CIPPEC políticas públicas *public policies* | Programa de Ciudades
Área de Desarrollo Económico

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 181

MAYO DE 2018

La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda

GUADALUPE GRANERO REALINI | MARÍA PÍA BARREDA | FERNANDO BERCOVICH

Índice

Resumen ejecutivo **4**
Introducción **5**
1. Metodología **6**
2. La política de vivienda en Argentina en perspectiva histórica **7**
3. Situación actual de las políticas de vivienda **11**
3.1. El suelo en el centro de los conflictos 13
3.2. Modelos de gestión 17
3.3. Financiamiento de la política de vivienda 22
4. Relaciones institucionales **29**
4.1. Articulación con Nación 30
4.2. Articulación con organismos provinciales 31
4.3. Articulación con Municipios 31
4.4. Consejo Nacional de Vivienda (CNV) 32
5. Capacidades de gestión de los organismos provinciales de vivienda **34**
Conclusiones **36**
Anexos **38**
Bibliografía **49**

Índice de cuadros y gráficos

Figura 1. Año de fundación de los organismos provinciales de vivienda en Argentina.....8

Figura 2. Principales problemas en materia habitacional que enfrentan las provincias.....13

Figura 3. Principales problemas que enfrentan los organismos provinciales de vivienda para producir suelo urbano servido 14

Figura 4. Cobertura de la red de agua en las provincias en porcentajes (2018) 16

Figura 5. Cobertura de la red de alcantarillado en porcentajes (2018) 16

Figura 6. Porcentaje de inquilinos en Argentina (2018).....20

Figura 7. Presupuesto de los organismos provinciales de vivienda en millones de pesos constantes de 2017 (2017-2018) 23

Figura 8. Presupuesto de los organismos provinciales de vivienda frente a la inversión necesaria para saldar el déficit habitacional en millones de pesos (2018) 24

Figura 9. Fondos nacionales de vivienda (FONAVI) en pesos constantes de 2012 (2012-2018) 25

Figura 10. Transferencias totales de Nación a los organismos provinciales de vivienda en pesos constantes de 2012 (2012-2018) 26

Figura 11. Fuente del financiamiento de los organismos provinciales de vivienda en porcentajes (2017)……..……..27

Figura 12. Vía de recepción de financiamiento de los organismos en porcentajes (2017).....28

Figura 13. Problemas en relación a los fondos transferidos desde Nación.....28

Figura 14. Articulación de los IPV con organismos nacionales.....30

Figura 15. Evaluación del desempeño del Consejo Nacional de la Vivienda 34

Resumen ejecutivo

En Argentina tres millones y medio de familias –alrededor de un tercio de la población del país- no tienen una vivienda adecuada. Esta situación parece agravarse año tras año, puesto que la tendencia al aumento del déficit habitacional se mantiene desde 2001. Frente a este panorama, tanto el diseño como la implementación de la política de vivienda constituyen una instancia clave de la gestión del territorio para revertir las desigualdades estructurales.

En las últimas décadas, para afrontar el creciente déficit habitacional, las provincias han adaptado las políticas de vivienda a sus presupuestos locales. El este desarrollo ha concluido en la provisión de menos respuestas habitacionales y de menor calidad. Este fenómeno tuvo a su vez como resultado procesos de urbanización poco sostenibles en el largo plazo, por un lado, y el aumento de las desigualdades entre los distritos ricos y pobres, por el otro.

Por este motivo resulta fundamental estudiar cuál es la situación actual de cada una de las provincias argentinas y qué aspectos de la gestión de la política de vivienda pueden mejorarse para afrontar el déficit habitacional.

Entre 2017 y 2018, los fondos disponibles para los institutos provinciales de vivienda se redujeron un 24%. Esta situación supone un verdadero desafío, puesto que los organismos subnacionales dependen fuertemente de los recursos que el Estado nacional les transfiere. De hecho, en la mayoría de los casos, dichos fondos representan más del 50% de sus ingresos. Este dato cobra aún más relevancia cuando se considera que se necesitan alrededor de 400.00 millones de pesos para revertir los déficits de sólo seis provincias del país.

Este trabajo ofrece un diagnóstico preciso sobre la situación habitacional actual de las provincias argentinas a partir del análisis de información cualitativa y cuantitativa. Representa un aporte para mejorar la gestión de la política de vivienda, fundamentalmente a través de la definición de las principales problemáticas de acceso en las provincias, así como de procesos de gestión de los institutos, de la revisión de las relaciones institucionales dentro del sistema federal, y del relevamiento de las condiciones presupuestarias y de producción.

A partir del análisis se concluye que es necesario poner el énfasis en solucionar el desequilibrio que presentan las provincias a la hora de garantizar el acceso masivo a la vivienda. Con ese fin, es necesario proveer soluciones que respondan a las necesidades de los distintos sectores sociales, con foco en aquellos más vulnerables.

Al mismo tiempo, resulta fundamental definir herramientas para la regulación del territorio y la producción del espacio urbano disponible, formar y capacitar recursos humanos para impulsar actividades acordes a las necesidades y procesos de cada distrito, como también generar más instancias colaborativas de debate y construcción de políticas de vivienda que reúnan a los actores involucrados desde un enfoque metropolitano.

Introducción

Dentro de las políticas de hábitat, entendido como el campo de organización del proceso de urbanización, existe un engranaje estructural: la política de vivienda. En las políticas habitacionales de Argentina se combinan una institucionalidad federal sancionada por ley, como en el caso del FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), con aquellas que emergen de los distintos programas nacionales de vivienda y hábitat. A su vez, en ese marco de federalismo, las provincias han jugado históricamente un rol clave en la implementación de los programas habitacionales. Sus competencias han oscilado en mayor o menor grado entre el diseño, la ejecución y el financiamiento de acuerdo a los lineamientos establecidos desde el gobierno nacional a través de cada gestión. Por ello, para contribuir a una estrategia nacional de hábitat es pertinente analizar cuáles son hoy sus funciones y cómo son las articulaciones con el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y con otras instancias provinciales y municipales.

La estructura federal del Estado argentino se basa en la atribución de competencias del artículo 121 de la Constitución Nacional, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Nacional por la misma Constitución Nacional en su artículo 126. Por ello, las relaciones del Poder Ejecutivo Nacional con los niveles subnacionales de gobierno son un componente de análisis estructural para determinar el alcance y la forma que asumen las políticas en materia de hábitat y planificación. Siguiendo a Goyburu (2016), uno de los principales desafíos de los países federales es la coordinación intergubernamental para la implementación de políticas públicas sectoriales. En ese marco, constituye un aspecto clave conocer cómo son las relaciones intergubernamentales en materia de hábitat y qué institucionalidad la organiza.

Por otro lado, la relación con los niveles subnacionales está afectada por la sectorialidad de las políticas que constituyen el hábitat, entendido como un sistema complejo con diferentes componentes. Agua potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, Transporte y Ecología y Medio Ambiente, dibujan diferentes articulaciones sectoriales con los niveles subnacionales. Por esa razón, el ejercicio de identificar las relaciones intergubernamentales supone necesariamente un doble cruce de niveles de gobierno y relaciones sectoriales. La complejidad es aún mayor si se tiene en cuenta que al interior de estos sectores existen diversas instituciones y programas que proponen articulaciones diferentes entre sí y con los niveles subnacionales.

Conviven, por ejemplo, institucionalidades que gozan de estabilidad -como el Sistema Federal de Vivienda sancionado por ley- con programas cuyo *status* normativo es endeble por estar sujetos a vaivenes políticos y recambios gubernamentales. En ese juego de institucionalidades y programas, se estructuran en cada sector los vasos comunicantes con los niveles subnacionales.

El Sistema Federal de la Vivienda, establecido en la Ley Nacional N° 24.464 de 1995, creó una institucionalidad federal permanente integrada por el FO.NA.VI., por los organismos ejecutores de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones) y por el Consejo Nacional de la Vivienda. Los recursos del FO.NA.VI. están destinados a financiar total o parcialmente los emprendimientos desarrollados para cumplir con el objetivo de la ley y se ejecutan con la intervención de los organismos ejecutores de vivienda a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -los Institutos Provinciales de Vivienda- por acción directa o con la participación de municipios, comunas o entidades intermedias, siendo su responsabilidad las de programación, ejecución, control, adjudicación y recupero de las inversiones realizadas.

Junto a esa institucionalidad del Sistema Federal de la Vivienda y su lógica de asignación de recursos, existen modos de implementación y transferencia que emanan de los distintos programas de vivienda y hábitat. Actualmente, está vigente el Plan Nacional de Vivienda. Es posible, entonces, afirmar que los gobiernos provinciales sostienen su accionar en materia de hábitat con recursos provinciales y federales.

En el marco de consensos globales que, como la Nueva Agenda Urbana (2016), destacan a la política urbana nacional como uno de los pilares para conducir los procesos de urbanización[1], este documento de trabajo hace foco en la gestión de la política de vivienda a nivel subnacional. Se propone, entre otras cosas, contribuir a este campo de la política pública a través del estudio de la situación habitacional de las provincias, las acciones de los organismos provinciales de vivienda, y los problemas y desafíos que enfrentan en la implementación de los programas (tanto propios como nacionales) orientados a disminuir el déficit de vivienda.

1. Metodología

Con el objetivo de contribuir a la política urbano-habitacional a nivel federal, esta investigación se propuso conocer las realidades de las provincias, insertas en regiones con sus particulares características geográficas, culturales y económicas. Desde sus diferencias, cada región trae consigo necesidades y desafíos diversos en temas habitacionales.

A través de la articulación de información cualitativa y cuantitativa, esta investigación aporta un diagnóstico sobre la situación habitacional de las provincias de nuestro país. Para ello, el trabajo se enfocó en los institutos provinciales de vivienda (IPV), en tanto son los principales organismos encargados de la ejecución de la política de vivienda y de procurar el acceso a soluciones habitacionales integrales, promoviendo la distribución justa y eficiente de los recursos para atender las necesidades de los sectores de la población que requieran el apoyo del Estado.

El proceso de recolección de información se desarrolló en dos etapas complementarias, en las que se emplearon dos instrumentos de distinta índole. En la primera, se llevaron adelante entrevistas telefónicas y presenciales con los presidentes, interventores y administradores generales de los organismos provinciales de vivienda de dieciocho[2] provincias del país. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de media hora y contaron con un cuestionario semiestructurado de nueve preguntas. Se eligió este método de recolección de datos por ser una herramienta flexible, que permitió profundizar en los temas de interés, modificar el orden y la forma de encauzar las preguntas a fin de adaptarlas a las diversas situaciones y características de cada provincia.

A través de la entrevista se relevó la visión de los responsables de gestionar los organismos sobre la situación habitacional, los desafíos que enfrentan en materia de vivienda[3] y las políticas urbanas que se están desarrollando. Además, se revisaron las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales en materia de políticas de hábitat, entendiendo que la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y el adecuado equilibrio entre las

[1] Entendemos por "procesos de urbanización" al conjunto de acciones, planes y programas que los gobiernos despliegan como un todo coordinado a nivel nacional.

[2] Tanto la guía de preguntas utilizada para realizar las entrevistas, como el cuestionario de la encuesta completado por los equipos técnicos de los organismos pueden ser consultados en el Anexo.

[3] La denominación de los titulares de los organismos provinciales de vivienda varía en cada caso; mientras que en la mayoría son presidentes, en algunos organismos que han pasado por procesos de reorganización los funcionarios responsables son denominados administradores, interventores o directores. A los efectos de facilitar la lectura de este documento optamos por nombrarlos como *presidentes*.

competencias y la capacidad presupuestaria de las diferentes esferas de gestión son componentes estructurales para alcanzar los objetivos planteados en la política habitacional.

En la segunda etapa se buscó complementar la información de las entrevistas con una encuesta realizada a los equipos técnicos de once organismos provinciales de vivienda. Esta herramienta permitió relevar información cualitativa y cuantitativa a través de 57 preguntas, cerradas y abiertas, divididas en 5 secciones temáticas que indagaban sobre la situación habitacional de la provincia, la situación del organismo provincial de vivienda, sus relaciones institucionales, las soluciones habitacionales que desarrollan y los instrumentos utilizados. Las preguntas pudieron ser completadas por diferentes funcionarios de los organismos, de acuerdo a cada tema específico y se designó a un funcionario del organismo como responsable del seguimiento de la misma. La principal ventaja de haber elegido este método de recolección de datos en la segunda etapa de la investigación fue que posibilitó obtener un gran volumen de información en poco tiempo y, al mismo tiempo, facilitó la agregación de datos para su análisis global posterior[4].

