

## Hacia una agenda del hábitat en Argentina

Gabriel Lanfranchi | Guadalupe Granero Realini | Juan Ignacio Duarte

**E**l hábitat digno en Argentina es todavía una deuda pendiente. Hoy, alrededor de un tercio de la población del país vive en una vivienda inadecuada, un 15% no tiene acceso al agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca. Salvar esta deuda requiere una política urbana integral, que comprenda a la vivienda como parte de un sistema complejo en el que interactúa con la infraestructura, el transporte y el ambiente.

Si bien el desarrollo urbano es una cuestión que interpela fundamentalmente a las administraciones locales, los gobiernos nacionales son actores clave de los procesos de urbanización y su importancia es cada vez más evidente. Algunos de los principales desafíos actuales sólo pueden abordarse con objetivos comunes entre diferentes niveles de gobierno y con una perspectiva de desarrollo urbano integral que articule a los actores de todos los sectores involucrados. Así, una estrategia nacional de hábitat es fundamental para lograr una buena urbanización, es decir, aquella que garantiza inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental.

Ahora bien, ¿qué capacidad tiene el Poder Ejecutivo Nacional argentino para conducir el desarrollo territorial y resolver estos problemas? ¿Cómo se organiza el gobierno nacional para gestionar las políticas de hábitat? ¿Cuánto presupuesto se destina a su ejecución?

La reconfiguración del Poder Ejecutivo Nacional en 2016 implicó una organización institucional que favorece un trabajo más integral y fortaleció el rol del gobierno nacional en la planificación territorial. Sin embargo, los problemas urbano-habitacionales persisten y el presupuesto asignado por ley para el hábitat disminuyó en términos relativos durante los últimos años: entre 2012 y 2013 pasó de representar el 6,2% al 5,7% del presupuesto total nacional, en 2014 y 2015 alcanzó un máximo de 6,5% y descendió hasta 5,3% en 2017.

Además de analizar cómo se diseñan, se gestionan y se articulan las políticas de hábitat en Argentina desde el sector público, este documento explora cómo fortalecer la integralidad de la organización institucional, para ir hacia una gestión coordinada de las políticas sectoriales. En otras palabras: ¿qué medidas hacen falta para fortalecer una estrategia nacional de hábitat?

El gobierno nacional tiene dos compromisos estructurales en este proceso: definir los lineamientos de la estrategia nacional de hábitat y promover su implementación en el nivel de los gobiernos sub-nacionales. Para ello, debe fortalecer la integralidad de la organización institucional, actualizar y articular las iniciativas de planificación territorial existentes, incorporar el paradigma del derecho a la ciudad en las políticas de hábitat, y establecer condiciones e incentivos para distribuir los recursos nacionales vinculados a las políticas urbano-habitacionales.

### RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo urbano es un tema que interpela fundamentalmente a las administraciones locales: son ellas quienes tienen el mayor conocimiento de la realidad territorial y, en distintos grados, las competencias y responsabilidades en materia de vivienda, servicios urbanos, transporte y ambiente. Sin embargo, el papel que juegan los gobiernos nacionales en hacer más dinámicos los procesos de urbanización es cada vez más evidente.

Ya sea por la falta de recursos presupuestarios, de capacitación de sus equipos técnicos o porque simplemente los problemas que se busca resolver no pueden ser abarcados desde una sola jurisdicción y requieren acciones consensuadas de alcance provincial, nacional o incluso regional, estos desafíos no pueden ser enfrentados únicamente por los gobiernos locales. En este sentido, algunos de los principales desafíos actuales -que incluyen cuestiones tales como la inequidad territorial, los efectos del cambio climático, el impacto de las tecnologías digitales en las ciudades y la gobernanza metropolitana- sólo pueden abordarse definiendo objetivos comunes y desde una perspectiva de desarrollo urbano integral que articule a todos los actores involucrados.

**La planificación territorial, integral y a largo plazo, y la articulación de competencias entre diferentes niveles de gobierno con capacidad de desarrollo territorial exigen lineamientos coordinados.** Así, la planificación integral es un mecanismo de ordenamiento de la política pública en el territorio que rompe con la lógica de silos impuesta por las estructuras sectoriales, que muchas veces responde más a intereses económicos, que a las necesidades del territorio y de la población (Lanfranchi et al., 2017b).

Por este motivo, una estrategia nacional de hábitat es fundamental para la buena urbanización, es decir, aquella que garantiza inclusión social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental (ONU-Habitat, 2017). Una estrategia nacional debe entender al hábitat como un sistema complejo donde la vivienda interactúa con la infraestructura urbana, el transporte y el ambiente. Este tipo de iniciativas tienen que abordar la totalidad del territorio, y considerar la interacción de las redes de ciudades con el medioambiente y las zonas rurales productivas.

Al mismo tiempo, el rol de las ciudades es cada vez más importante. No sólo son el espacio de producción de riqueza por excelencia -de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, 80% del PBI global se produce en ellas- sino que además son el lugar donde se dan grandes intercambios sociales, culturales y donde se concentra el empleo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) incorporaron un capítulo dedicado a la temática urbana que resalta la importancia

de las ciudades y llama a trabajar para que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sustentables. A partir de ello, la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2017), aprobada en la cumbre de Hábitat III en 2016, desarrolla estos contenidos tanto en su dimensión política como normativa.

Sin embargo, el creciente énfasis en el desarrollo y la gestión de las ciudades como entidades escindidas del territorio y las redes de las que forman parte contribuye a la generación de desigualdades. Por ello, la política urbana nacional es tanto el componente clave de una estrategia integral para equilibrar el sistema de asentamientos urbanos, como un apoyo a las propias ciudades en los desafíos que enfrentan, especialmente en países con altas tasas de urbanización como la Argentina.

Pero, **¿qué es una política urbana nacional?** De acuerdo a ONU-Hábitat (2014) es un "conjunto coherente de decisiones consensuadas a través de un proceso deliberativo, conducido por el gobierno, de coordinación y movilización de actores diversos, en pos de una visión y fines comunes, que promuevan un desarrollo urbano más transformador, productivo, inclusivo y resiliente a largo plazo" (p.3). Esta concepción pone en primer plano a la gestión democrática, es decir, a los procesos participativos para el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas.

Los acuerdos multilaterales como la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsan la participación de los diversos actores involucrados en una política nacional urbana. Si bien los gobiernos centrales tienen un rol clave en la conducción del proceso de urbanización, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes académicos y el sector privado deben involucrarse en el diseño y la implementación. Además, es clave la articulación con los gobiernos sub-nacionales para coordinar las competencias de los distintos niveles de gestión en el esquema federal.

## La política urbana nacional en la agenda mundial

La importancia de contar con una política nacional urbana queda en evidencia en numerosas iniciativas en todo el mundo. La creación de la *Global Exchange Platform on National Urban Policies*, que nuclea a diversas organizaciones para apoyar los procesos de implementación en cada país, en 2015 y la firma de la Agenda Urbana para la Unión Europea en 2016 son sólo una muestra de ello.

Alrededor de un tercio de los países en el mundo ya tiene algún tipo de estrategia nacional de desarrollo urbano (ONU-Hábitat, 2014).

Planificación  
integral

Hábitat

Acuerdos  
multilaterales

De los 35 países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 15 ya cuentan con una política urbana nacional, mientras que el resto ha encarado algún tipo de proceso en ese sentido. Bélgica cuenta con una política urbana nacional desde 1999, la *Política de las Grandes Ciudades*, y Estados Unidos lanzó en 2009 una *Oficina de Asuntos Urbanos* para movilizar fondos para el desarrollo urbano y cooperar con los gobiernos locales. Alemania, por su parte, implementó en 2007 su *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, apoyada en un cuerpo multisectorial con representantes del poder público, del sector privado, profesionales, cámaras de comercio, propietarios, inquilinos, comerciantes, cámaras de construcción, representantes de la sociedad civil y académicos. Sudáfrica implementó en 2017 el *Marco de Desarrollo Urbano Integrado* y ese mismo año Canadá lanzó la *Estrategia Nacional de Vivienda*, una política nacional que vincula la vivienda con el transporte y los impactos que produce el cambio climático en las ciudades.

En América Latina, Brasil es un caso destacado. En 1988, la reforma constitucional introdujo un capítulo de política urbana, y en 2001 se aprobó el *Estatuto de las Ciudades*. En ese contexto, se creó el Ministerio de Ciudades en 2003. Junto con el *Estatuto de la Metrópolis* aprobado en 2015, estas iniciativas son precursoras en Latinoamérica respecto al rol del gobierno nacional en la conducción de la política urbana y ponen de manifiesto la importancia de la articulación entre la normativa y las instituciones.

