que durante el período de pleno crecimiento económico experimentó altos niveles de producción, en un contexto muy favorable caracterizado por “el funcionamiento desregulado del mercado inmobiliario, la ausencia (o insuficiencia) de una política de gestión de suelo urbano, [y] la dinámica de algunos factores macroeconómicos” (Baer y Kauw 2016:6). Sin embargo, hay evidencia de que esta producción privada no fue acompañada por mayores posibilidades de acceso a la vivienda para todos los grupos sociales: las condiciones para el acceso a créditos hipotecarios en general resultaron prohibitivas para sectores de ingresos medios y bajos, se registró una tendencia de recambio en formas de tenencia hacia la “inquilinización”, hubo un notable crecimiento de villas y asentamientos precarios y persistieron muchos conflictos territoriales y urbanos (Baer y Kauw 2016).

Por lo tanto, se puede caracterizar a la acción estatal posterior a la crisis de 2001 como una mezcla de acciones –algunas focalizadas y otras con pretensiones estructurales– que no exhibieron una orientación unívoca. De ahí se deriva la imagen que se utilizó para titular este último apartado: la idea de “tres generaciones [de política habitacional] bajo un mismo techo” remite a la mezcla o superposición de las distintas modalidades de política habitacional, y el carácter algo caótico de esa convivencia. Por lo tanto, a partir de esa noción se abre una interrogante: ¿tal convivencia es sostenible sin un marco institucional y legislativo de fondo capaz de dotar de mayor previsibilidad y sentido al abanico de acciones que se llevan a cabo en lo habitacional hoy en día, evitando así la fragmentación, redundancia y limitado alcance de las acciones? Con el enfoque que se ha delineado en este texto, se pretende abordar este tipo de pregunta no solamente con el fin de reflexionar sobre la historia de las políticas habitacionales en el país, sino también con la esperanza de poder orientar la formulación de políticas futuras –en lo posible superadoras de los modelos que han mostrado sus límites– a partir de la sistematización del gran volumen de conocimiento producido sobre la experiencia pasada.

Reflexiones finales

El argumento central avanzado en este texto –que se pretendió ilustrar a través de una breve revisión histórica del caso argentino– es que la política habitacional excede considerablemente la producción de viviendas con fondos públicos. Más bien, disposiciones estatales de muy diversa índole influyen de manera decisiva en las condiciones

de producción, distribución y consumo de la vivienda, y por extensión las condiciones habitacionales de la población. En otras palabras, sin desatender el análisis de las acciones concretas de participación estatal directa, se debe expandir la perspectiva para relacionar estas acciones explícitamente con otros aspectos del régimen de vivienda, que son fuertemente condicionados por el accionar estatal.

Para concluir, se pueden mencionar algunos ejes de análisis alcanzados por la conceptualización amplia de política habitacional avanzada en este artículo. Por un lado, se plantea la centralidad de indagar detalladamente en los instrumentos concretos de la misma, que incluyen las bases legales y jurídicas que definen las relaciones sociales en torno a la producción y consumo de la vivienda; las instituciones que se crean para regular, actuar e intervenir en la cuestión habitacional, que a su vez construyen antecedentes para la trayectoria que va tomando la política habitacional posteriormente; y por último, los planes, programas y proyectos concretos que se implementan desde el poder público con el fin de participar directamente o indirectamente en el sector de la vivienda, ya sea fomentando ciertas formas de producción o rectificando situaciones deficitarias de manera *ex post*. Pero, por otro lado, se enfatiza la importancia de analizar sus efectos sobre el acceso a la vivienda en general, las condiciones habitacionales de la población, y los impactos en los procesos de urbanización. No obstante, también exige un marco de análisis que permita integrar aspectos menos tangibles, pero igual de relevantes a la hora de orientar las políticas habitacionales y sus resultados, a saber: el sustrato ideológico y simbólico que “guía” la concepción misma de las políticas y los discursos que articulan el “sentido común” que prioriza y legitima ciertas modalidades por sobre otras, así como los factores contextuales que generan (o no) escenarios de posibilidad para innovar en materia de política habitacional.

A partir de esta conceptualización amplia, junto con la revisión de la extensa y rica literatura sobre el tema tanto del país como del ámbito internacional, se ha querido demostrar cómo el estado de la investigación en política habitacional provee una base óptima para expandir y diversificar la agenda de investigación futura.

¹ A lo largo del artículo, se usarán los términos “política habitacional” y “política de vivienda” de manera intercambiable, sobre todo cuando se hace referencia a textos publicados hace varias décadas. Esto de ninguna manera es para sugerir que son estrictos sinónimos, sino es más bien un reflejo de la menor frecuencia del término “política habitacional” antes de la década del 2000.