2. La política de vivienda en Argentina en perspectiva histórica

La vivienda urbana emergió como problema estructural en América Latina y el Caribe en los años sesenta, en el marco de los procesos de urbanización acelerada. Desde entonces, los países han implementado un vasto conjunto de políticas y programas habitacionales, a través de los cuales los gobiernos construyeron, financiaron y distribuyeron vivienda a los hogares de bajos ingresos (Bouillon, 2012).

En Argentina la población vive en gran medida en áreas urbanas. En el año 2001 la población urbana total era del 89,3% y para el año 2015, según proyecciones del INDEC, se estima que la población alcanzó 42,4 millones, mientras que la tasa de urbanización ascendió al 94%. Con dicha tasa, Argentina se encuentra entre las naciones más urbanizadas del mundo, por encima de la media de las naciones de Europa y Estados Unidos (PET, 2011).

En este contexto, según estimaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (desde marzo de 2018, Secretaría de Vivienda), en nuestro país el déficit habitacional es de 3,5 millones de viviendas. Entre las viviendas afectadas, 2,2 millones son viviendas deficitarias, 1,1 millones son de hacinamiento semi-crítico y 0,2 de hacinamiento crítico (CEDU, 2017).

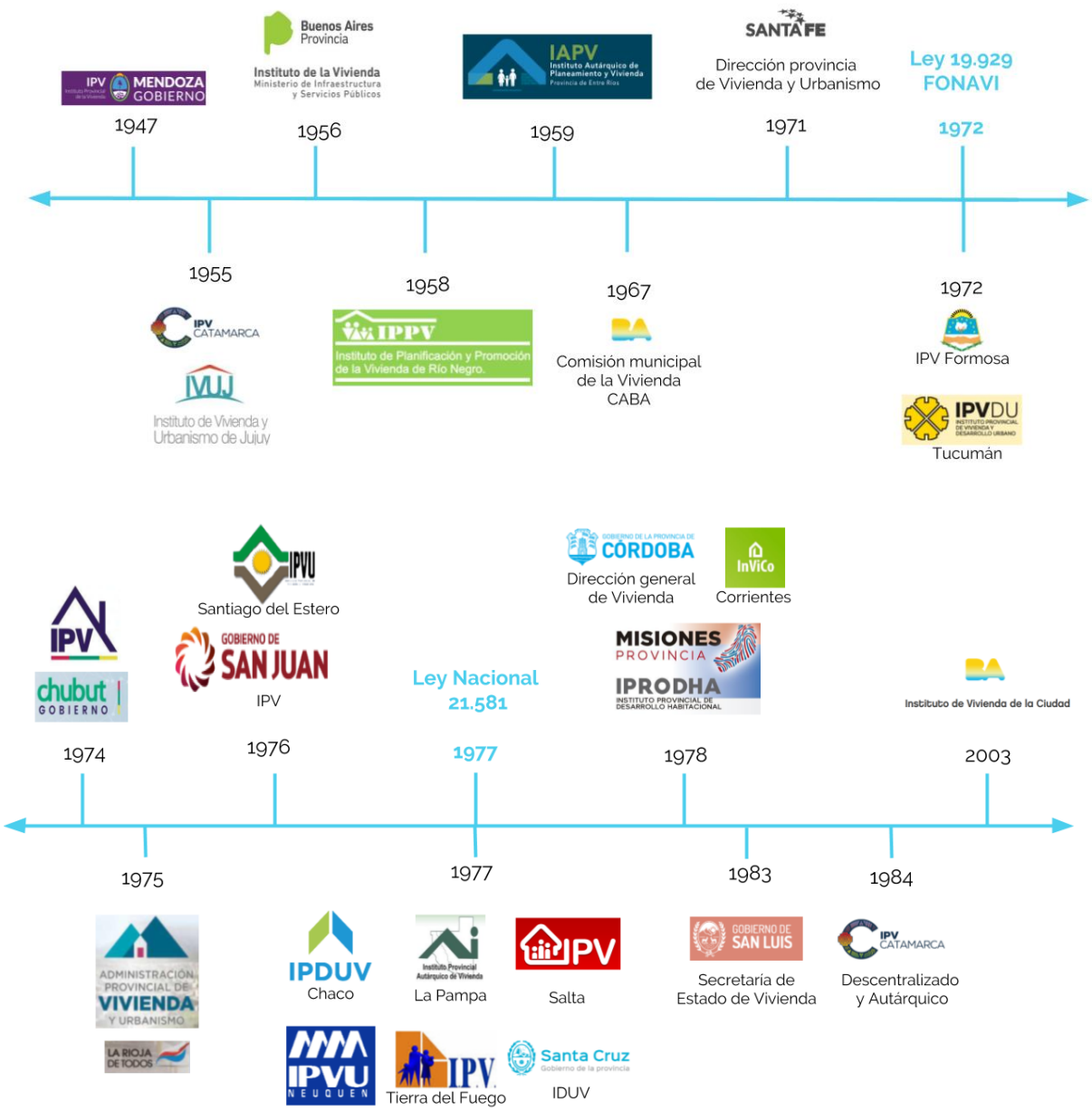
Para afrontar el déficit, en 1972 se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI), mediante la Ley Nacional 19.929, con el objetivo de integrar un fondo con recursos provenientes de los aportes de los empleadores, equivalentes al 2,5% del total de las remuneraciones, que sería destinado específicamente a la construcción de viviendas de interés social y obras de equipamiento urbano. En 1977, con la sanción de la Ley Nacional 21.581, se elevó el aporte al 5% y se dispuso que el organismo de aplicación de dichos recursos fuera la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Además, se precisaron y se enmarcaron las actividades del Fondo, determinándose que los recursos del mismo debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de

[4] Tanto la guía de preguntas utilizada para realizar las entrevistas, como el cuestionario de la encuesta completado por los equipos técnicos de los organismos pueden ser consultados en el Anexo.

obras de urbanización, infraestructura y equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas.

De esta forma, en la década de los setenta y a raíz del artículo 8º de la Ley Nacional 21.581, que plantea que los organismos provinciales deben ser autárquicos y debe encararse a través de ellos la planificación y realización de programas de viviendas, se crean la mayoría de los organismos provinciales de vivienda de nuestro país **(Figura 1)**.

Figura 1. Año de fundación de los organismos provinciales de vivienda en Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los portales de internet de los organismos de vivienda.

Sin embargo, en algunas provincias existían organismos de vivienda desde antes de la sanción de la ley que creó el FO.NA.VI. Un ejemplo es el de la provincia de Mendoza, que en la década del cuarenta, junto con la preponderancia mundial del Estado de Bienestar y la idea de que la construcción era un importante aliciente multiplicador de aspectos económicos y sociales, había creado en 1947 el Instituto Provincial de la Vivienda, siendo el primero en su tipo en Argentina. Luego, en 1977, cuando se promulgó la Ley Provincial Nº 4203, el IPV de Mendoza pasó a tener el *status* de ente autárquico y se adecuó a las exigencias de la nueva legislación FO.NA.VI.

Por su parte, la provincia de Catamarca creó en 1955 el Instituto Provincial de la Vivienda (Ley N° 1670) con repartición centralizada, dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía y Obras Públicas. Más tarde, en 1984, se creó el IPV como organismo descentralizado y autárquico del Estado provincial a través de la sanción de la Ley N° 4084. Dicha normativa le asignó personería de carácter jurídica, individual, financiera y una finalidad eminentemente social. En el mismo año, Jujuy creó la Dirección Provincial de Vivienda que luego, con la Ley 3354 de 1977, se convirtió en el Instituto Vivienda y Urbanismo a los efectos de cumplimiento de la Ley FO.NA.VI.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el Instituto de la Vivienda fue creado en el año 1956 a través del Decreto Ley N° 469, con el objetivo de brindar asesoramiento, coordinación y fomento de la iniciativa privada para la adquisición y construcción de viviendas. En sus primeros años de funcionamiento, su principal rol fue acompañar el proceso de industrialización de la Argentina a través de la implementación de una política pública de vivienda, mediante el desarrollo de pequeños barrios basados en procesos en los que beneficiarios y gobiernos locales tuvieron un gran protagonismo. Dos años después, en 1958, Río Negro creó el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, de acuerdo al artículo 40 de su constitución, mientras que Entre Ríos fundó el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda en 1959.

Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (por entonces Capital Federal) creó en 1967 la Comisión Municipal de la Vivienda, a través de la Ley Nacional 17.174. El objetivo de su creación fue la promoción de vivienda de interés social destinada a sectores de bajos ingresos residentes en la ciudad, extendiéndose a los partidos de la provincia que integraban el Gran Buenos Aires. En 2003, a través de la Ley 1251, la Comisión pasó a denominarse Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC), con el fin de adecuarla a la Constitución de la ciudad, reformada en 1994.

Por último, en 1971 Santa Fe creó la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo como persona jurídica pública autárquica. El resto de los institutos provinciales de vivienda del país fueron creados a partir de 1972, año en el cual fue sancionada la Ley Nacional 19.929 (FO.NA.VI.).

En los años noventa, acompañando procesos de cambio disciplinares en el planeamiento urbano en el contexto de la consolidación de políticas neoliberales, se promovió un enfoque de facilitación de los mercados de vivienda, que promovía la actuación del sector privado para mejorar la eficiencia en materia de construcción y distribución de vivienda. Desde esa perspectiva, el Estado debía reducir sus funciones para practicar la austeridad fiscal, centrarse en facilitar la participación del sector privado en el mercado de la vivienda y abandonar progresivamente la oferta directa y su financiamiento (Bouillon, 2012). De acuerdo a Rodulfo (2007), la hegemonía del modelo neoliberal -junto a políticas de apertura, privatización y articulación con organismos multilaterales- eliminaron la dimensión política de la problemática del desarrollo en una situación en donde comenzaban a expresarse el desempleo estructural y crecientes niveles de pobreza.

En ese contexto, se introdujeron diversas modificaciones a la Ley FO.NA.VI. En 1992, el Pacto Federal firmado entre el gobierno nacional y los provinciales fue ratificado por el Congreso Nacional a través de la Ley 24.130. En esta ley se instrumentó la descentralización de los fondos FO.NA.VI. hacia las provincias y se dispuso las transferencias de estos recursos financieros a las provincias con carácter automático (CAVERA, 2006) y se delegaron las funciones de aprobación de las carpetas técnicas y el libramiento de los fondos de cada certificado de obra en los organismos provinciales de vivienda, que hasta ese momento eran funciones realizadas por la Secretaría de Vivienda de la Nación (Basualdo, 2006).

Una de las modificaciones más importantes fue la introducida por la Ley 24.464 en 1995, que creó el Sistema Federal de Vivienda con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes el acceso a la vivienda digna. Esta nueva institucionalidad, que se encuentra vigente, está compuesta por:

· El Fondo Nacional de la Vivienda

· Los organismos ejecutores de vivienda provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

· El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) como organismo asesor del Estado nacional, de las provincias y de los municipios en lo concerniente a la temática de vivienda (Ministerio de Economía, 2000)

Esto significó una descentralización de la política de vivienda, ya que no sólo quedó a cargo de las provincias la administración de los recursos que coparticipa el FO.NA.VI. a cada una de las jurisdicciones, sino que les transfiere gran parte de la decisión de cómo utilizarlos (Basualdo, 2006). Las provincias, por medio del funcionamiento de los Organismos Provinciales de Vivienda, pasan a tener la facultad de diseñar sus propios planes de vivienda y sus sistemas de gestión financiera -incluyendo el recupero de las cuotas de los créditos otorgados por la adjudicación de viviendas- y de llevar adelante la administración operativa en todos sus aspectos. Por su lado, el gobierno nacional tiene la responsabilidad de transferir automáticamente a cada jurisdicción el monto de la recaudación que le corresponda, de acuerdo a los coeficientes de distribución secundaria que fija la ley (Ministerio de Economía, 2000).

Por otra parte, la Ley 24.464 dispuso que los recursos FO.NA.VI. se integrasen con el 42% de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos suspendiendo la recaudación del 5% vía aportes sobre las remuneraciones de los trabajadores. Más tarde, con el Decreto 455 del año 1999 se suspendió dicha garantía de aporte por parte de la Secretaría de Hacienda (CAVERA, 2006).

En resumen, en la década de los noventa las transferencias de recursos desde la Nación a las provincias se vieron reducidas debido a los cambios en la base imponible del impuesto. Esto significó la disminución del poder de intervención de los organismos provinciales, que optaron por construir conjuntos de vivienda social de menor tamaño, ejecutar programas de mejoramiento de villas y asentamientos y poner en funcionamiento programas de créditos individuales a fin de mantener en marcha el sistema. La combinación de la reducción de recursos con el aumento en los precios de los recursos consumidos por los IPV, es decir, suelo por un lado y materiales constructivos y mano de obra para la construcción de vivienda por el otro, atentó contra la capacidad de acción de los organismos de cada jurisdicción (Basualdo, 2006).