En la misma línea, a principios de 2013, la Comisión Asesora Presidencial de Desarrollo Urbano de Chile recomendaba la fusión de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, Transporte, Obras Públicas y Bienes Nacionales en un único Ministerio de Ciudades y Planificación Territorial. A partir de ese informe se firmó el Decreto Supremo sobre la nueva *Política Nacional de Desarrollo Urbano* a finales del mismo año.

Ambas iniciativas latinoamericanas apuntan a consolidar la coordinación interministerial y a reducir la fragmentación de la gestión, para promover una mirada integral del hábitat.

## Las políticas de hábitat en Argentina

Contribuir a una estrategia nacional de hábitat implica acciones varias y diversas. Una primera pregunta es crucial para empezar a abordar el tema: **¿qué capacidad política tiene el Poder Ejecutivo Nacional para conducir el desarrollo territorial?**

Existen dos aspectos determinantes para analizar esta capacidad en relación a la gestión de las políticas de hábitat: cómo se organizan las

instituciones que las diseñan e implementan y cuál es el gasto que se destina a su implementación. En línea con los compromisos a los que Argentina suscribe luego de la firma de la Nueva Agenda Urbana, una política de hábitat tiene tres dimensiones: integralidad, gobernanza multi-nivel y derecho a la ciudad.

La primera dimensión se refiere al hábitat en tanto sistema complejo. En términos analíticos implica evaluar en forma sistémica la cuestión de la vivienda, la infraestructura y los servicios urbanos, el transporte y el ambiente. Abordar estas temáticas de manera separada ha llevado a soluciones cuando menos incompletas, y en la mayoría de los casos perjudiciales para el buen desarrollo del hábitat urbano.

La segunda dimensión, la gobernanza multi-nivel, permite analizar el grado de articulación en los roles, competencias y presupuestos de los diferentes niveles de gobierno y de la normativa, atendiendo a las relaciones nacionales y sub-nacionales.

La tercera dimensión organiza los principios que garantizan la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización, la gestión democrática y la función social de la ciudad. Estos principios están implicados, en diferente grado, en los modelos de ciudad propuestos por la Nueva Agenda Urbana: ciudad compacta, ciudad inclusiva, ciudad participativa, ciudad segura, ciudad sostenible y ciudad resiliente.

La planificación territorial a nivel nacional y cada una de estas dimensiones cobra particular relevancia en el contexto de expansión -muy por encima de su crecimiento demográfico y de manera poco planificada- de las ciudades argentinas (Lanfranchi et al., 2018a).

## Organigrama del hábitat: el rol del Poder Ejecutivo Nacional

El organigrama del hábitat, es decir, la organización del Poder Ejecutivo Nacional en relación a las competencias relacionadas a la vivienda, la infraestructura, el ambiente y el transporte, sufrió dos modificaciones en los últimos años. Por un lado, en 2016 se modificó tras el cambio de gobierno en 2015, y por otro, en marzo de 2018 se realizaron cambios con el Decreto 174/2018 que modificó el Decreto 357/2002 referido al organigrama de la Administración Pública Nacional.

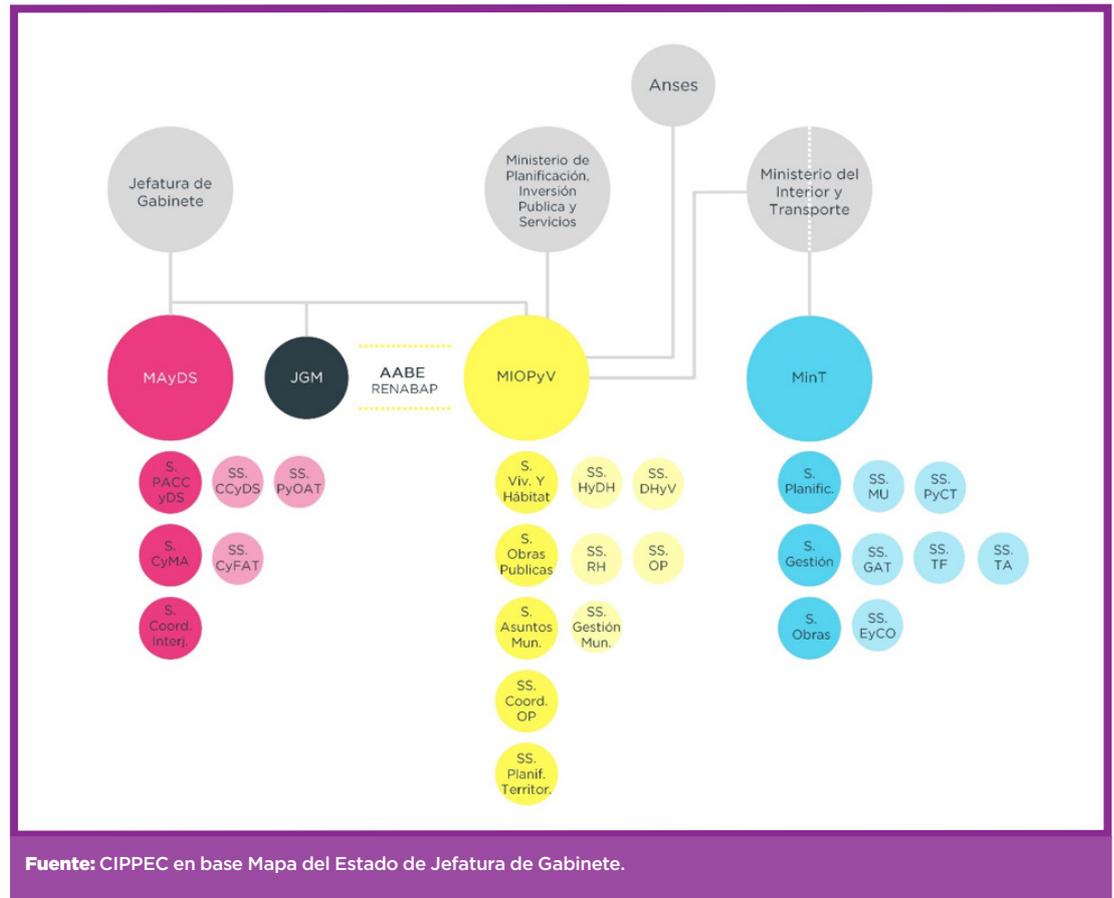
En 2016, el Poder Ejecutivo Nacional atravesó un proceso de cambios institucionales. En ese contexto, el actual **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** (MIOPyV) absorbió, por un lado, las competencias del ex Ministerio del Interior y recibió las áreas de Planificación Federal de la Inversión Pública, de Obra Pública, Recursos Hídricos y de Desarrollo Urbano y Vivienda, antes bajo la órbita del disuelto Ministe-

Integralidad

Gobernanza multi-nivel

Derecho a la ciudad

**Figura 1.** Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional respecto a la institucionalidad del hábitat (2016)



Fuente: CIPPEC en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

rio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por su parte, la ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, antes dependiente de la Jefatura de Gabinete, también pasó a la órbita del MIOPyV. Finalmente, el fondo fiduciario Pro.Cre.Ar., creado durante la administración anterior bajo la órbita de la ANSES, también fue transferido a este ministerio.

Estas transformaciones permitieron concentrar varias de las funciones estructurales de las políticas de hábitat en un ministerio, y consolidaron un abordaje más integral del hábitat (Figura 1).

Las subsecretarías del MIOPyV creado en 2016 quedaron entonces a cargo de distintas cuestiones relacionadas al hábitat. Por un lado, la Secretaría de Vivienda y Hábitat, a través de la **Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano** (SSVyDH), quedó encargada de diseñar políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos pero con alguna capacidad de ahorro. En 2017 esta subsecretaría implementó el Plan Nacional de Vivienda con el propósito de atender el déficit habitacional cuantitativo -estimado en 1.500.000 viviendas, lo cual representa un 40% del déficit total (INDEC, 2010)-- a través de diferentes

líneas de acción. También dentro de esta subsecretaría, la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano elaboró una metodología para evaluar los proyectos presentados por las unidades ejecutoras cuyos criterios que estaban alineados con la NAU.