² Esta noción se deriva de la extensa literatura comparativa (con fuerte énfasis en la experiencia europea y del “norte global”) sobre la vivienda y política habitacional. Clapham (2019, capítulo 3) desarrolla este concepto y resume las diversas aproximaciones al estudio de las similitudes y diferencias entre distintos países en términos de política habitacional. Estas aproximaciones incluyen las que, siguiendo a Esping-Andersen (1990), interrogan el nexo entre la vivienda y los llamados *regímenes de bienestar* (Allen 2006; Arbaci 2007; Balchin 1996; Hoekstra 2003; Kemeny 1995; Stephens 2016); otros enfoques priorizan la dependencia de trayectoria o la influencia del desarrollo histórico e institucional a la hora de determinar el contenido de las políticas habitacionales (Bengtsson & Ruonavaara 2010; Lux & Sunega 2020; Malpass 2011), o el enfoque de “variedades de capitalismo residencial”, que enfatiza el impacto de procesos globales (como las crisis internacionales o la creciente “financierización”) en las políticas habitacionales (Aalbers 2015; Schwartz & Seabrooke 2009). No es posible reproducir aquí la totalidad de estos debates, pero algunos textos profundizan en ellos (Ball 2020; Blackwell & Kohl 2019; Kemeny 2001; Matznetter 2020; Ruonavaara 2020).

³ No obstante, también hay críticas a los fundamentos de dicho modelo, sobre todo en relación a la sobreexplotación de las clases populares que supone la autoproducción de la vivienda, así como la menor eficiencia en el uso de la tecnología existente (Pradilla Cobos 1987; Salazar Cruz 2012).

⁴ La reflexión en torno a los distintos giros en la orientación predominante de la política habitacional nacional se nutre de la periodización histórica de Fernández Wagner (2015), aunque con algunas modificaciones y matices en la definición de los períodos y sus elementos centrales. Asimismo, se rescatan aportes de Barreto (2018), Rodolfo y Boselli (2015b) y Yujnovsky (1984) para la distinción de los períodos.

⁵ Datos de los censos nacionales de 1947 y 1960 dan cuenta del “antes” y el “después” de estas políticas: en 1947, el 37% de los hogares eran propietarios de su vivienda, cifra que ascendió a 57% en 1960.

⁶ Gaggero y Garro (1996) comentan que la modificación de la carta orgánica del BHN que se produjo en el marco de la nacionalización del Banco Central lo reorientó hacia el fomento de la vivienda, y la liberalización de las condiciones para los préstamos permitió que los mismos alcanzaran a sectores de ingresos medios y bajos. La flexibilidad permitida por el otorgamiento de préstamos en efectivo (en lugar de las cédulas hipotecarias que habían sido su instrumento tradicional) extendió su accionar a una mayor variedad de operativos, incluyendo créditos hipotecarios individuales, la promoción de construcciones realizadas con fondos estatales, la tasación y venta de tierras, y hasta la edificación y administración de una cartera de viviendas para la venta o alquiler.

⁷ La Cámara fue un organismo estatal que representaba una instancia de mediación entre las partes involucradas en contratos de locación, pero que fue adquiriendo atribuciones que le permitió ejercer cada vez más control sobre el mercado, incluyendo la fijación del valor de nuevas construcciones que no estaban alcanzadas por los decretos y leyes que regulaban los precios.

⁸ La Caja Nacional de Ahorro y Préstamo fue una institución importante en este realineamiento hacia una política financiera basada en la atención a estos sectores.

⁹ Fernández Wagner (2015) sostiene que uno de los principales motivos de institucionalizar la acción directa del Estado de esta manera fue para consolidar el acuerdo con el lobby empresario del sector de la construcción. Por su parte, Yujnovsky (1984) observa que la puesta en marcha definitiva del FONAVI ocurrió durante la reestructuración de la economía en clave neoliberal, llevada adelante durante la dictadura iniciada en 1976, y que tuvo como efectos principales la redistribución regresiva del ingreso, fuertes caídas en la actividad económica, y la contracción de la producción privada de viviendas. Entonces, el autor argumenta que el FONAVI funcionó en ese contexto como un instrumento para inyectar fondos estatales al mercado y así incrementar la demanda.