Con la salida del régimen de convertibilidad en 2002 se permitió, a través de la Ley de Presupuesto Nacional, que ante la crisis económica que atravesaba el país, los fondos correspondientes al FO.NA.VI. pudieran destinarse a asistir las cuentas corrientes de los gobiernos provinciales. De esta manera se redujeron los fondos disponibles para la construcción

de viviendas de interés social y su equipamiento urbano, lo que condujo a la paralización de obras en casi todas las provincias (CAVERA, 2006).

En 2003 comenzó un proceso en muchos rasgos opuesto al de la década anterior. El gobierno nacional tomó la decisión de transferir recursos provenientes de los sectores más favorecidos por la situación macroeconómica al sistema público de provisión habitacional. De este modo se buscaba compensar el deterioro de la base financiera del Sistema Federal de Vivienda basado en el impuesto a los combustibles líquidos y contribuir a la reactivación económica post crisis (Rodulfo, 2007).

Además, se comenzaron a implementar Programas Federales de Vivienda (PFV), que se adjudicaron a las provincias sin afectar las coparticipaciones del FO.NA.VI. de cada jurisdicción. Algunas de las consecuencias de todo esto fueron el aumento de las inversiones en materia habitacional, el incremento de escala de los conjuntos de vivienda de interés social, la re-centralización del sistema y la sujeción de los tiempos de ejecución de los programas a lo estipulado por Nación para cada caso (Basualdo, 2006). En este sentido el FO.NA.VI., delegado a las provincias, y los PFV, administrados por el gobierno federal, proporcionaron vivienda en un contexto donde la mayoría de la población careció de acceso a financiamiento de largo plazo por parte del sector privado (Bouillon, 2012).

Finalmente, en perspectiva histórica, es importante resaltar que los organismos encargados de ejecutar el sistema estatal de provisión de vivienda social son los mayores responsables de la expansión de las ciudades a través de la construcción de barrios de viviendas y también de la regularización o reurbanización de algunas de las villas y asentamientos (Basualdo, 2006). Es por este motivo que es de fundamental relevancia estudiar cuál es la situación actual de cada uno de ellos en las provincias argentinas y qué aspectos de la gestión de la política de vivienda pueden mejorarse para afrontar el déficit habitacional de Argentina.

3. Situación actual de las políticas de vivienda

A partir de las entrevistas realizadas a los presidentes de los organismos provinciales de vivienda[5] se pueden verificar ciertos patrones a partir de la repetición de temas y reiteradas coincidencias de diagnóstico y opinión respecto a los diversos tópicos abordados en la presente investigación.

Un núcleo central de coincidencias gira en torno a un tema de gran relevancia para la política habitacional: **el déficit habitacional que enfrentan las provincias es superior a los recursos nacionales disponibles para producir vivienda**. En algunas entrevistas se mencionó que esta situación histórica empeoró, además, por la reducción de los recursos en los últimos años mientras el déficit continúa creciendo.

Este primer tema que surge de las entrevistas plantea, a grandes rasgos, dos escenarios. Por un lado, en aquellas provincias con mejor situación económica se destinan recursos propios que permiten reducir esa brecha, aumentando la producción de soluciones habitacionales a través de programas provinciales, o bien ampliando el co-financiamiento de los programas nacionales

[5] La denominación de los titulares de los organismos provinciales de vivienda varía en cada caso; mientras que en la mayoría son presidentes, en algunos organismos que han pasado por procesos de reorganización los funcionarios responsables son denominados administradores, interventores o directores. A los efectos de facilitar la lectura de este documento optamos por nombrarlos como *presidentes*.

cuando el porcentaje de transferencias nacionales es inferior al establecido en los convenios. En cambio, en las provincias con menos recursos la insuficiencia de fondos nacionales redunda en que se produzcan soluciones habitacionales muy por debajo de la demanda al tiempo que se recurre a mecanismos como reducir la superficie de la vivienda para poder aumentar la cantidad de unidades provistas. Tal como lo mencionó uno de los presidentes entrevistados: "el principal problema para nosotros es conseguir programas de vivienda de la Nación, una vez presentados los proyectos. Hoy no hay posibilidades de hacer proyectos específicos desde la Provincia por falta de recursos".

Entre estos dos extremos se ubican diversas situaciones, pero es preciso remarcar que, incluso en las jurisdicciones más ricas, los titulares los institutos de vivienda afirman que la producción está por debajo del déficit indicado. Esto pone de relieve una primera desigualdad territorial entre provincias que tienen cierta autonomía para enfrentar el déficit habitacional y provincias que dependen exclusivamente del financiamiento del PEN para producir vivienda.

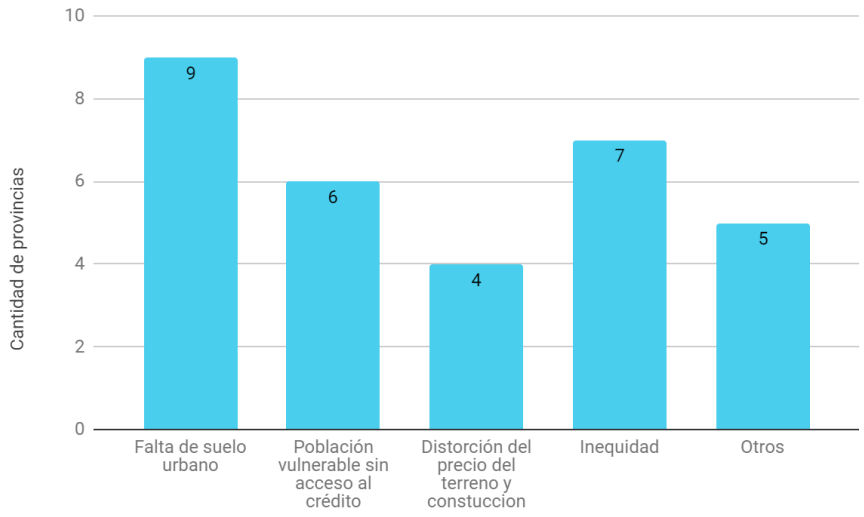
Otro aspecto en torno a la desigualdad que se manifiesta hacia el interior de las provincias y que también refuerza la asimetría anteriormente descripta es que las provincias con peor situación financiera tienen a su vez fuertes procesos de migración hacia sus principales centros urbanos, lo que provoca que en algunos casos la concentración del déficit habitacional sea superior al 50% en las grandes ciudades. Esto plantea la disyuntiva entre destinar recursos escasos a dar soluciones habitacionales en estos centros con alta demanda o a fortalecer proyectos hacia el interior, que operen doblemente como política de vivienda y política de empleo, promoviendo la radicación y disminuyendo, consecuentemente, el flujo hacia las ciudades mayores. En ese sentido, algunos entrevistados manifestaron la importancia de la política de vivienda para generar arraigo y trabajo y contener las migraciones que se dan hacia los grandes centros urbanos. Sin embargo, las provincias con mejores condiciones económicas, por el contrario, enfrentan un déficit distribuido más uniformemente entre los diversos municipios.

Cuando analizamos la información brindada a través de las encuestas **(Figura 2)**, podemos observar que el principal problema en materia habitacional que identifican las provincias es la falta de suelo urbano. En este sentido nueve de las diez provincias que respondieron a esta pregunta lo mencionaron como el principal problema presente en sus jurisdicciones.

Por otra parte, siete provincias afirmaron tener fuertes problemas de inequidad tales como una creciente demanda de soluciones habitacionales por parte de los sectores de la población más vulnerables, hacinamiento, segregación espacial y asentamientos en territorios ambientalmente vulnerables. Seis provincias identificaron problemas en el funcionamiento de la política crediticia al no ser accesibles para los sectores más vulnerables de la población, mientras que 4 provincias resaltaron la distorsión de los precios tanto de los terrenos como de la construcción, y su desfasaje en relación a los salarios de la población.

Por último, se mencionaron otro tipo de problemas en materia habitacional, tales como el fuerte crecimiento demográfico, la falta de una política integral a mediano y largo plazo, la escasez de recursos públicos y de presupuesto nacional destinado a la política habitacional, la dependencia interjurisdiccional para resolver los problemas y la falta de posibilidades de uso de tecnologías en la construcción.

Figura 2. Principales problemas en materia habitacional que enfrentan las provincias



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las respuestas por parte de 10 organismos provinciales de vivienda.

A partir de estas consideraciones generales y de las principales problemáticas planteadas por los funcionarios de los organismos, a continuación se sistematiza la información relevada -tanto a través de entrevistas como de encuestas- de acuerdo a cuatro grandes áreas problemáticas que emergieron del propio trabajo de campo: temas relacionados a la producción y el acceso al suelo urbano, cuestiones vinculadas al modelo de política de vivienda actual, diversos aspectos de las relaciones institucionales entre los organismos y otras instancias de gestión y niveles de gobierno y, finalmente, las capacidades de gestión y el funcionamiento de los organismos provinciales.

3.1. El suelo en el centro de los conflictos

El acceso a suelo con servicio es, sin duda, uno de los grandes núcleos de coincidencia; tal como lo manifestó uno de los entrevistados "nuestra prioridad hoy no es la vivienda, sino que es la generación del suelo con infraestructura". Mientras que todos los entrevistados acuerdan en la importancia de no profundizar los procesos de expansión urbana y promover, en cambio, proyectos que consoliden el tejido existente, donde existe provisión de servicios e infraestructura, **todos manifestaron la imposibilidad de acceder a tierra bien localizada a precios accesibles.**

En este sentido, las urbanizaciones periféricas no responden a una falta de conocimiento de las dinámicas socio-urbanas, sino a la falta de instrumentos para regular el mercado de suelo, un tema que muchos reconocen que se ha profundizado en los últimos años, en la medida en que la inversión inmobiliaria se ha tornado más rentable que otras actividades.

La provisión de suelo con servicios es una problemática que atraviesa a todas las provincias por igual, desdibujando cualquier otra desigualdad como las mencionadas. En las provincias pobres esto implica, además, otro problema: en la medida en que la producción de vivienda nueva es muy baja en relación al déficit, se refuerza el proceso de crecimiento de tomas de tierra y asentamientos informales. En muchas provincias, ante la falta de financiamiento nacional para

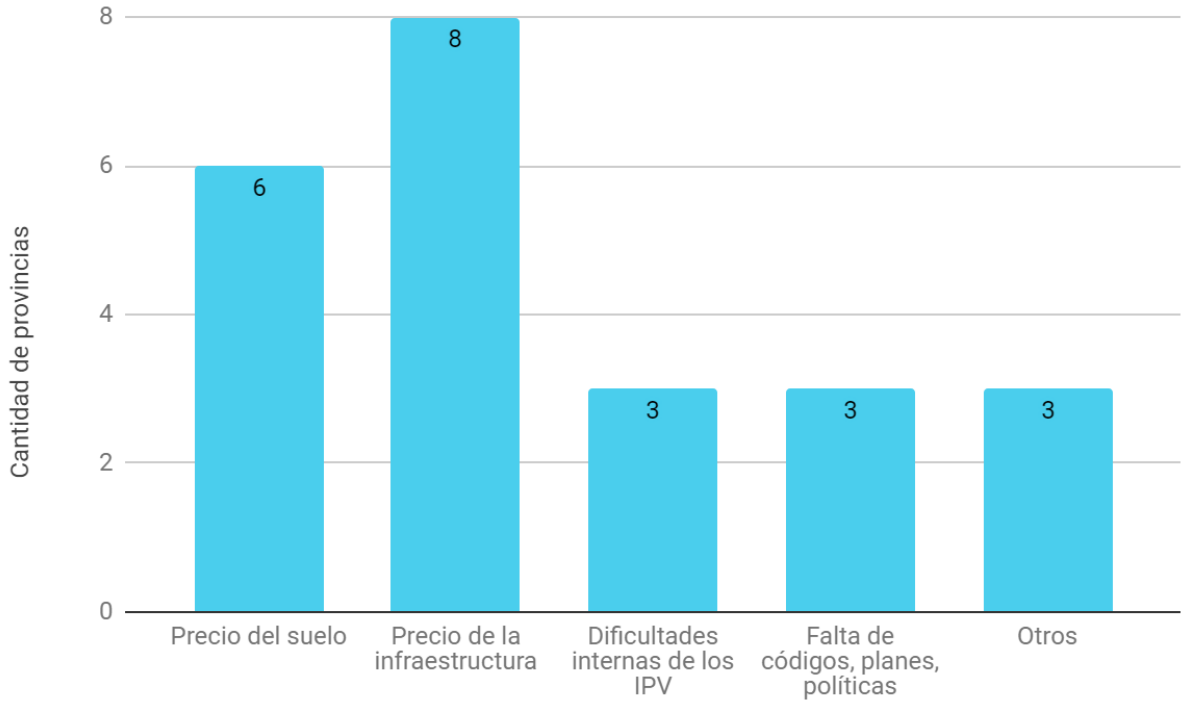
la producción de suelo urbanizado, son las provincias las que disponen terrenos o recursos para ello.