Por otro lado, la **Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano** (SSH y DH) dependiente de la misma secretaría fue encargada de proponer programas y proyectos orientados a promover la urbanización y regularización dominial de barrios informales y conjuntos habitacionales. En 2017, esta subsecretaría comenzó a ejecutar el Plan Nacional de Hábitat, cuyo principal objetivo es mejorar el acceso al hábitat en áreas urbanas precarias y en las localidades más vulnerables de todo el país, mediante la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de las viviendas. Este plan aborda el déficit cualitativo, estimado en 2.000.000 de viviendas, aproximadamente 60% del total del déficit habitacional total. La Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano también fue la encargada del diseño y la implementación de un Plan Nacional Urbano y de Hábitat, como parte de los compromisos asumidos en la cumbre de Hábitat III.

La Secretaría de Obras Públicas y la **Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH)** establecían la política y planificación nacional de los servicios de Agua y Saneamiento. Desde la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento de esta subsecretaría, se implementó el Plan Nacional del Agua y Saneamiento con el objetivo de proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país, proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías, promover el desarrollo productivo teniendo como base el riego, y ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos. Mientras que en 2017 el 87% de la población argentina tiene acceso a agua por red pública y el 58% a cloacas, este plan nacional se propuso alcanzar la cobertura universal de agua y del 75% de cloacas, con miras a tener todas las obras iniciadas en 2019 (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017). Además, la SSRH fue encomendada la supervisión y coordinación del accionar de distintos organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentran dentro de la órbita de este ministerio, entre otros, el Instituto Nacional del Agua (INA), el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA).

Otras dos subsecretarías se crearon al interior del MIOPyV con un rol de coordinación intra-jurisdiccional. En primer lugar, la **Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal**, dependiente directamente del ministro, colaboraba de modo transversal con las distintas áreas de ejecución de obras. Su misión era intervenir en forma conjunta a las distintas dependencias del Ministerio en lo que se refiriera a la propuesta, elaboración, ejecución, marco regulatorio y proyectos de programas a realizar en materia de obras de infraestructura habitacional, públicas, de prevención sísmica, de planificación territorial de la inversión pública e hídricas. También tenía injerencia sobre aquellas propuestas - a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal - que surgieran de los entes desconcentrados y descentralizados.

La **Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP)** -de igual jerarquía que la anterior- se conformó para asistir y fortalecer la planificación a escala nacional, provincial y local como componente estratégico para las decisiones públicas. Por un lado, esta subsecretaría tenía como objetivo intervenir en la formulación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, en el diseño de planes y programas de inversión pública. Por otro lado, debía elaborar, junto con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los organismos nacionales y provinciales que correspondieran, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraes-

tructura y equipamiento. La SSPTIP se introdujo como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial.

En la órbita de la Secretaría de Obras Públicas, la **Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE)** también tuvo un rol de coordinación. Su responsabilidad primaria era intervenir en la formulación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos con financiamiento externo que se desarrollen en el ámbito de la Secretaría.

Mientras que la vivienda y la infraestructura urbana, en el marco de la planificación territorial, se organizaron desde el MIOPyV, dos funciones determinantes del desarrollo urbano continuaron siendo gestionadas desde otros ministerios. El transporte y las políticas ambientales -que también forman parte del hábitat- están bajo la jurisdicción del Ministerio de Transporte (MT) y el de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), respectivamente.

Por otro lado, en 2016 la **Jefatura de Gabinete** de Ministros retomó un rol central en materia de políticas de vivienda y hábitat con la creación, bajo su órbita, del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares. El RENABAP fue creado en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) con el objetivo de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones que existen allí y los datos de las personas que las habitan. El objetivo último es desarrollar políticas de integración urbana de las villas y asentamientos, otorgar seguridad a los habitantes respecto de la tierra que habitan y asegurar el acceso a distintos servicios básicos. Por su parte, se estableció en su creación una Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares dependiente directamente del Jefe de Gabinete e integrada por representantes de los organismos nacionales competentes en la materia.

El 2 de marzo de 2018 se publicó el Decreto 174/2018 que modificó el Decreto 357/2002 referido al organigrama de la Administración Pública Nacional. El decreto de 2018 modificó nuevamente el organigrama de las políticas de hábitat que ya había sido reorganizado con el cambio de gestión del ejecutivo nacional en 2016. Fundamentalmente, redujo la cantidad de subsecretarías al elevar muchas de las existentes al rango de secretarías (**Figura 2**). En lo que respecta al MIOPyV, los cambios fueron los siguientes: la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano pasó a ser Secretaría de Vivienda; la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública pasó a ser Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública; la Subsecretaría de Recursos Hídricos pasó a ser Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica; y la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano pasó a ser Secretaría de Infraestructura Urbana.

Secretaría de Integración Socio-Urbana

**Las nuevas secretarías mantienen sus objetivos y dan continuidad a los programas que ejecutaban previo al Decreto 174/2018.** Sin embargo, en el caso de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, algunos de sus objetivos fueron absorbidos por la Secretaría de Infraestructura Urbana mientras que otros fueron tomados por la nueva Secretaría de Integración Socio-Urbana, creada por el mismo decreto dentro del Ministerio de Desarrollo Social.

La Secretaría de Integración Socio-Urbana tiene como objetivos formular políticas de ordenamiento y desarrollo territorial en barrios y áreas vulnerables, e integrar y desarrollar sus comunidades. Asimismo, le compete participar del diseño y ejecución de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento del hábitat lo cual incluye las políticas de acceso a la vivienda por medio de créditos hipotecarios ya sea con participación mayoritariamente estatal -como es el caso de PRO.CRE.AR-, privada o mixta. Con la implementación de este decreto se le otorgó además la administración y gestión del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), antes gestionado por el AABE<sup>1</sup>.

Esta secretaría también tiene como objetivo participar en el diseño e implementación de políticas de acceso al crédito y la vivienda y de estrategias de regularización dominial en el marco de los proyectos de integración socio-urbana. En este sentido, el reciente proyecto de ley "Régimen de Integración Urbana y Regula-

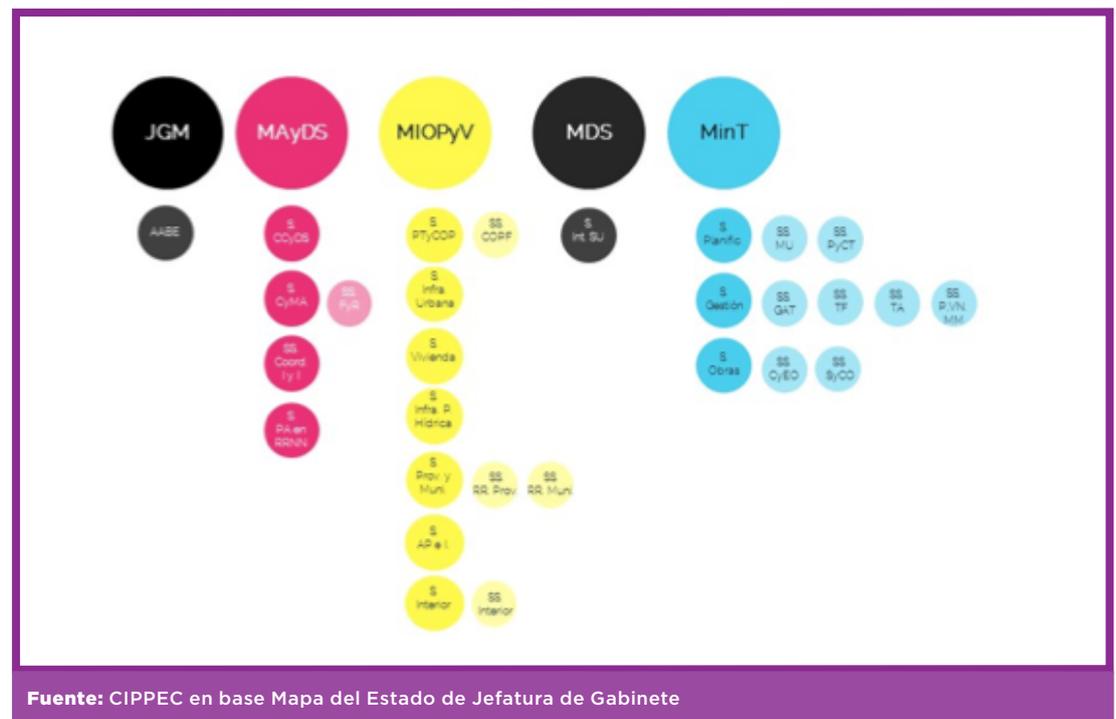
rización Dominial" presentado por el gobierno tiene como objetivo declarar la utilidad pública de las tierras donde se localizan villas y asentamientos precarios, de forma tal de sujetarlas a procesos de expropiación tendientes a otorgar títulos a los residentes.