¹⁰ Los efectos generales que el FONAVI provocó en el régimen de vivienda deben evaluarse con cautela. Como observa Lentini (2008:681), “respecto de las pretendidas promoción y reactivación del sector privado, si bien se logró mayor acceso a los mercados de vivienda y de crédito hipotecario, este quedó restringido a los sectores medio y alto sin que se ampliara la cobertura para los sectores de menores recursos”.

Referencias bibliográficas

- Aalbers, M. B.** (2015) “The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis” *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43–60.
- Aalbers, M. B., & Christophers, B.** (2014) “Centering Housing in Political Economy”. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373–394.
- Aboy, R.** (2003) “La vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946–1955)”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII(146), 031.
- Abramo, P.** (2009) *La producción de las ciudades Latinoamericanas: Mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Allen, J.** (2006) “Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe”. *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 251–277.
- Aramburu, F., & Zapata, M. C.** (2022) “Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 11(22) 361–398.
- Arbaci, S.** (2007) “Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe”. *European Journal of Housing Policy* 7(4) 401–433.
- Baer, L.** (2008) “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: El caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales XL*(156) 345–359.
- Baer, L. y Duarte, J. I.** (2011) “La política de vivienda del ‘primer peronismo’ en la metrópolis de Buenos Aires”. *Realidad Económica* 263:94–114.
- Baer, L. y Kauw, M.** (2016) “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Revista EURE* 42(126) 5–25.
- Balchin, P.** ed. (1996) *Housing Policy in Europe*. New York, Routledge.
- Ball, M.** (2020) “Classifying Housing Regimes. Is it Worth Doing? What are the Alternatives?” *Critical Housing Analysis*, 7(1) 36–48.

Ballent, A. (2005) *Las huellas de la política: Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo.

Barenboim, C. A. y Elinbaum, P. (2016) “Políticas habitacionales e impactos socio-económicos. La experiencia del Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana Rosario”. *Quid* 16. *Revista del Área de Estudios Urbanos* 6, 168-191.

Barreto, M. A. (2012) “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 5(9):12-30.

Barreto, M. A. (2018) “La política habitacional de Cambiemos: El retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 33(2):401-436.

Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010) “Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing”. *Housing, Theory and Society* 27(3):193-203.

Blackwell, T., & Kohl, S. (2019) “Historicizing housing typologies: Beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism”. *Housing Studies* 34(2):298-318.

Bourdieu, P. (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.

Cravino, A. (2016) “Historia de la vivienda social. Primera Parte: El conventillo a las casas baratas”. *Vivienda y Ciudad* 3:7-24.

Cravino, A. M. (2020) “Historia de la vivienda social en Buenos Aires. Segunda Parte”. *Vivienda y Ciudad* 7:250-273.

Cravino, M. C. (2017) “La cuestión de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2008)”. *Ciudadánías: Revista de Políticas Sociales Urbanas* 1(1):49-66.

Cuenya, B. (1997) “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En B. Cuenya y A. M. Falú, editores, *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. UBA: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, págs. 15-40.

Cuenya, B. (2006) “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *AREA: Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo* 12:61-72.

Cuenya, B. (2015) “Políticas habitacionales inclusivas”. En Miguel A. Barreto y MercedesLentini editores, *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, págs. 97-113.

Del Río, J. P. (2015) “La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat”. *Estudios del hábitat* 13(1):76-92.

Del Río, J. P., y Langard, F. (2016) “Del poder de los ladrillos a la ciudad banco: Las implicancias del boom inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados”. En M. Feliz, M. García, y E. López editores, *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires, El Colectivo: 207-236.

Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014) “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad Económica* 283:77-101.

Di Virgilio, M. M. (2017) “Housing policy in Argentina: Reflections on a decade of progressive social policy”. *International Journal of Housing Policy* 17(2):314-325.

Di Virgilio, M. M., Aramburu, F., & Chiara, C. (2017) “Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires”. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* 9(1):70-96.

Dvoskin, N. (2022) “La política de vivienda en la Argentina desarrollista: De un problema económico a un problema político”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 11 (22):336-360.

Elinbaum, P. (2021) “Recuperar la metrópolis desde abajo. El papel proyectual y estratégico de los planes especiales urbanísticos”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 14:1-19.

Elinbaum, P. y Barenboim, C. A. (2018) “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del Procrear”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 11(21).

Engels, F. (2006) *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London, Polity Press.

Fernández Wagner, R. (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: Subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada.

Fernández Wagner, R. (2015) “El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda”. En M. A. Barreto y M. Lentini eds. *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, págs. 29-96.

Gaggero, H. y Garro, A. (1996) *Del trabajo a la casa. La política de vivienda en el gobierno peronista (1946-1955)*. Buenos Aires, Biblos.