Un entrevistado explicó que uno de los desafíos de la gestión "era que no teníamos un banco de tierras (...) cuando se llamaban a licitaciones los que proveían los terrenos eran las empresas constructoras (...) y siempre favorecía a una sola empresa, o a dos, o a tres, porque ellos tenían la capacidad de tener terreno".

Todos los entrevistados se mostraron conscientes de los problemas que implica un mercado desregulado para el acceso a tierra con servicios, bien localizada. Algunos organismos han impulsado iniciativas concretas, por ejemplo, armando bancos de tierra que les permiten planificar el crecimiento en conjunto con los municipios y evitar el monopolio de empresas que ganan las licitaciones por ser las únicas con capacidad de comprar terrenos. Sin embargo, ante procesos engorrosos de expropiación, los organismos compran tierra a precio de mercado, lo cual favorece la adquisición de tierras periféricas, que son más baratas que en las áreas consolidadas.

En la **Figura 3** se observan los principales problemas del acceso al suelo con servicios que identificaron los organismos a través de la encuesta.

Figura 3. Principales problemas que enfrentan los organismos provinciales de vivienda para producir suelo urbano servido



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las respuestas de 10 organismos provinciales de vivienda.

Los altos costos para abastecer de infraestructura a los territorios y el precio del suelo son los principales problemas que identifican las provincias para proveer de suelo urbano servido a su población. Ocho de diez provincias identificaron el precio inaccesible de abastecer de infraestructura al territorio como el principal obstáculo, mientras que seis provincias remarcaron la falta de recursos para comprar terrenos para urbanizar.

Por otra parte, tres provincias identificaron obstáculos internos en los IPV, como fallas en la coordinación con los municipios, empresas proveedoras de servicios y con organismos nacionales. En este sentido, se identificaron también problemas relacionados a la falta de capacitación de los equipos técnicos, falta de información con la que cuentan los institutos y la burocracia relacionada a la aprobación y subdivisión de los territorios.

La falta de políticas de generación de suelo urbano, planes de ordenamiento territorial y/o códigos de planeamiento urbano inadecuados o desactualizados fueron otro factor identificado por tres provincias.

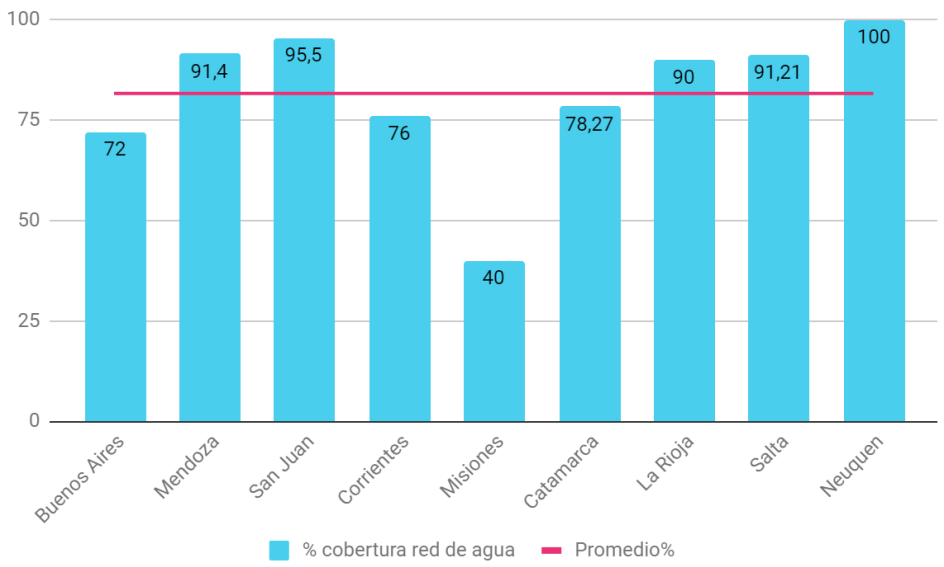
Por último, otros problemas mencionados por algunos organismos de vivienda para la producción de suelo urbano servido fueron el fuerte crecimiento poblacional, la distribución del déficit y las tierras vacantes ambientalmente degradadas.

Como pudimos observar, la falta de infraestructura se revela como el gran problema. Sobre este tema hay dos situaciones muy marcadas: mientras que las provincias con mejor capacidad de financiamiento pueden privilegiar la existencia de suelo servido para desarrollar proyectos, aquellas con menores recursos deben acceder a suelo sin servicios para garantizar la continuidad de las obras, lo que resulta poco sustentable en el largo plazo. Uno de los entrevistados afirmó:

> "Lo que nosotros necesitamos, lo que nos cuesta cuando discutimos con Nación, en los programas de desarrollo, es la infraestructura, o sea, en ese sentido lo que le critico al gobierno nacional es la visión de que es todo como en la Ciudad de Buenos Aires, donde todos los caños pasan por la puerta de cualquier terreno, está todo asfaltado, está todo con servicios, y acá no, acá tenés que desarrollar tierra virgen a la que hay que llevar todos los servicios: luz, agua, gas, cloacas, hay que tener en cuenta el saneamiento."

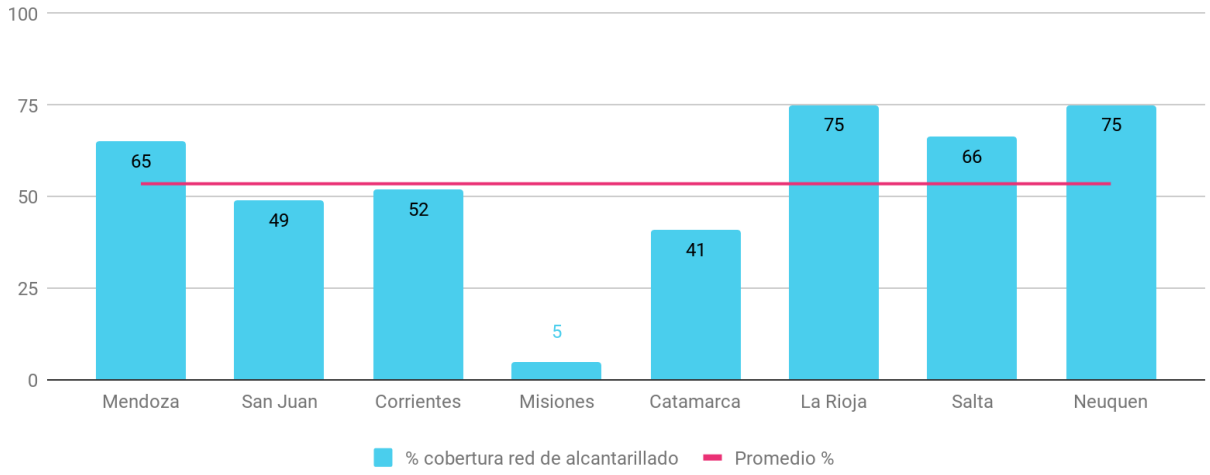
De las provincias relevadas, podemos observar que todas fluctúan entre el 70% y el 100% de cobertura de la red de agua, a excepción de Misiones que sólo alcanza el 40% **(Figura 4).**

Figura 4. Cobertura de la red de agua en las provincias en porcentajes (2018)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas realizadas a los organismos provinciales de vivienda. Nota: la línea roja representa el promedio de los datos otorgados por los IPV. Se muestran los datos de las provincias que contestaron la pregunta correspondiente en la encuesta.

Figura 5. Cobertura de la red de alcantarillado en porcentajes (2018)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas realizadas a los organismos provinciales de vivienda. Nota: La línea roja representa el promedio de los datos otorgados por los IPV. Se muestran los datos de las provincias que contestaron la pregunta correspondiente en la encuesta.

3.2. Modelos de gestión

Uno de los temas que surgieron en más oportunidades en las entrevistas con presidentes de los organismos de vivienda provinciales giró en torno al nuevo modelo de gestión de la política de vivienda a partir del cambio de gobierno nacional en 2015. Al respecto, convergen varias cuestiones: los fondos nacionales disponibles y los tipos de proyectos que se financian; los programas provinciales vinculados al tipo de problemas y beneficiarios que abordan; el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) como ámbito de diálogo entre Nación y provincias; entre otros.

En primer lugar, se mencionaron diversos aspectos en relación al modelo de gestión y los cambios que esto implicó para las provincias. La política de vivienda implementada a partir del cambio de administración a nivel nacional supuso para muchos organismos un cambio cultural en relación a las formas de hacer vivienda, pero también un cambio organizacional: desde la necesidad de capacitar a sus técnicos en otros procesos de gestión hasta el vínculo con los beneficiarios. Sobre esto es muy claro uno de los testimonios:

> "La gran mayoría del personal (...) ingresó prácticamente cuando se crea el organismo, esto generó una planta con determinada antigüedad que hace que gran parte de ella se esté jubilando, que haya un recambio generacional importante y, por otra parte, la parte que está adentro también tenga una historia y una cultura dentro de la organización que le hace muy difícil aceptar la realidad de que los tiempos van cambiando y que hay que practicar cambios también dentro de la organización".

En esta línea, mientras que uno de los entrevistados remarcó la necesidad de funcionarios con "perfil administrativo, contable y financiero" más que con "lo que uno está formado, que es más relacionado con las profesiones de arquitectura, ingeniería y la obra", otro afirmó que:

> "Hay que capacitar, informar a los institutos para que cambien su figura de desarrolladores de proyectos y nada más, a una figura más amplia de operadores comerciales, porque acá hay que trabajar con bancos, hay que incentivar a la gente a conformar asociaciones públicas - privadas, a buscar financiamiento, a armar fideicomisos, es decir es un esquema que lleva su tiempo y no todos los institutos lo están haciendo a la misma velocidad".

Un segundo tema que surgió fue la falta de claridad en los nuevos procedimientos, que en última instancia redunda en demoras en los inicios o paralización de los proyectos, bajando la producción y ampliando la brecha respecto al déficit. Sin embargo, a pesar de los conflictos que generan los procesos, los mismos entrevistados declaran que las relaciones con los funcionarios nacionales son buenas o muy buenas.

Por otro lado, se reiteró una demanda central respecto al modelo y el abordaje de la heterogeneidad de situaciones que enfrenta cada provincia. Según la perspectiva de los entrevistados, la política de vivienda se organiza en base a una uniformidad a nivel nacional que no reconoce las especificidades y necesidades habitacionales de cada región y de las provincias, incluyendo la diversidad de pueblos originarios y de la población rural, muy relevante en varias de ellas.

Sin embargo, varios de los entrevistados valoran que el cambio de mirada sobre la vivienda social permita un abordaje más focalizado, más allá de la producción de vivienda que tradicionalmente ha sido pensada como un motor de empleo. En este sentido algunos valoraron el cambio de un modelo de construcción directa de vivienda por parte del Estado a trabajar la política de vivienda articulada con una política crediticia.

También existe una gran heterogeneidad entre provincias donde las soluciones habitacionales se producen tanto pública como privadamente, y otras donde entre el 80% y el

90% del parque habitacional fue producido tradicionalmente por el Estado. Varias provincias destacaron, además, que hacia el interior en general aumenta el porcentaje de vivienda producida por el Estado, mientras que en las ciudades grandes hay más participación del sector privado.

En términos de modelo, además, hay un impacto en la propuesta de tipologías constructivas ya que, mientras desde Nación se promueve la adopción de construcción industrializada, tipo *steel framing*, muchas provincias no cuentan con empresas que puedan proveerlas o no tiene precios competitivos, por lo que las licitaciones se ganan con precios más bajos en construcción tradicional. Por otro lado, algunas provincias tratan de ajustar sus proyectos para que respondan a diferentes idiosincrasias, por lo que encuentran inviable la adopción de tipologías estandarizadas.