Por su parte, la Secretaría de Infraestructura Urbana mantiene sus objetivos de promover el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos compactos, inclusivos, sustentables y resilientes, y la integración de barrios vulnerables con foco en proyectos de infraestructura y servicios urbanos. Esta secretaría mantiene en su órbita las obras iniciadas durante el ciclo precedente y lleva adelante obras de renovación en centros urbanos del país.

Como resultado de las modificaciones institucionales introducidas en 2016, **las competencias y responsabilidades en temas de hábitat se concentraron en tres de los veinte ministerios y en la Jefatura de Gabinete: el MIOPyV, el MT y el MAyDS. A partir de 2018, también el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) desarrolla políticas de hábitat.**

En cuanto a los instrumentos de gestión, Argentina no cuenta hoy con una política urbana nacional aunque en la práctica existen acciones coordinadas que pueden entenderse como partes de ello. Actualmente hay tres planes nacionales vigentes: de Vivienda, de Hábitat (sin responsable a cargo al momento de cierre de este documento) y de Agua. Sin embargo, el decreto de 2018 no incluye al Plan Nacional de Há-

**Figura 2. Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo al Decreto 174/2018**



<sup>1</sup> Si bien el AABE no mantuvo competencias sobre el RENABAP, en tanto administrador de bienes públicos cumple un rol central en la creación de suelo urbano, fundamentalmente mediante la promoción de desarrollos urbanísticos.

bitat como objetivo de ninguna de las nuevas secretarías y dos de las cuatro áreas estructurales del hábitat -transporte y ambiente- no cuentan con planes nacionales vigentes.

Agregado a esto, los planes existentes han sido implementados por decreto lo cual implica un riesgo importante en su continuidad a largo plazo en tanto la noción de plan conlleva un horizonte extendido de tiempo que trascienda los períodos de gestión. Utilizar decretos ha permitido ejecutar con celeridad una política necesaria en el contexto de la emergencia habitacional. De todos modos, esta implementación se ha dado sin un proceso participativo activo de distintos sectores de la sociedad. Su participación no es sólo una condición de sostenibilidad, sino que además es la forma más efectiva de garantizar que el plan abarque la diversidad y la complejidad de todo el territorio nacional, a través del involucramiento de todos los sectores.

## Evolución del gasto en hábitat

A partir del análisis de la estructura institucional, el gasto destinado a las políticas de hábitat permite comprender cuál es la capacidad de gestión de cada una de las dependencias involucradas. Para componer el gasto en hábitat, se relevaron los recursos destinados en el presupuesto nacional a dar respuesta a las finalidades de Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado, Transporte Urbano y Ecología y Medio Ambiente (en particular la gestión del riesgo y el manejo de cuencas hídricas urbanas).

El gasto en hábitat se compone de los gastos por finalidad y función del presupuesto nacional para el período 2012- 2017. En los

cuatro casos se revisaron los presupuestos por ley, los que incluyen readecuaciones y los presupuestos ejecutados. En estos dos últimos se excluye 2017 ya que los datos completos de todas las áreas involucradas no se encuentran disponibles al momento de publicación de este documento.

Para el período analizado, el presupuesto asignado por ley fluctuó en torno al 6% sobre el presupuesto nacional total, mientras que las readecuaciones lo llevaron a superar el 7% entre 2013 y 2015, para luego caer hasta el 4,9% en 2016 (**Gráfico 1**). El presupuesto ejecutado describe una curva similar.

En términos del peso relativo que las políticas de hábitat tienen sobre el presupuesto nacional total, el presupuesto del hábitat asignado por ley cae en el año 2014, luego se recupera y vuelve a decrecer desde 2015 en adelante, período durante el cual disminuyó 1,2 puntos porcentuales.

Respecto a la ejecución del presupuesto, en 2015 se observa sub-ejecución respecto al presupuesto reasignado en las distintas funciones. En 2012 y 2016 esta situación se repite con el agregado que la ejecución fue menor a lo aprobado por ley. Esto puede ser un indicador de que no se han cumplido los objetivos propuestos al momento de la aprobación del presupuesto. Por el contrario, entre 2013 y 2015 hubo sobre-ejecución.

De todos modos, hay algunas excepciones que pueden observarse en la desagregación por funciones (**Gráfico 2 y Gráfico 3**): en el caso de Agua Potable y Alcantarillado la ejecución supera al gasto asignado por Ley de Presupuesto entre 2012 y 2015. La función Vivienda y Urbanismo tuvo un pico de ejecución de 1,1 puntos porcentuales por sobre el presupuesto asignado por ley en 2013, con sobre-ejecuciones de 0,6% en 2014 y 0,3% en 2016, mientras que en 2015 hubo sub-ejecución.

## Ejecución del presupuesto

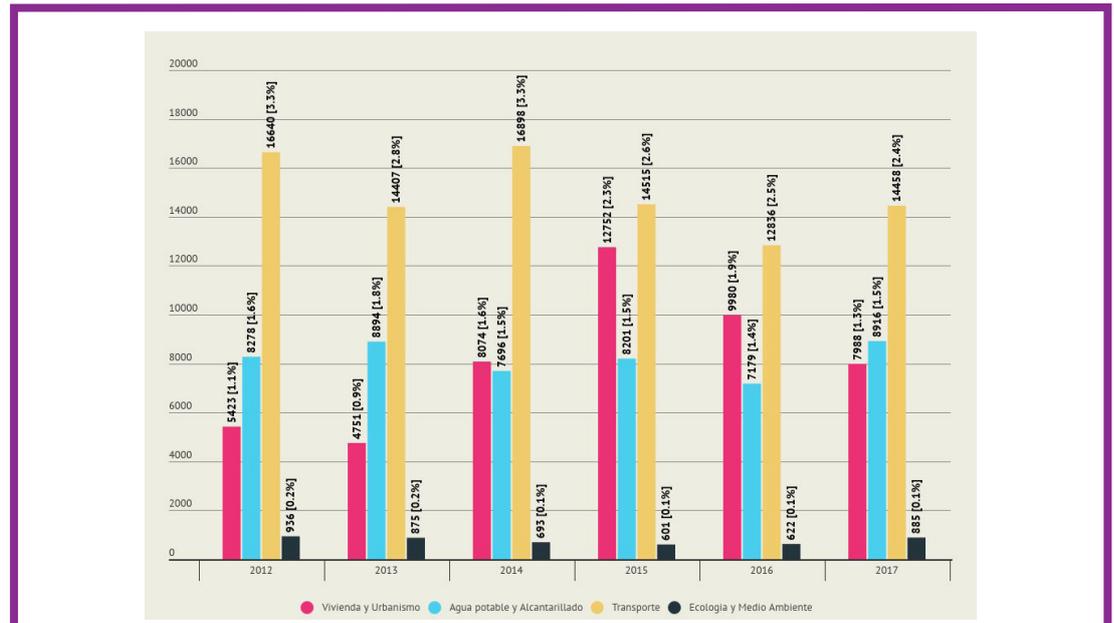
**Gráfico 1.**  
Evolución del gasto en hábitat, en porcentaje sobre gasto nacional total (2012-2017)



**Fuente:** CIPPEC en base a datos publicados en ASAP, Oficina Nacional del Presupuesto y la cuenta de inversión del Ministerio de Hacienda. Nota: no se obtuvieron los datos del presupuesto reasignado y ejecutado de las empresas públicas para el año 2017, por este motivo no se pudo calcular el gasto de hábitat para este año.