Herzer, H., editor (1994) *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio en América Latina*. Hábitat-ONU.

Hoekstra, J. (2003) "Housing and the Welfare State in the Netherlands: An Application of Esping-Andersen's Typology". *Housing, Theory and Society* 20(2):58-71.

Jacobo, A. D. & Kholodilin, K. A. (2022) "One hundred years of rent control in Argentina: Much ado about nothing" *Journal of Housing and the Built Environment* 37(1). <https://doi.org/10.1007/s10901-022-09932-6>

Kemeny, J. (1992) *Housing and Social Theory*. New York, Routledge.

Kemeny, J. (1995) *From Public Housing to the Social Market*. New York, Routledge.

Kemeny, J. (2001) "Comparative housing and welfare: Theorising the relationship". *Journal of Housing and the Built Environment* 16(1):53-70.

Lecuona, D. E. (1992) *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Lecuona Vásquez, D. E. (1998) "Políticas habitacionales. Marco histórico social". *Revista INVI* 13(33):32-38.

Lentini, M. (2008) "Transformaciones de la cuestión social habitacional: Principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano". *Economía, sociedad y territorio* 8(27): 661-692.

Lentini, M. (2015) La política de vivienda como política social. En M. A. Barreto y M. Lentini editores *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, 115-142.

Lux, M., & Sunega, P. (2020) "Using Path Dependence Theory to Explain Housing Regime Change: The Traps of Super-Homeownership". *Critical Housing Analysis* 7(1):25-35.

Malpass, P. (2011) "Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy". *Housing, Theory and Society* 28(4):305-319.

Matznetter, W. (2020) “Integrating Varieties of Capitalism, Welfare Regimes, and Housing at Multiple Levels and in the Long Run”. *Critical Housing Analysis* 7(1):63-73.

Menazzi, L. (2022) “Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 11(22):479-501.

Molina, I., Czischke, D., & Rolnik, R. (2019) “Housing policy issues in contemporary South America: An introduction”. *International Journal of Housing Policy* 19(3):277-287.

Murray, C., & Clapham, D. (2015) “Housing policies in Latin America: Overview of the four largest economies”. *International Journal of Housing Policy* 15(3):347-364.

Murray, C., & Clapham, D. (2020) “Housing policies in Argentina under President Macri (2015–2019): A divided nation perpetuating path dependency”. *International Journal of Housing Policy* 20(4):491-512.

Oszlak, O. (2017) *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano* (2da ed.). Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Oszlak, O., & O’Donnell, G. (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. En G. Flores, J. Nef, y D. Aguiluz F. (eds.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. San José, ICAP.

Pradilla Cobos, E. (1987) *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México, Fontamara.

Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (eds.). (2007) *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rodulfo, M. B. Boselli, T. (2015a) “Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales”. *Vivienda y Ciudad* 2:30-41.

Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015b) “¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina”. En M. A. Barreto y M. Lentini (Eds.), *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, págs. 247-312.

Romagnoli, V. y Barreto, M. A. (2006) “Programas de mejoramiento barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco)”. *Cuaderno Urbano* 5(5):151-176.

Ruonavaara, H. (2020) “Rethinking the Concept of ‘Housing Regime’”. *Critical Housing Analysis* 7(1): 5-14.

Salazar Cruz, C. E., editor (2012) *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*. México, El Colegio de México.

Schwartz, H. M., & Seabrooke, L. (2009) *The politics of housing booms and busts*. Londres, Palgrave Macmillan.

Segura, R. y Cosacov, N. (2019) “Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”. *Ciencia, tecnología y política*, 2(2) <https://doi.org/10.1007/s10901022-09932-6>

Sepúlveda Ocampo, R. P. y Fernández Wagner, R. (2006) “*Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*”. Estocolmo, Centro Cooperativo Sueco.

Socoloff, I. (2020) “Subordinate Financialization and Housing Finance: The Case of Indexed Mortgage Loans’ Coalition in Argentina”. *Housing Policy Debate* 30(4):585-605.

Stephens, M. (2016) “The Use of Esping-Andersen and Kemeny’s Welfare and Housing Regimes in Housing Research”. *Critical Housing Analysis* 3(1):19-29.

Suriano, J. (1983) *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires, CEAL.

Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. Buenos Aires, Edicol.

Yujnovsky, O. (1974) “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires (1880-1914)”. *Desarrollo Económico* 14(54):327-372.

Yujnovsky, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

Cómo citar este artículo:

Palumbo, Joseph (2022) “Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°23: 59-89