También en relación al cambio de modelo, diversos entrevistados manifestaron disconformidad con el modelo de producción público-privado por no ajustarse a las necesidades y los contextos locales. Uno de los entrevistados manifestó: "A nivel nacional se desarrollaron una serie de ideas que se plasmaron en una resolución marco -creo que la 122 del año pasado- pero que no se ha podido aplicar en esta provincia y por lo que veo, los proyectos públicos privados tampoco en otras provincias; entonces hay una situación de problema de diseño, me parece a mí, de los programas". De las entrevistas se desprende que las PPP (Participación Público-Privada) son de difícil implementación en provincias de bajos recursos donde no hay una proporción alta de empresas grandes y donde las PyMEs no están en condiciones de afrontar el riesgo de endeudarse para construir. Sin embargo, en algunos casos se reconoce que dichas capacidades se podrían desarrollar con el tiempo y que los privados puedan incorporarse en el mercado de la vivienda social.

En cuanto al modelo y su relación con la demanda, algunos entrevistados mencionaron la **tensión en el rol del Estado entre dar soluciones a los sectores más pobres de la población y proveer, al mismo tiempo, vivienda a sectores medios con capacidad de acceso al crédito**. Si bien hay una cierta coincidencia en que la política crediticia permite diversificar la función tradicional del sector público en relación a la provisión de vivienda social y que la política alcance a sectores medios, en las provincias más pobres, donde la población de menores ingresos es mayoritaria, hay un cierto recelo a que se destinen esfuerzos similares a atender a ambos estratos. En la medida en que hay una parte muy importante del déficit que corresponde a familias sin capacidad de repago, muchas provincias manifiestan descontento porque los fondos nacionales no alcanzan para atender a los segmentos más pobres. Uno de los presidentes expresó:

> "La realidad es que hay una gran confusión -y eso lo veo en todos lados- con lo que es el déficit habitacional propiamente dicho y la demanda de vivienda propia, digamos que es la demanda de propiedad privada. Me parece que ahí hay un gran *quid* de la cuestión en la cual se viene trabajando hace muchos años, en atender la demanda de vivienda propia y no siempre trabajando sobre el déficit habitacional (…) La verdad que hoy el Estado está cubriendo un rol que el sistema bancario no ha podido cubrir en los últimos treinta años, que es que aquel que lo que está demandando es una vivienda propia y no tiene un déficit habitacional propiamente dicho -porque está alquilando una vivienda que cumple todas las condiciones-, que lo único que tiene es una cuestión de propiedad, eso lo debería solucionar el sistema bancario [pero] no lo pudo hacer en los últimos 30 años."

Esta falta es abordada con fondos provinciales en los casos en que se disponen de recursos propios. Por otro lado, es también en estas provincias que el límite fijado de acuerdo al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) se pone en crisis: ¿quién es más pobre, una familia con cinco salarios y diez hijos o una sin hijos con 2 salarios?, preguntó el presidente de uno de los organismos provinciales de vivienda. De aquí que haya algunas menciones a que la división planteada en provisión de vivienda social para las familias con "hasta dos SMVM" y acceso a la

vivienda con crédito y subsidio para las familias "de dos a cuatro SMVM" requiera un estudio más detallado que permita alcanzar las diversidades y, sobre todo, dar respuesta al número que representan las familias pobres, es decir, las que no pueden afrontar un crédito para acceder a la vivienda. En provincias donde los salarios son en promedio más bajos, muchas familias con dos salarios no tienen capacidad de tomar un crédito; en palabras de uno de los presidentes: "de Nación nos (...) están reglamentando que no podemos entregar, adjudicar vivienda, a familias que tengan más de dos salarios mínimo, vital y móvil, y mandarle un crédito, pero con 20.000 pesos tampoco podés obtener un crédito". En este sentido, otro de los entrevistados explicó que "a los sectores más vulnerables no llegás; estás hablando de los profesionales, gente que tiene un título universitario y que va creciendo en su carrera, pero, digamos, es el sector minoritario de la sociedad. Yo tengo treinta mil anotados en el registro de acá y ninguno es profesional, son gente que capaz no tiene ni la primaria completa ¿Cómo hacemos?".

Este es un reclamo reiterado en la mayoría de las provincias: **la política nacional no prioriza la atención de los sectores con mayor dificultad para acceder a la vivienda**. Tal como lo describió uno de los entrevistados:

> "Pese a que todos sabemos que el 60% del déficit a nivel nacional está por debajo de la línea de pobreza, todavía la gran mayoría de los recursos se siguen derivando hacia los sectores medios y medios-altos. Y eso está muy claro en los presupuestos: el presupuesto de la Secretaria de Vivienda tiene la mitad del presupuesto para los pobres, digamos, y la mitad para la clase media. Y a su vez hay una gigantesca fuente de financiación que es deducible a la tasa de interés de los programas nacionales, que también está dirigida hacia este sector. Entonces, los sectores a los que nosotros nos estamos refiriendo, no son sujetos de crédito y no van a ser sujetos de crédito por muchos años y, sin embargo, representan desde el punto de vista cualitativo un problema gigantesco, porque en el caso de [provincia] ésta demanda representa el 30% de los habitantes y crece a una media del doble de la media provincial, donde hay una fábrica de pobres"

Esto llega a casos extremos, de acuerdo a lo planteado por otro de los presidentes: "(…) aproximadamente el 20% son familias que están con ingresos por encima de los 2 salarios mínimos, el resto está por debajo. Tenemos prácticamente todo el déficit por debajo de la línea de pobreza y a su vez, de esa porción, el 60% son indigentes". En relación a los sectores más vulnerables, uno de los presidentes puso de relieve que "todos los santos días tenemos intrusiones; y no se trata de gente mala, es gente que no tiene donde ir a vivir (...) Por más que sea ilegal y todo eso, es gente que no tiene dónde ir a vivir, y nosotros no tenemos la posibilidad de darle una alternativa".

Sin embargo, hay un acuerdo en que este esquema es más justo en la medida en que el Estado subsidia sólo a quien realmente lo necesita, mientras que antes muchas familias que accedían a los planes tenían posibilidades de obtener un crédito hipotecario. Es decir, en general se evalúa positivamente la segmentación de la demanda y la distinción entre vivienda social y vivienda a través de acceso al crédito, pero lo que genera disconformidad es que los recursos no se distribuyan acorde al déficit, por lo que, mientras que la necesidad de vivienda social es mayor, son las provincias las que deben cursar fondos alternativos a los nacionales para atender esa demanda.

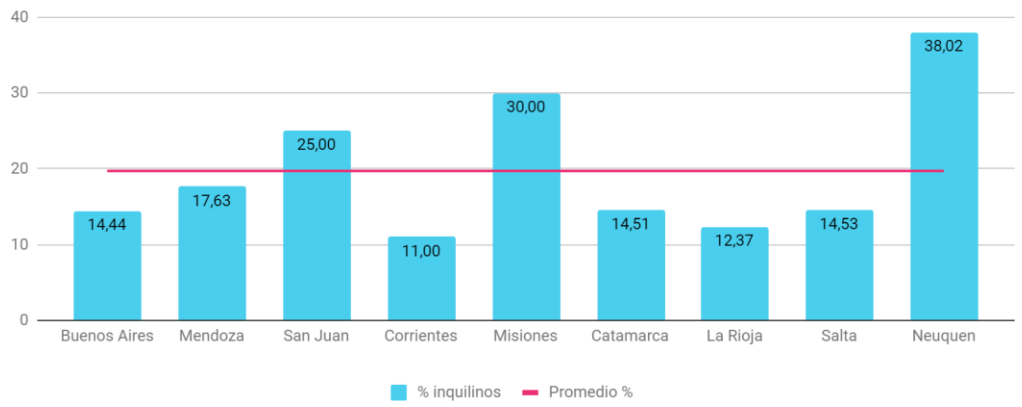
Por otro lado, también hay un límite en el tipo de demanda que se atiende respecto a los fondos provinciales que exigen recupero y, por ende, sólo pueden orientarse a familias con capacidad de repago.

Esto plantea preguntas respecto a cuál es el alcance de la política habitacional o, por ejemplo, en qué medida el Estado suple la función de la banca privada. Uno de los entrevistados

explicó que "si los programas por Instituto de la Vivienda no salen y sí salen los PROCREAR, los créditos bancarios, los UVA, evidentemente la política va por otro lado (...) la única preocupación de los funcionarios nacionales pasa por instrumentar los créditos bancarios". En última instancia, el entrevistado deja planteado que la misma categoría de "vivienda social" se ha ido desdibujando y con ella, las obligaciones del sector público y su traducción en políticas públicas que pueden abarcar no sólo la provisión de vivienda sino acciones que de diversa forma garanticen el acceso a la vivienda. En este campo entran, por ejemplo, quienes son inquilinos y quieren comprar. En esos casos no hay una relación con el déficit, sino de aspiración a la propiedad, que está atravesada por la creciente dificultad que supone para los asalariados acceder a un crédito hipotecario en el marco de un mercado fuertemente desregulado.

En este sentido, de las 11 provincias encuestadas se desprende que los inquilinos en Argentina representan en promedio un 20% de los hogares del país, alcanzando el 38,02% en Neuquén, 30% en Misiones y el 25% en San Juan.

Figura 6. Porcentaje de inquilinos en Argentina (2018)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas realizadas a los institutos provinciales de vivienda.
Nota: La línea roja representa el promedio de los datos otorgados por los IPV. Se muestran los datos de las provincias que contestaron la pregunta correspondiente en la encuesta.

Además, la Federación de Inquilinos Nacional (2018) estableció, a través de un relevamiento propio, que los inquilinos destinan alrededor de un 40% de sus ingresos al pago del alquiler, cifra que supera el máximo recomendable del 30% de los ingresos totales familiares establecido a nivel internacional. Esta situación lleva a que muchas familias encuentren dificultades para satisfacer sus necesidades luego de afrontar el costo del alquiler y diluye las expectativas de poder acceder a la vivienda propia.

Por otro lado, muchos organismos mencionaron que el cambio tan radical y en tan poco tiempo de la política habitacional les produjo desajustes en la gestión, que implicaron una baja importante en la producción (proyectos parados, convenios sin firmar, etc.), reclamando no por el cambio de modelo en sí, sino por la **falta de un proceso gradual de transformación del modelo de provisión de vivienda que permita reconvertir una ejecución mayormente subsidiada por el Estado a una ejecución público-privada**. Un entrevistado manifestó:

> "Pasamos en muy poco tiempo de un programa como 'Techo Digno', que ya lo conocíamos, que era básicamente subsidios, a un programa en donde está claramente diferenciado lo que es demanda de vivienda social de demanda de viviendas para crédito. No lo veo mal, veo que es un cambio que en el mediano plazo va a ser positivo porque en realidad se está apuntando

a atender la demanda de los que más lo necesitan con la vivienda social en forma íntegra y que se pueda pagar en caso de la asociaciones público-privadas (...) Yo lo que sí veo como traumático es que es muy violento el cambio."

Sin embargo, muchos de los organismos no han conseguido aprobar proyectos durante la nueva gestión, sino que sólo han terminado aquellos aprobados en la gestión anterior, con el pago de los certificados de obras ya empezadas. En los casos de organismos que han conseguido aprobar proyectos, han experimentado atrasos en los desembolsos, que también redundan en problemas con las obras.

Algunos han cubierto dichos atrasos con financiamiento provincial, como afirmó uno de los presidentes que en "(…) los desembolsos de los certificados nacionales hay retrasos importantes. O sea, nosotros, además, estamos pagando la porción nuestra y estamos pagando la porción nacional, que no nos devuelven la plata". Esto desequilibra el esquema de algunas provincias: "(…) con el tema de los atrasos en el pago de redeterminaciones, y con algunos planes que tuvimos que implementar 100% provinciales, termina dando que hoy la realidad del porcentaje de financiación entre todos los planes de vivienda, al día, es que el 56% lo está poniendo la provincia y el 44% la Nación, cuando en realidad normalmente siempre fue 30-70", explicó otro presidente.

Mientras tanto, las provincias con mayor desarrollo económico pueden, como explicó uno de los presidentes, pagar con recursos provinciales y después recuperar, "y eso hace que tengamos todas las obras activas y que no existan deudas con los proveedores, me refiero a las empresas".

Otro tema que genera preocupación en varios organismos es que **la política nacional está enfocada a resolver el déficit cuantitativo**, mientras que las provincias tienen, en diversos grados, un componente importante de déficit cualitativo. Al respecto, uno de los presidentes entrevistados expuso que "hay mucho déficit cuantitativo, pero también hay un déficit cualitativo similar al cuantitativo. Las familias que ya han tenido vivienda, que no han tenido la posibilidad de tener un crecimiento, [porque] no hay trabajo, entonces tienen un déficit cualitativo, viven hacinados; entonces hay que tener dos programas, pero en pleno funcionamiento".