**Gráfico 2.**

**Gasto destinado a hábitat según Ley de Presupuesto en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)**

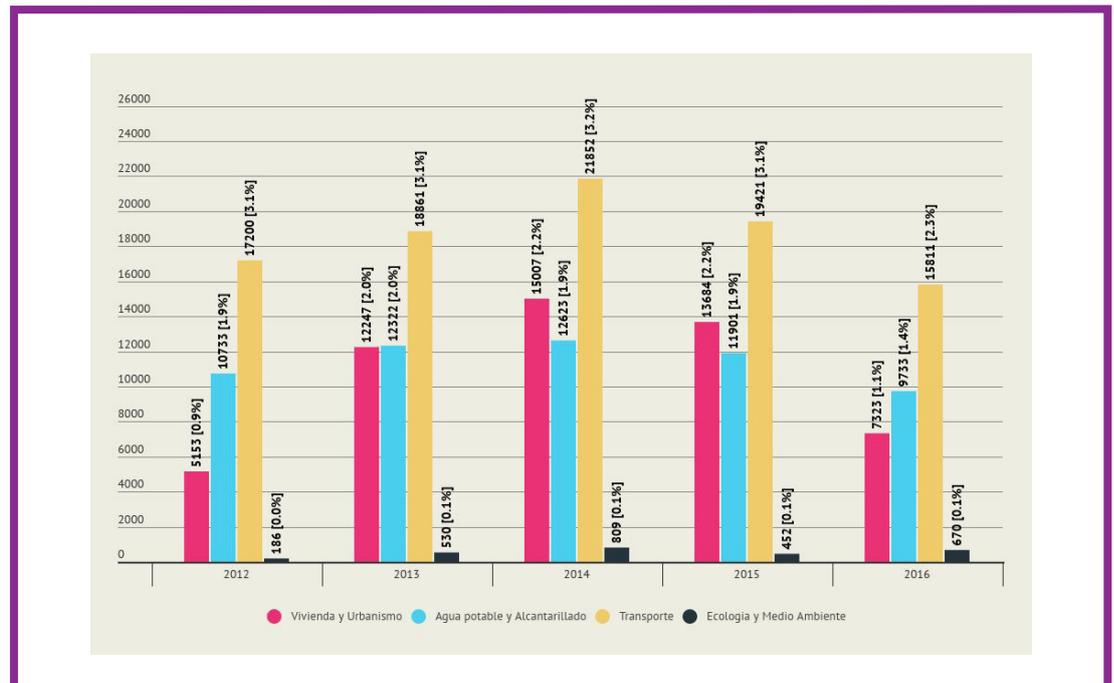


**Fuente:** elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

**Nota:** Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Las barras representan las sumas de los presupuestos nominales por funciones, más el presupuesto de los organismos descentralizados y empresas públicas que aportan a cada una de las funciones (En la función Vivienda y Urbanismo se contabiliza también el presupuesto de la AABE, en Agua potables y Alcantarillado se calcula el presupuesto del INA, ENOHSa y el de AySA, por último, en la función de Transporte se suman al presupuesto nominal lo presupuestado a las empresas Operadora Ferroviaria SE. y a ADIF). No se encontraron disponibles los datos para el 2013 y 2015 de la empresa pública Operadora Ferroviaria SE.

**Gráfico 3.**

**Gasto ejecutado en hábitat en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2016)**



**Fuente:** elaboración propia en base a la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y la Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

**Nota:** Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. No se encuentra disponible el presupuesto ejecutado de las empresas públicas en 2017 por lo cual se incorporan como referencia los presupuestos con readecuaciones.

Comprender en forma exhaustiva el gasto en hábitat en un esquema federal requiere complementar esta información con la de los niveles sub-nacionales. Sin embargo, este análisis permite comprender cuál es el rol del Poder Ejecutivo Nacional en la administración de los recursos que impactan en el desarrollo urbano. En ese sentido, es relevante remarcar que tanto lo asignado por ley como lo ejecutado a nivel nacional ha mantenido una curva decreciente desde 2014. Por el lado del presupuesto ejecutado, la caída se acentuó a partir de 2016.

## El gasto en hábitat en 2017

De acuerdo al presupuesto por ley, en 2017 se destinaron 125.874 millones de pesos al gasto de hábitat. Existe además una notable correspondencia entre funciones presupuestarias y estructuras ministeriales: prácticamente todos los recursos asignados a las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado corresponden al MIOPyV, que en 2017 recibió 65.698 millones de

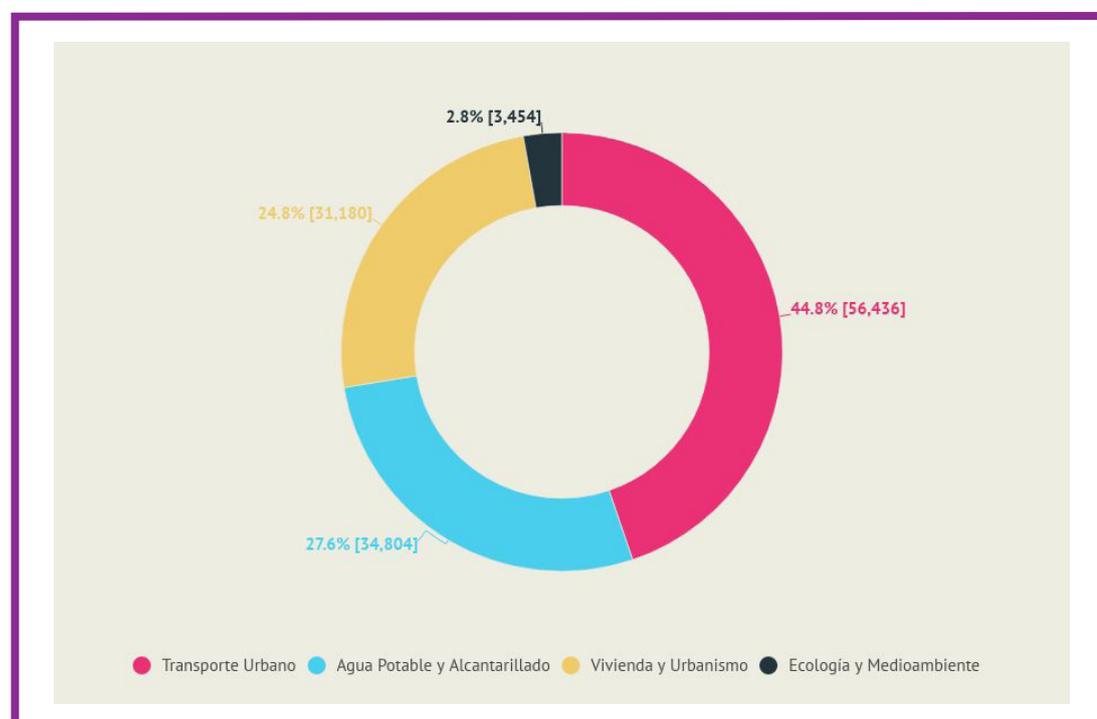
pesos de acuerdo al presupuesto nacional. Sólo una pequeña parte de los fondos asignados a esta función (286 millones) corresponden a Jefatura de Gabinete, en particular a la AABE. En cuanto a la función Transporte Urbano, es absorbida en su totalidad por el Ministerio de Transporte (56.436 millones). Finalmente, en el caso de la función Ecología y Medio Ambiente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) absorbió 3.259 millones de pesos y el Ministerio de Turismo 195 millones, que corresponden al Programa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos.

De las relevadas, la función de mayor asignación presupuestaria es Transporte Urbano, aunque tomadas en conjunto las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua potable y Alcantarillado, concentran el 52,4% del presupuesto del hábitat (**Gráfico 4**). Por otra parte, la incidencia de la función Ecología y Medio Ambiente, es escasa y sólo representa el 2,7% del presupuesto nacional del hábitat.

Al interior de cada uno de los ministerios con competencias en temas de hábitat, el presupuesto por ley 2017, comparado con 2016 en los casos con continuidad, se asignó a los distintos organismos y dependencias (**Gráficos 5, 6 y 7**).