A nivel nacional, los fondos destinados a subsanar el déficit cuantitativo se manejan, en líneas generales, con programas de la Secretaria de Vivienda, mientras que el cualitativo se ejecuta mayormente desde la Secretaría de Infraestructura Urbana y desde la Secretaría de Integración Socio-Urbana. Sin embargo, a nivel provincial, son muchos los organismos de vivienda que toman ambos temas, por lo cual una demanda reiterada es que no hay un flujo parejo entre ambos temas: "la mayoría de los financiamientos que hay desde Nación son para el déficit cuantitativo, para el cualitativo no tenemos ninguna línea que funcione, es una deuda que de hecho la estamos trabajando con el gobierno nacional para que en los próximos años se pueda abordar ese déficit que es importante", declaró uno de los entrevistados. La falta de financiamiento redunda en que el déficit cualitativo sea saldado, cuando es posible, con fondos propios de las provincias. En este contexto aparecieron críticas vinculadas a que los fondos de hábitat, destinados a cubrir el déficit cualitativo, se negocien directamente con municipios, sin articular con los organismos de vivienda.

Uno de los entrevistados manifestó que **el éxito de la gestión de los organismos se mide por la vivienda ejecutada y entregada**. Esta mirada cuantitativa supone un riesgo frente a la atención al déficit cualitativo e, incluso, a la inversión en componentes que no tienen la visibilidad o el impacto político de una unidad habitacional nueva entregada.

En este contexto, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), encargado de ejecutar la política de vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene una demanda totalmente diferente al resto de los organismos donde la vivienda nueva es menos representativa y aparecen, por otro lado, componentes fuertes relacionados con la reurbanización de villas, mejoramiento de conjuntos habitacionales y acceso al alquiler. En este sentido, el IVC orienta una mirada con más contenido de política urbana, con un componente fuerte del acceso a los títulos de propiedad, donde la discusión sobre tipos alternativos de dominio está latente.

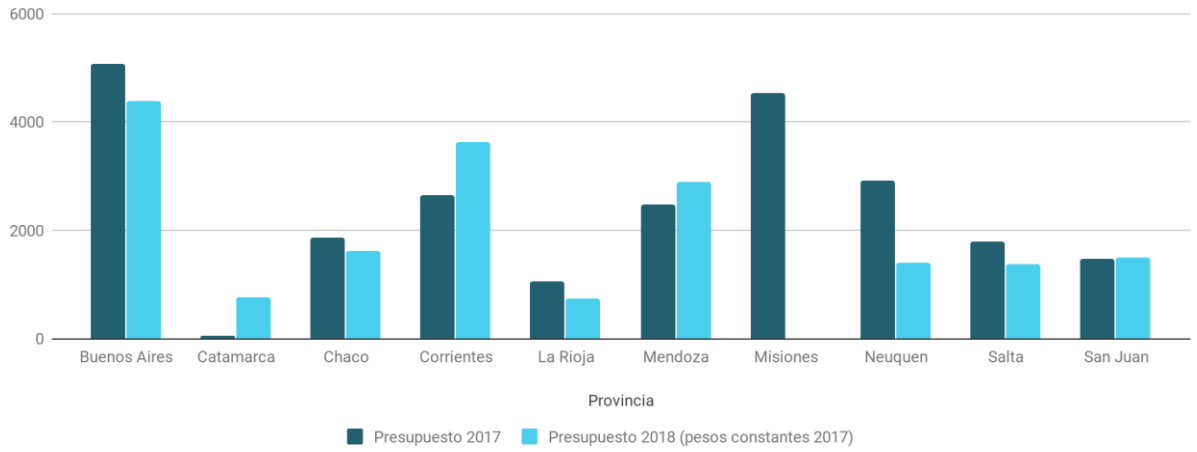
El proceso de reurbanización de villas introduce, además, otro componente que diferencia la gestión del IVC de otros organismos: la participación comunitaria. Por otro lado, este proceso involucra necesariamente a otras áreas de gobierno, por lo que el IVC forma parte de instancias de coordinación con otros organismos involucrados en la política de hábitat, como el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. De alguna manera, el hecho de trabajar sobre la ciudad existente y no sobre desarrollos *ex novo* entraña la necesidad de una mirada integral. Además, cabe destacar que, si bien la ciudad de Buenos Aires posee un marco normativo diverso, el mismo no tuvo un correlato en la práctica. Principalmente por ese motivo, la implementación de ciertas políticas públicas estuvo sujeta a decisiones políticas coyunturales y no a una mirada de largo plazo y estructurales.

3.3. Financiamiento de la política de vivienda

El gasto destinado a resolver los problemas habitacionales es un tema central para los organismos provinciales de vivienda, tanto en lo que refiere a los montos como en lo que tiene que ver con los procesos de asignación de los recursos nacionales y provinciales.

En lo que respecta a los montos, en la **Figura 7** podemos observar los presupuestos disponibles por los organismos provinciales de vivienda para los años 2017 y 2018. Si analizamos las cifras ajustadas a la inflación que hubo entre ambos años (24,8%, según INDEC) podemos ver que la cantidad de pesos disponibles se vio disminuida en seis de las provincias, lo que representa en 2018 un total de 5.631 millones de pesos menos en comparación con el 2017, es decir un 24% menos.

Figura 7. Presupuesto de los organismos provinciales de vivienda en millones de pesos constantes de 2017 (2017-2018)

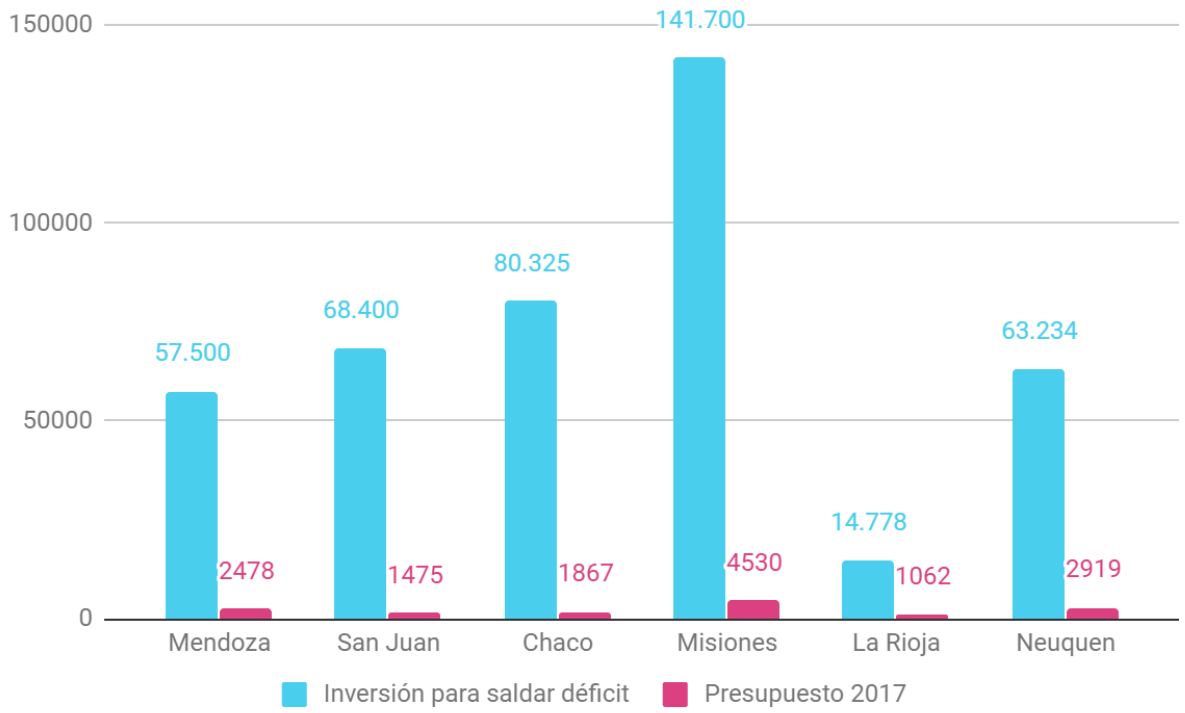


Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas realizadas a los institutos provinciales de vivienda.
Nota: se muestran los datos de las provincias que contestaron la pregunta correspondiente en la encuesta. Al momento de publicación del presente documento aún no estaba disponible el presupuesto del organismo de vivienda de Misiones.

Por otra parte, si comparamos lo declarado por algunos de los directores de los organismos provinciales de vivienda[6] acerca de la inversión necesaria para saldar el déficit habitacional en las provincias, podemos ver que los presupuestos asignados se encuentran muy por debajo de lo que los directores de los organismos mencionan que necesitan para corregir el déficit **(Figura 8).** Del análisis de las seis provincias que respondieron la pregunta se desprende una alarmante afirmación: **los organismos provinciales de vivienda necesitan treinta veces el presupuesto con el que disponen para poder revertir el déficit habitacional.**

[6] Solamente seis provincias respondieron a la pregunta "¿Cuál es la inversión estimada para resolver el déficit habitacional en su provincia?"

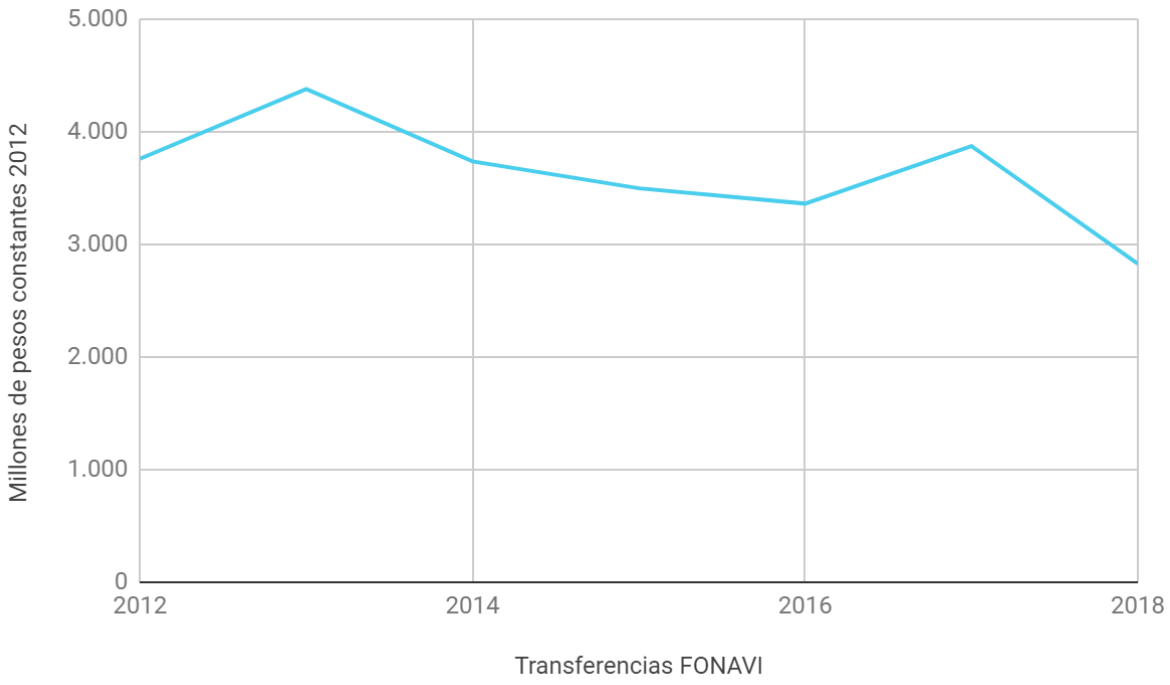
Figura 8. Presupuesto de los organismos provinciales de vivienda frente a la inversión necesaria para saldar el déficit habitacional en millones de pesos (2018)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas a los institutos provinciales de vivienda.

En relación al financiamiento de la vivienda, hay una primera pregunta de alta relevancia para el debate sobre la política de vivienda: ¿Cuáles son los criterios con los que se distribuye territorialmente el presupuesto destinado a programas de vivienda? Tanto los directores de los organismos de vivienda de las provincias oficialistas como de las que son gobernadas por fuerzas opositoras reconocieron la discrecionalidad en la asignación presupuestaria, pero no como una problemática de la gestión nacional actual sino como un determinante estructural. Esto es particularmente relevante porque de las entrevistas surge cierta resignación a que la ejecución de la política de vivienda esté atada a ciclos que dependen de la alineación partidaria entre los gobiernos provinciales y Nación. Sin embargo, algunos entrevistados reconocieron que, incluso en las provincias alineadas políticamente con el gobierno nacional, en general se están transfiriendo menos fondos para la ejecución de viviendas y soluciones habitacionales (Consejo Nacional de la Vivienda, 2016). En la **Figura 9** se puede observar de qué manera los fondos nacionales de vivienda disminuyen sostenidamente a partir de 2013, excepto en 2017 cuando hay un leve aumento, para alcanzar en 2018 el mínimo histórico en seis años.

Figura 9. Fondos nacionales de vivienda (FONAVI) en pesos constantes de 2012 (2012-2018)

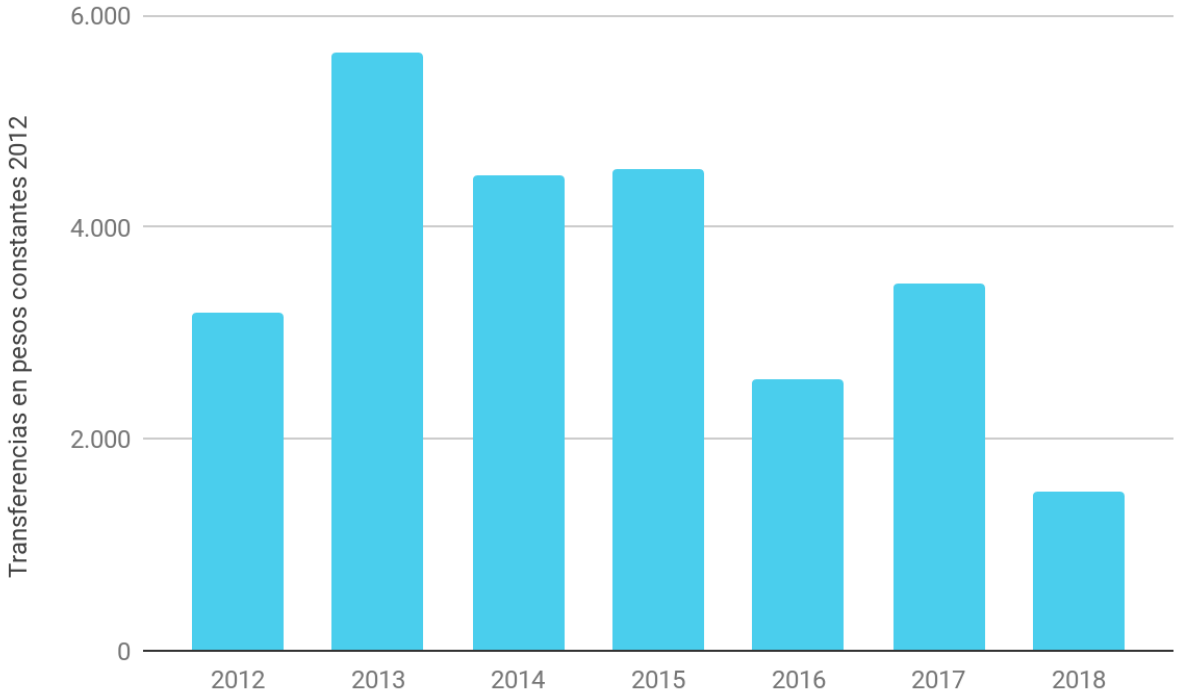


Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Plan Nacional de Vivienda del Ministerio del Interior Obras públicas y Vivienda. Los datos fueron ajustados a la inflación, tomándose para el período 2012-2016 el IPC-San Luis, mientras que para el período 2017-2018 el IPC-INDEC.

Además, en la **Figura 10** podemos ver que los recursos transferidos de Nación a los organismos de vivienda se redujeron, entre 2017 y 2018, en 1.967 millones de pesos, lo que representa en 2018 un 57% menos comparado con el año anterior. Sin embargo, algunos entrevistados reconocieron que, incluso en las provincias alineadas políticamente con el gobierno nacional, se están transfiriendo menos fondos para la ejecución de viviendas y soluciones habitacionales, lo que se corrobora a través de los datos disponibles.

En la **Figura 11** se puede observar cómo las transferencias de Nación se reducen significativamente en 2016 para luego recuperar los niveles de 2012 el año siguiente pero alcanzando el mínimo valor de la serie en 2018, cuando las transferencias pasan a significar menos de un tercio del monto transferido desde Nación en 2013, año del valor más alto de la serie.

Figura 10. Transferencias totales de Nación a los organismos provinciales de vivienda en pesos constantes de 2012 (2012-2018)

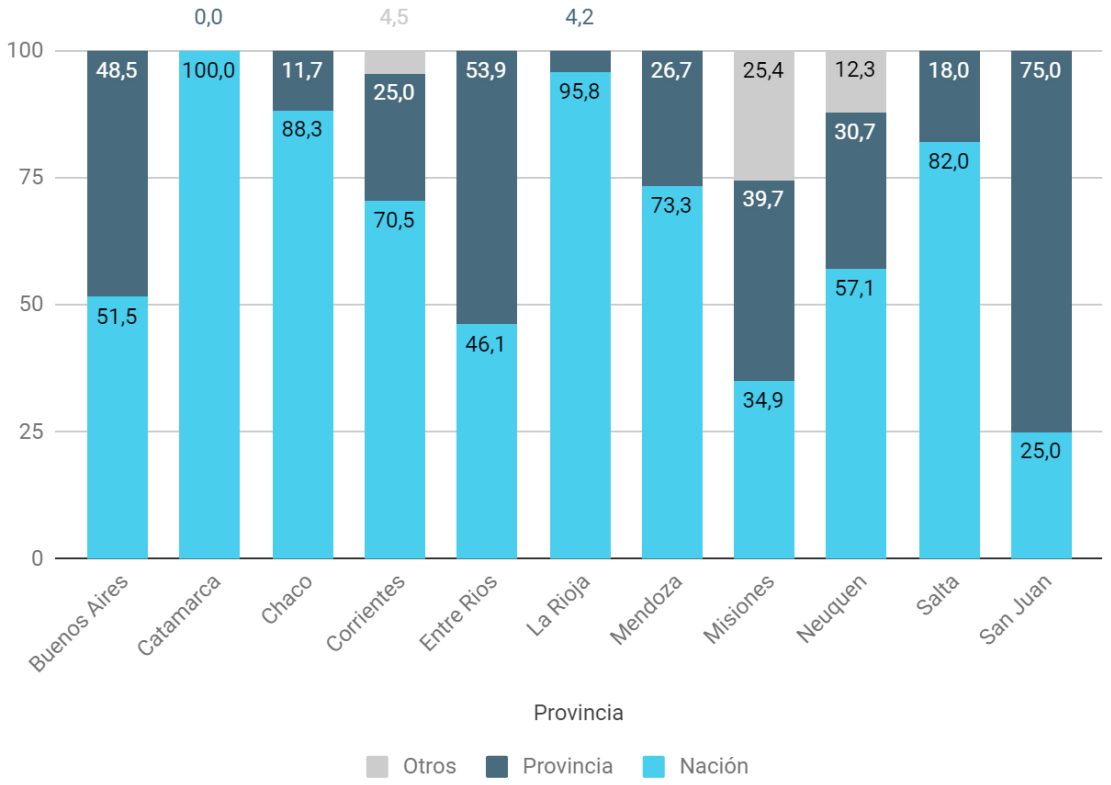


Fuente: Elaboración propia según los datos compartidos por la Dirección de Gestión de la Información de la Secretaría de Vivienda de la Nación. Los datos fueron ajustados a la inflación, tomándose para el período 2012-2016 el IPC-San Luis, mientras que para el período 2017-2018 el IPC-INDEC.

La asimetría económica entre provincias se reproduce hacia adentro de la política habitacional. Mientras existen provincias que reciben aportes de sus tesoros para producir vivienda, hay otras que dependen exclusivamente de las transferencias nacionales. Esta realidad genera mucha dispersión en la proporción de recursos provinciales y nacionales que cada organismo maneja. Algunos entrevistados afirmaron que la relación de financiamiento 70 Nación/30 IPV, que determina el Plan Nacional de Vivienda con respecto al aporte nacional y provincial, no se cumple en la práctica. Por esta razón, los organismos deben aportar mayores recursos para que no se paralicen las obras.

En la **Figura 11** se observa la proporción de fondos en el período 2017. De su lectura se desprende que las transferencias nacionales hacia los institutos provinciales de vivienda son su principal fuente de financiamiento, representando para la mayoría de los organismos provinciales más del 50% del presupuesto total con el que cuentan para realizar sus acciones.

Figura 11. Fuente del financiamiento de los organismos provinciales de vivienda en porcentajes (2017)

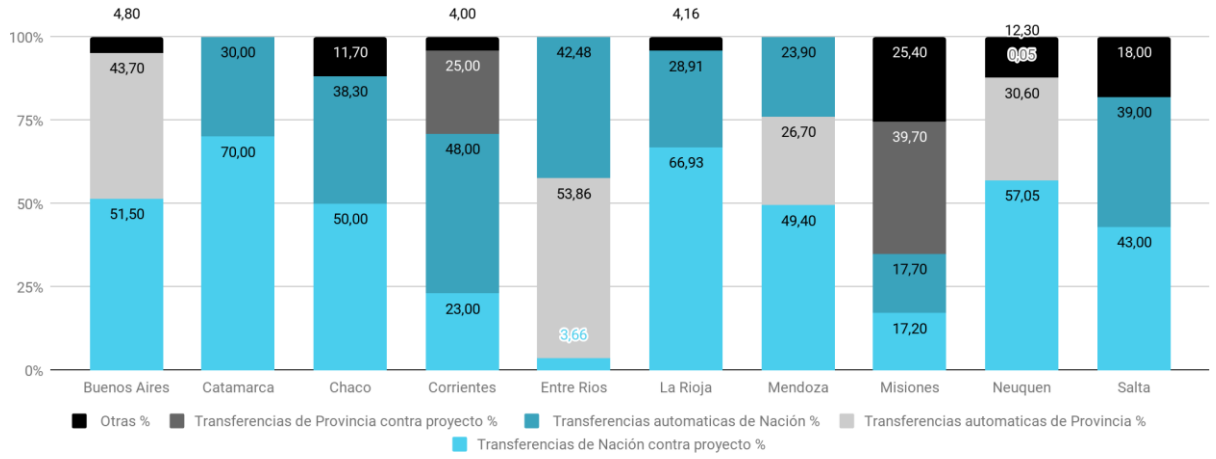


Fuente: Elaboración propia sobre la base de las respuestas recibidas por parte de 11 institutos provinciales de vivienda.
Nota: La categoría "Otros" hace referencia al endeudamiento y al recupero realizado por los organismos provinciales.

Frente a este panorama, muchas provincias compensan el financiamiento con fondos propios para no parar las obras, o bien recurren al endeudamiento o al recupero logrado por el propio organismo. El tema de fondo en el cual derivan estas cuestiones es la **imprevisibilidad para planificar la producción de vivienda**.

En la **Figura 12** podemos ver que, en promedio, un 43% de las transferencias hacia los institutos provinciales de vivienda se hacen desde Nación contra proyecto, mientras que un 39% de los recursos representan transferencias automáticas de la administración provincial, y un 34% transferencias automáticas de Nación. En menor medida, las transferencias automáticas realizadas desde la Provincia representan un 25% del total de los recursos de los organismos provinciales de vivienda, mientras que un 11% provienen de otras fuentes como el endeudamiento y el recupero.

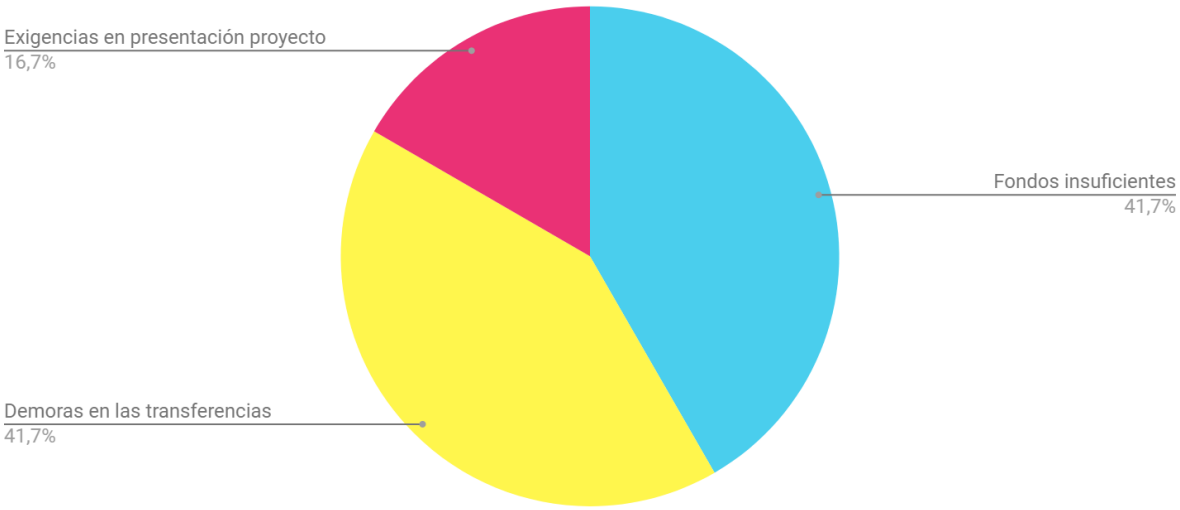
Figura 12. Vía de recepción de financiamiento de los organismos en porcentajes (2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las respuestas por parte de 11 institutos provinciales de vivienda.
Nota: La categoría "Otros" hace referencia al endeudamiento y al recupero realizado por los organismos provinciales.