### Gráfico 4.

#### Distribución del gasto nacional en hábitat según funciones (2017)



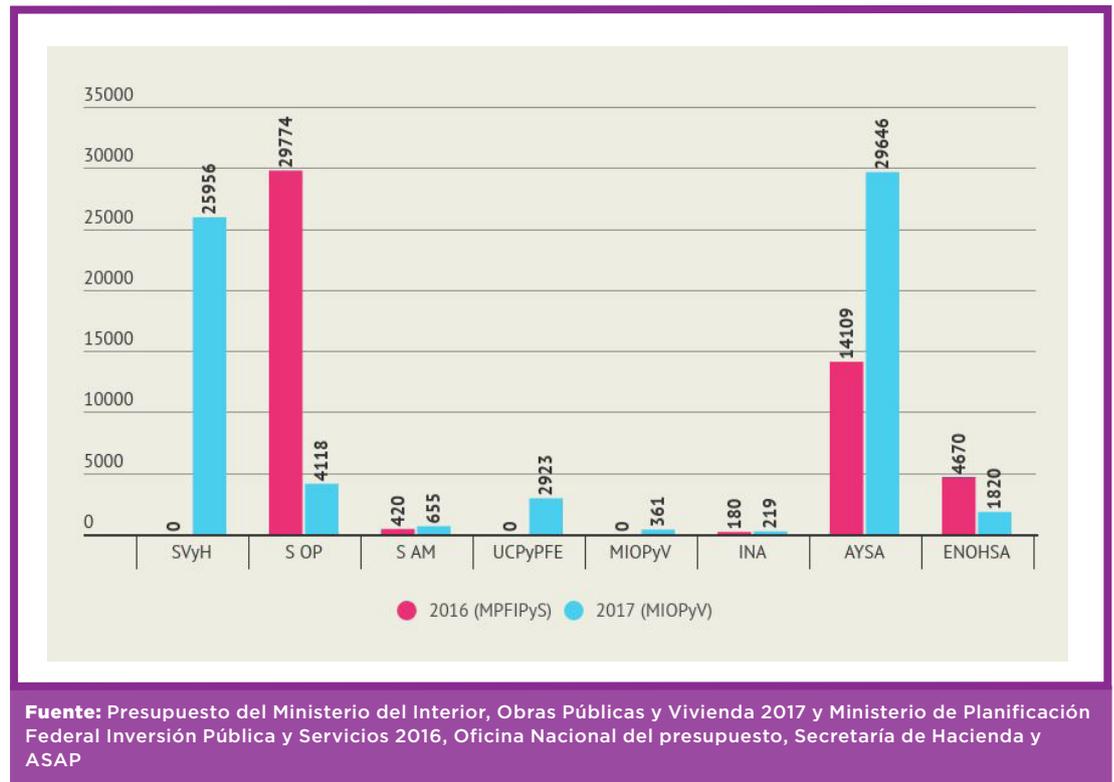
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos presupuesto 2017 del MIOPyV, MinT y MAyDS. Oficina Nacional del presupuesto.

**Nota:** Se contabilizaron solo las acciones de programas que inciden en las políticas de hábitat. No se incluyen en el gráfico los presupuestos correspondientes a programas de hábitat dentro del Ministerio de Turismo y Jefatura de Gabinete de Ministros.

Entre corchetes se expresan los valores nominales en pesos correspondientes a cada función.

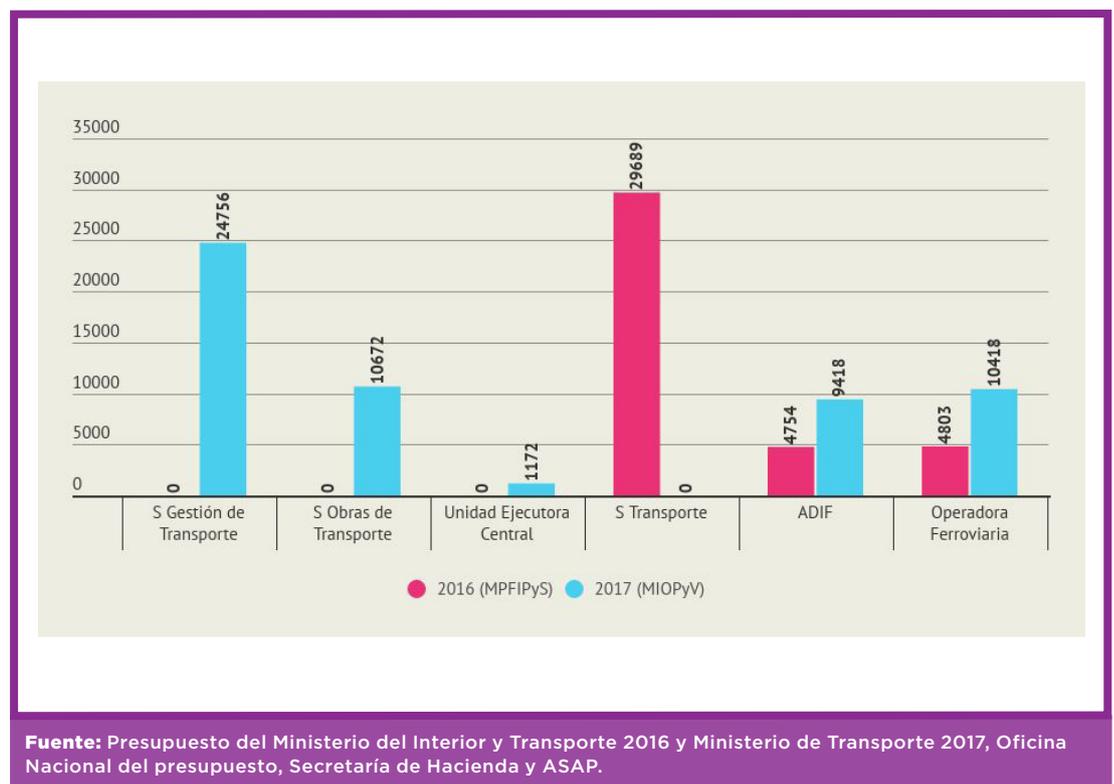
**Gráfico 5.**

**Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MIOPyV, en millones de pesos (2016-2017)**

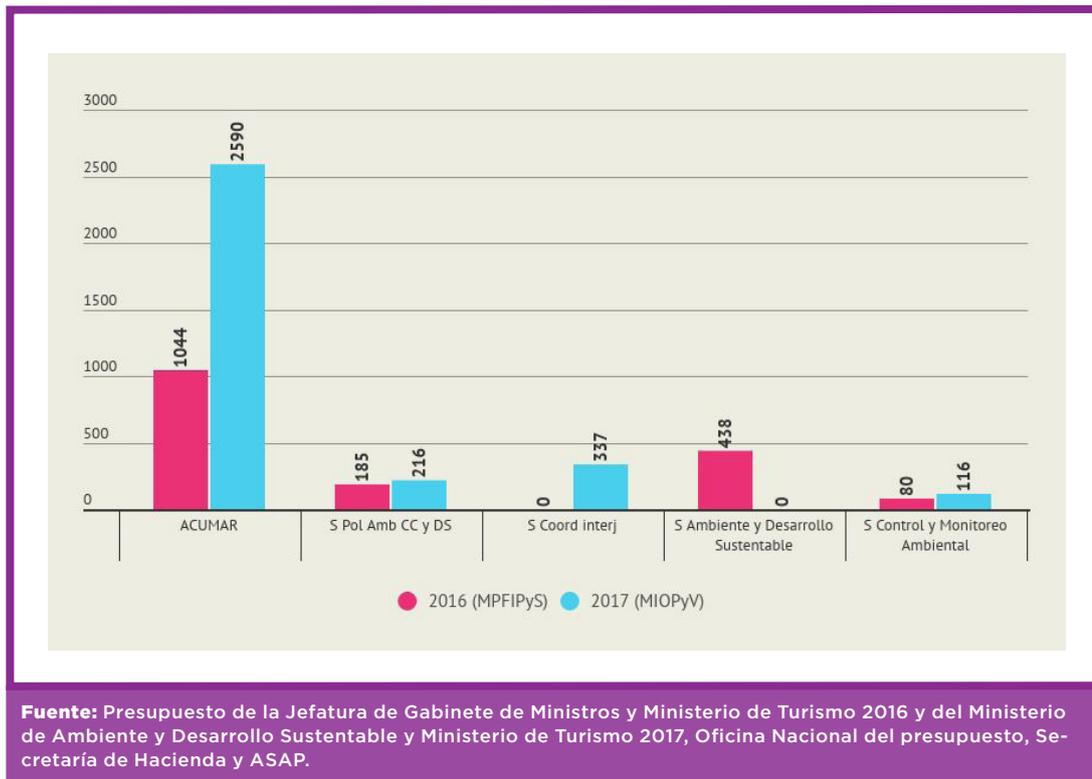


**Gráfico 6.**

**Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MinT, en millones de pesos (2016-2017)**



**Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MAyDS, en millones de pesos (2016-2017)**



Al interior del MIOPyV, AySA es la repartición que más presupuesto recibe (**Gráfico 5**). En 2017, su presupuesto duplica el del año 2016. Este aumento se dio en el marco del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, para el cual el Gobierno Nacional planteó un esquema con tres principales entes ejecutores nacionales: la empresa AySA para atender la expansión de los servicios en el área del Conurbano Bonaerense; la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del MIOPyV para apoyar con recursos de financiamiento externo a las provincias que conforman el Plan Belgrano (Provincias del Norte Grande más La Rioja); y el ENOHSa para el resto de las localidades del país. Después de AySA, el área que tiene mayor asignación presupuestaria dentro del MIOPyV -y siempre considerando sólo las áreas que tienen incidencia en temas de hábitat- es la Secretaría de Vivienda y Hábitat. Esta repartición recibe 25.956 millones de pesos, destinados, principalmente, a la ejecución de los programas “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano” y el programa “Hábitat Nación”.

La función Transporte Urbano (**Gráfico 6**) recibe 56.436 millones de pesos del presupuesto nacional 2017. El Programa presupuestario “Coordinación de políticas de transporte vial” concentra el 54,2% de los fondos destinados a esta función: se trata del programa que más presupuesto nacional recibe, teniendo en cuenta todos los relevados en esta investigación. El análisis de sus dis-

tintas acciones revela que el 40% de los fondos de este programa se destinan a “Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)” y un 23% a “Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en las Provincias Argentinas”. Esto permite afirmar que las mayores asignaciones presupuestarias de la función Transporte Urbano están destinadas al transporte público automotor, y específicamente a subsidiarlo.

En la función Ecología y Ambiente, el área con mayor asignación presupuestaria es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que recibe 2.590 millones de pesos (**Gráfico 7**). Dentro de esta entidad, el programa “Desarrollo Sustentable de la cuenca Matanza-Riachuelo” absorbe casi la totalidad de lo asignado. Este programa con financiamiento externo, contempla acciones de saneamiento, reducción de la contaminación industrial y ordenamiento ambiental. Por su parte, la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional se ubica en segundo lugar en términos de asignación presupuestaria. Mediante el “Programa de Coordinación de Políticas Ambientales”, recibe una asignación de 337 millones de pesos. Nuevamente, en este programa el componente del financiamiento externo es mayoritario. Entre sus acciones se destacan la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y la construcción de diversos rellenos sanitarios en distintas ciudades del país.

## Sobre la gestión de las políticas de hábitat en Argentina

La agenda global para las ciudades apunta hacia la integralidad de los sistemas urbanos y la necesidad de desarrollar políticas que se alineen con la buena urbanización. Argentina suscribió a los acuerdos multilaterales que así lo definen pero, en principio, la reestructuración ministerial de 2016 no estuvo directamente vinculada con esto. En este sentido, los cambios en la organización del Poder Ejecutivo Nacional parecen haber estado más vinculados a procesos políticos internos que a una agenda global del hábitat.

Las competencias urbanas se encuentran actualmente concentradas en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, excepto aquellas relacionadas al transporte urbano y el ambiente. Es decir, por un lado, el MIOPyV concentra funciones consideradas “urbanas” pero al mismo tiempo se mantiene la separación sectorial entre lo habitacional y los otros componentes estructurales de la ciudad. En este sentido, es importante remarcar que el AABE comparte con el MIOPyV competencias relacionadas a la creación de suelo urbano. Esto abre interrogantes sobre la coordinación entre políticas de suelo y políticas de vivienda.

La escisión de los temas ambientales de la planificación territorial pone en evidencia que la sustentabilidad y la resiliencia frente al cambio climático aún son pensadas como algo externo, que no es constitutivo del desarrollo urbano. Asimismo, la existencia de entes como ACUMAR bajo la órbita del MAYDS es inconsistente con los problemas que se propone abordar, que tienen un gran componente de vivienda, infraestructura, servicios urbanos y regularización dominial.

Por otro lado, la implementación de los planes nacionales sectoriales es una base de planificación hacia el diseño de una política urbana nacional que promueva ciudades más compactas, integradas y con mixtura de usos. Ahora bien, es importante revisar qué sucede al interior del MIOPyV en relación a la articulación entre lo ejecutado de acuerdo a los planes de Vivienda y de Hábitat -en sus respectivas subsecretarías hasta 2018- y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (actual Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública). Mientras la Secretaría de Vivienda y la Secretaría de Infraestructura y Política Urbana tienen competencias específicas respecto al déficit habitacional, algunas de las acciones de planificación -particularmente respecto a obras de mejoramiento e infraestructura- se superponen con otras dependencias que tienen competencias concurrentes.

La falta de integralidad y la superposición de competencias también se puede entrever en relación al registro y reurbanización de villas y asentamientos. El Registro Nacional de Barrios Populares fue administrado por la Jefatura de Gabinete de Ministros -bajo la órbita del AABE- hasta 2018, cuando fue transferido al Ministerio de Desarrollo Social. Al mismo tiempo, la Plataforma Abierta Nacional del Hábitat lanzada en 2017 por el MIOPyV - en el marco de las competencias de integración socio-urbana de la entonces subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano- concentra información georreferenciada de villas y asentamientos provista por organismos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Conocer el presupuesto abocado al hábitat requirió componer los gastos que el Estado nacional realizó en diversas áreas y por medio de distintos organismos, lo cual pone de manifiesto la dificultad por entender al hábitat como una categoría integral.

La evolución del gasto en hábitat en los últimos años abre una preocupación: **el presupuesto de hábitat decrece mientras que las necesidades urbano-habitacionales persisten**. Esto implica que, mientras se han implementado planes nacionales que ponen en valor la planificación urbano territorial y las políticas integrales, y que recuperan el rol del gobierno nacional en la dinamización del desarrollo territorial, el gasto que esas políticas implican se redujo. Por ello es necesario remarcar la importancia de que un buen diseño de políticas de hábitat esté acompañado de un presupuesto acorde.

Respecto a la gobernanza multi-nivel, la Nueva Agenda Urbana llama a una gestión integrada que involucre a los diversos actores vinculados al hábitat. En este sentido, una primera cuestión a indagar es en qué medida las políticas vigentes generan redes amplias de participación. Pero más aún, detectar qué capacidad real ejerce cada uno de los sectores, no sólo en términos de relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales, sino pensando en el rol de las organizaciones sociales, el sector privado, los ámbitos académicos y otros actores vinculados a la producción material y conceptual del hábitat. Se trata de pensar los roles de acuerdo a las capacidades y aportes de cada sector.

Mientras que a nivel nacional se observa un acercamiento hacia un abordaje integral de las políticas de hábitat, los vínculos con los gobiernos sub-nacionales continúan siendo una arena de conflicto. Ahora bien, el cambio en la organización institucional del hábitat en 2016 y la re-organización de 2018 no parece haber impactado en las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales. Éstas continúan estando sujetas a los criterios de distribución de un importante volumen de fondos para vivienda y hábitat desde la Nación, cuya implementación territorial perma-

nece en gran medida en la órbita de provincias y municipios. Es necesario profundizar en cuáles son los problemas en la asignación presupuestaria a los organismos provinciales, sobre todo en relación al déficit que cada provincia debe afrontar. Esta tensión entre descentralización de competencias a gobiernos sub-nacionales y la concentración de recursos en el Estado nacional exige avanzar en el análisis de las transferencias de los recursos nacionales a los gobiernos sub-nacionales.

Los ejes de la discusión sobre una política nacional de hábitat no se agotan aquí y otras cuestiones deberán ser objeto de análisis en futuros estudios. Además del ya mencionado acerca de las políticas de acceso al crédito hipotecario, habrá que estudiar la relación entre el presupuesto destinado a vivienda e infraestructura y los déficits actuales en esas áreas, para conocer el impacto real que las políticas actuales tienen en términos de reducción de situaciones deficitarias. Adicionalmente, habrá que analizar de qué manera las políticas urbanas nacionales pueden impulsar instrumentos de financiamiento del hábitat a nivel municipal, como por ejemplo mecanismos de recuperación de la valorización del suelo urbano producida por los cambios de zonificación y ejecución de obras públicas (Lanfranchi et al., 2018a).

La organización institucional del hábitat en Argentina aún dista de los modelos impulsados por los acuerdos multilaterales. **El gran desafío de las políticas de hábitat sigue siendo consolidar un modelo de gestión que aborde el territorio como un sistema complejo donde la vivienda y su infraestructura están en estrecha relación con la movilidad urbana y con el medioambiente con el cual interactúa.**

## ¿Cómo fortalecer la estrategia nacional de hábitat?

La discusión sobre cómo promover una buena urbanización ya tiene amplios consensos en el plano conceptual. Las agendas multilaterales reconocen la importancia de las ciudades como motores de transformación social, económica y ambiental y promueven la conducción de los gobiernos nacionales en el proceso de urbanización. Sin embargo, aún resta transitar los desafíos de la implementación de políticas de hábitat acordes a los compromisos asumidos.

Analizar el rol del Poder Ejecutivo Nacional en la gestión de las políticas de hábitat y buscar cómo fortalecer su capacidad institucional para guiar el desarrollo territorial es una forma de avanzar en este sentido. Este análisis da lugar a algunas reflexiones y recomendaciones.

En primer lugar, la concepción integral del hábitat debe materializarse en una organiza-

ción institucional y de recursos análogamente integral. Asimismo, el desarrollo de una estrategia nacional de hábitat requiere el consenso y la coordinación de los tres niveles de gobierno. Implica, además, la participación de los diversos sectores sociales involucrados en el desarrollo territorial, como las organizaciones sociales de base, la academia, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

El rol del gobierno nacional en una estrategia nacional de hábitat le exige dos compromisos estructurales. En primer lugar, el gobierno nacional debe definir los lineamientos de la estrategia nacional de hábitat. Para ello, es preciso:

- **Fortalecer la integralidad de la organización institucional.** Para mejorar la gestión coordinada de las diversas políticas sectoriales y la cooperación horizontal, las funciones vinculadas a la vivienda, la infraestructura básica de servicios, el transporte urbano y los temas ambientales de las ciudades deben tender a incorporarse a un mismo Ministerio. En una primera instancia, esta coordinación podría estar a cargo de una Secretaría abocada a las Ciudades.

Asimismo, es fundamental que el registro de villas y asentamientos pueda coordinarse desde el Ministerio de Desarrollo Social. La nueva Secretaría de Integración Socio-Urbana puede ayudar a potenciar ese trabajo con el complemento de las dependencias del MIOPyV que han ejecutado el Plan Nacional de Hábitat y que continúan con acciones de infraestructura y programas en asentamientos informales. Así, evitaría que se dupliquen los objetivos y los contenidos de la Plataforma Abierta Nacional del Hábitat.

El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda atiende otras políticas además de las específicas de hábitat y desarrollo urbano. Por ende, lograr una mayor integralidad puede implicar, a largo plazo, adoptar un modelo como el desarrollado por Brasil con la creación del Ministerio de las Ciudades. Así, se procuraría atender las necesidades de desarrollo territorial urbano y de coordinación metropolitana, ya sea desde un ministerio específico, como en Brasil, o desde una Secretaría específica dependiente de algún ministerio.

- **Consolidar las iniciativas de planificación territorial.** Esto implica, por un lado, implementar un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que articule los planes y políticas sectoriales (y los respectivos organismos a cargo de su ejecución) y afirme los lineamientos a seguir en los procesos de desarrollo urbano. Para ello, el Plan Estratégico Territorial, así como diversas experiencias de planificación desde sector público y la sociedad civil, son un insumo para avanzar hacia la efectiva implementación de un plan territorial nacional.

Por otro lado, es preciso que todos los planes vigentes sean revisados a través de procesos participativos y aprobados como parte de la legislación urbano-territorial argentina,

de manera tal de afirmar su consenso multi-sectorial y garantizar su continuidad más allá de los cambios de gestión. El desarrollo de la legislación urbana territorial, tanto a nivel nacional como provincial, es una parte constitutiva de este proceso que debe ser impulsada, debatida e implementada. La posibilidad de elaborar un corpus normativo a nivel nacional en materia de hábitat, que oriente legislaciones provinciales, será analizada en un documento específico que incluye un estudio de la normativa urbana vigente.

- **Incorporar el paradigma del derecho a la ciudad en las políticas de hábitat.** Es necesario no sólo que los principios y lineamientos estén incorporados en los planes y programas nacionales, sino que además tengan acciones tendientes a su efectiva realización, para lo cual el rol del gobierno central en la difusión y capacitación de los equipos provinciales y locales es clave.

En segundo lugar, el gobierno debe desarrollar acciones que promuevan su implementación en el nivel de los gobiernos sub-nacionales. Si bien debe respetar las autonomías provinciales y municipales, el manejo de los fondos nacionales destinados al hábitat es un poderoso instrumento para promover la implementación de los lineamientos. Pese a las limitaciones de

su capacidad de desarrollo territorial, el PEN **puede establecer condiciones e incentivos para la distribución de los recursos nacionales vinculados a las políticas urbano-habitacionales.** Concretamente, puede establecer incentivos para el desarrollo de planes y proyectos de acuerdo a los lineamientos de los planes nacionales. Esto implica definir plazos que permitan desarrollar las obras en curso pero que sujeten los futuros desembolsos a la aplicación de los instrumentos disponibles en las provincias y municipios que estén en sintonía con los lineamientos nacionales, o bien a su desarrollo e implementación. Este mecanismo puede impulsar la adopción de normativas urbana-territoriales en los niveles sub-nacionales.

La agenda del hábitat en Argentina aún plantea diversos desafíos para alcanzar condiciones de acceso a la vivienda y a la ciudad que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos. Es fundamental, por ello, profundizar en las iniciativas que avanzan hacia el cumplimiento de las metas establecidas en los consensos globales, promoviendo estructuras institucionales adecuadas y destinando los presupuestos necesarios que las políticas urbano-habitacionales demandan para alcanzar los objetivos propuestos de reducción del déficit y mayor equidad.

# Bibliografía

Duarte, J. y Del Río, J.P. (2012). Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense. En Cravino, M. (coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Friendly, A. (2017). "Federal systems don't preclude national urban policies". Disponible en: <http://citiscoppe.org/commentary/2017/05/federal-systems-dont-preclude-national-urban-policies>

Habitar Argentina (2017) Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Disponible en: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD\\_web.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf)

AA.VV. (2016) *Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_informe\\_nacional\\_republica\\_argentina\\_onu\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_informe_nacional_republica_argentina_onu_0.pdf)

Lanfranchi, Gabriel (2017) Hacia el desarrollo integral de ciudades. *Documento de Políticas Públicas/ Análisis N°190*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G., Gómez-Álvarez, D., Rajack, R. y López-Moreno, E. (2017) : *metropolitan governance for sustainable urban development*.

Lanfranchi, G. Verdecchia, C. y Bidart, M. (2017) ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, Gabriel; Juan Ignacio Duarte; Guadalupe Granero Realini (2018a). Estudio de Expansión Urbana en los 33 Grandes Aglomerados de Argentina. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G., Granero Realini, G. y Duarte, J.I. (2018b). *Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina. Documento de Trabajo N°164*. Buenos Aires: CIPPEC.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial.

OECD (2016) *The State of National Urban Policy in OECD Countries*.

ONU (2015) *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

ONU-Habitat (2014) *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Disponible en: <https://unhabitat.org/books/national-urban-policy-a-guiding-framework/>

ONU-Habitat (2016) *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016*. Disponible en <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf>

ONU-Habitat (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Oszlak, O. (2014). Políticas Públicas y Capacidades Estatales. *Revista Forjando*. Ed. Banco Provincia de Buenos Aires. Año 3 N°5.

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Serie *Documentos de Trabajo I-52*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social

Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. *Documento de Trabajo*, Fundación PENT. Ciudad de Buenos Aires, 2005. Disponible en <http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Repetto-Nejamkis.pdf>. Recuperado 1-10-2017

Rodulfo, M. (2008) "Políticas Habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos" [http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo\\_viv\\_social.pdf](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf)

Scatolini, L. (2014) *Hábitat, hacia un nuevo paradigma urbano*. Ed. UNLP, La Plata.

Subsecretaría de Recursos Hídricos. (2017). *Plan Nacional del Agua*. 2ª ed. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación.

## Acerca de los autores

**Gabriel Lanfranchi:** director del Programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Di Tella). SPURS Fellow (Massachusetts Institute of Technology). Docente en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de Buenos Aires).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Guadalupe Granero Realini:** coordinadora del Programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional (Universidad de Buenos Aires). Es docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y becaria ELAP del gobierno de Canadá (Universidad de Ryerson).

**Juan Ignacio Duarte:** investigador asociado en el Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciado en Urbanismo (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina). Especialista en mercados y políticas de suelo (*Lincoln Institute of Land Policy*).

Los autores agradecen la revisión realizada por **Alfredo Garay**. También agradecen la colaboración de **Fernando Bercovich**, coordinador del Programa de Ciudades quien contribuyó en la edición y seguimiento del documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org) CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Lanfranchi, G., Granero Realini, G., y Duarte, J.I. (junio de 2018). Hacia una agenda del hábitat en Argentina. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°199**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.



Maresuro Vidal

Muros

Parque San Antonio

Lagunilla

San Antonio



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.