A pesar de la importancia que tienen las transferencias de fondos nacionales en los institutos provinciales de viviendas, estas no se realizan en todos los casos de manera satisfactoria. En este sentido, los principales problemas que se destacan en la relación entre los organismos provinciales de vivienda y el gobierno nacional están relacionados a las transferencias de fondos **(Figura 13)**.

Figura 13. Problemas en relación a los fondos transferidos desde Nación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las respuestas por parte de 11 institutos provinciales de vivienda.

Uno de los principales problemas es la falta de financiamiento para proyectos nuevos. Muchos de los presidentes de los institutos afirmaron que solamente reciben desembolsos de aprobaciones pasadas y que el presupuesto nacional destinado a la vivienda social es muy bajo. Otro de los problemas que se destacan son las demoras y trabas en las transferencias y el pago de las redeterminaciones por parte de los organismos nacionales. Por último, y en menor medida, se

identificó como un problema, en la relación con el gobierno nacional, la cantidad de exigencias y condicionamientos a la hora de aprobar proyectos, lo que se conecta directamente con el primero de los problemas enunciados.

Por otra parte, en la mitad de los casos encuestados estos problemas influyeron en la sub-ejecución de los presupuestos aprobados. Entre las razones por las cuales los organismos provinciales no logran ejecutar en su totalidad los presupuestos, se destacan la disminución del ritmo de ejecución de obras debido a los desfasajes de los costos y retraso, o directamente a la falta de cumplimiento de los aportes por parte de los fondos de Nación.

Como se desprende de los datos, Nación representa un gran peso en el presupuesto disponible para las actividades de los organismos provinciales de vivienda. Esto demuestra una gran dependencia presupuestaria, que agrava la situación de la vivienda en las provincias cuando Nación cancela o demora en realizar las transferencias por las cuales se había comprometido. Para evitar estos desajustes, **es necesario un diseño institucional y un programa de descentralización fiscal que sea capaz de equilibrar competencias, recursos y demandas de las comunidades de las diferentes regiones del país**.

Por otro lado, los organismos se enfrentan regularmente con dos frentes que les demandan disponer recursos propios: los atrasos en los pagos de los certificados nacionales -que redunda en que muchas ejecuciones terminen siendo financiadas en mayor parte o totalidad por las provincias- y, tal como se afirmó en varios testimonios, las deudas de recupero de viviendas ya entregadas, que hacen que el sistema de vivienda social sea insustentable en estos términos, sobre todo porque el valor de las cuotas adeudadas años atrás es menor de lo que significaría cobrarlas en la actualidad. Por último, diversos entrevistados mencionaron el problema de las viviendas sin ejecución de programas previos, tanto de construcciones paralizadas como de viviendas finalizadas, pero sin transferencia de títulos.

4. Relaciones institucionales

Tal como se planteó en el apartado previo sobre la historia de las políticas habitacionales en Argentina, la Ley Nacional 21.581 dispuso que los organismos a través de los cuales se planifiquen los programas de vivienda fueran autárquicos, dando origen a la mayoría de los IPV de nuestro país. En la actualidad, los organismos se encargan de la ejecución de planes, programas y proyectos de viviendas y, en muchos casos, abordan temas de equipamiento comunitario de infraestructura, mejoramiento del hábitat, acceso a los servicios públicos, regularización dominial, generación de suelo urbano y disminución del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo.

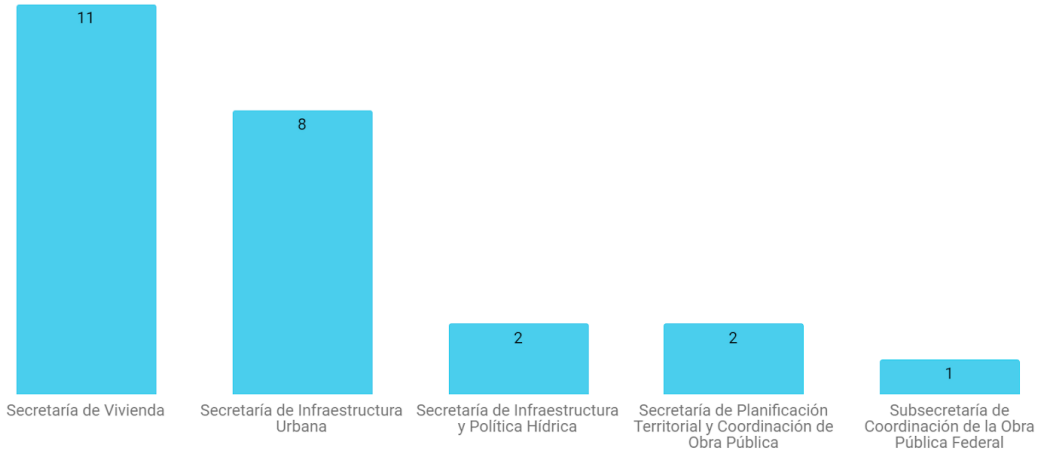
Para abordar estos objetivos los organismos provinciales de vivienda establecen, ante todo, relaciones con la Secretaría de Vivienda de la Nación, responsable del diseño de la política y de la asignación presupuestaria hacia las provincias. Pero además, los institutos se vinculan con otros organismos, tanto provinciales como nacionales, así como con municipios, en función de los diferentes proyectos que desarrollan.

4.1. Articulación con Nación

Dentro de la esfera nacional, los IPV se relacionan con el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, que tiene como objetivo mejorar la forma en la que viven todos los argentinos a través de obras y políticas de largo plazo que impulsen el desarrollo humano y productivo. Dentro de esta cartera, los organismos provinciales de vivienda articulan principalmente con la Secretaría de Vivienda, encargada de la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo a lo largo de todo el territorio nacional a través de la promoción de proyectos de construcción de viviendas, mejoramientos e infraestructura a través de distintos modelos de financiamiento. En algunos casos, los organismos también se relacionan con la Secretaría de Infraestructura Urbana, que aborda las áreas formales e informales, promoviendo la integración urbana a través de obras de redes de agua, saneamiento, infraestructura de servicios, espacios públicos y accesibilidad.

Todos los institutos que participaron de la encuesta afirmaron tener una relación activa con la Secretaría de Vivienda, mientras que dos tercios de los mismos, con la Secretaría de Infraestructura Urbana **(Figura 14)**. En el caso de los institutos que no articulan con ésta última, afirmaron que la Secretaría de Infraestructura Urbana trabaja los temas de hábitat de manera directa con los municipios.

Figura 14. Articulación de los IPV con organismos nacionales



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de las 11 encuestas realizadas a los Institutos provinciales de vivienda.
Nota: Hay que tener en consideración que al momento de recibir las respuestas de la encuesta la organización del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda estaba conformada por la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, Subsecretaría de Recursos Hídricos y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

A pesar de que la política de vivienda se articula principalmente con la Secretaría de Vivienda y, en menor medida, con la de Infraestructura Urbana, las secretarías de Infraestructura y Política Hídrica, de Planificación Territorial y coordinación de Obra Pública y de Coordinación de la Obra Pública Federal se relacionan con algunos de los organismos de vivienda provinciales. Cabe destacar, además, que los institutos no ejecutan, en general, programas de mejoramiento ni abordaje de asentamientos informales. Esto reproduce la división que existe a nivel nacional entre déficit cualitativo y cuantitativo, y sobre todo en el tratamiento de la informalidad como un tema

por fuera de la política de vivienda, lo que se traduce en muchos casos en que, ante la ausencia de coordinación provincial, las acciones sobre el hábitat de varias provincias se dan en algún nivel de organismo nacional.

4.2. Articulación con organismos provinciales

En Argentina existe en la actualidad una amplia coordinación horizontal entre los IPV y otros organismos provinciales. La política de vivienda y la política hidráulica y de infraestructura básica son las áreas en donde más coordinación horizontal se puede observar. Para la primera, los IPV interactúan principalmente con las unidades ejecutoras municipales y, en menor medida, con los ministerios de planeamiento e infraestructura provinciales, mientras que, para la segunda, lo hacen principalmente con las empresas proveedoras de agua y saneamiento, entes reguladores de agua y los institutos provinciales de agua.

Si bien hay una amplia coordinación entre organismos provinciales en lo referido a la política habitacional, no hay una institución que predomine en todas las provincias para llevar a cabo su ejecución. En este sentido, los IPV interactúan con organizaciones no gubernamentales, ministerios de infraestructura, organismos provinciales de integración social y urbana, subsecretarías del estado de la vivienda y desarrollo urbano, entre otras.

En el área de la política ambiental y desarrollo sustentable los institutos coordinan principalmente con las secretarías de ambiente y desarrollo sustentable, y con los ministerios de ecología y recursos naturales renovables, de coordinación y planificación, y de infraestructura en menor medida.

En cuanto a las políticas relacionadas al transporte, son menos los institutos provinciales de vivienda que interactúan con otros organismos provinciales en esta temática. En este sentido, los pocos que articulan con otras instituciones, lo hacen entre diferentes instituciones como la dirección provincial de vialidad, dirección nacional de vialidad o el ministerio de infraestructura, entre otros.

4.3. Articulación con Municipios

A partir de 1957, las provincias argentinas comenzaron a reconocer de manera explícita en sus constituciones la autonomía y la facultad constituyente a los municipios para darse sus propias cartas orgánicas. Estos reconocimientos provinciales fueron recogidos en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en el artículo 123, por el cual se reconoce la autonomía de los municipios y se los habilita a establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de Cartas Orgánicas Municipales (Difalco, 2010). Según este artículo "cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Por otra parte, entre las competencias tradicionales del gobierno local se encuentra la gestión administrativa, que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; el desarrollo urbano, que incluye el planeamiento urbano, la obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos, ya sea suministro de agua potable, servicios

cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales, y la regulación de la vida comunitaria, que incluye entre otras tareas el abastecimiento urbano, el control de la salubridad y el tránsito urbano (Iturburu, 2000).

En este sentido, los IPV deben interactuar necesariamente con los municipios para poder ejecutar los programas de construcción de vivienda, ya que estos tienen la facultad de sancionar sus propias ordenanzas municipales, establecer indicadores urbanísticos, usos del suelo, normas urbanísticas y realizar su propia planificación urbana.

Por otra parte, los municipios son los que poseen las tierras y por lo general conocen mejor las necesidades de la población. Por este motivo, los organismos provinciales de vivienda remarcan la necesidad de trabajar articuladamente con los municipios, priorizando los proyectos indicados por estos, ya que son quienes conocen el territorio y los que llevan el registro de los postulantes y beneficiarios. Uno de los presidentes afirmaba que "en lo habitacional, con los intendentes es muy importante trabajar, son los jefes territoriales, son los que conocen las demandas día a día en su municipio".

En este sentido, la mayoría de las provincias que participaron de esta investigación entienden la importancia de esta interacción. Sin embargo, no hay instancias formalizadas de coordinación, sino que se da en base a vínculos por proyectos, fundamentalmente por el rol de los gobiernos locales para el acceso a la tierra, la adecuación de la normativa urbana y la incorporación de la vivienda como parte de la planificación urbana.

Por otra parte, resaltan algunas dificultades en esta articulación. Por ejemplo, en lo que se refiere a las cuestiones de hábitat, la Secretaría de infraestructura Urbana de la Nación transfiere fondos directamente a los municipios sin coordinar la gestión de las políticas con el ámbito provincial. Uno de los entrevistados afirmó que "cuando el municipio tiene un financiamiento directamente de Nación, nosotros no nos enteramos salvo por los diarios; entonces no hay articulación. Pero no es ni mala voluntad ni nada: el intendente o el equipo técnico del intendente va, tramita ante Nación, consigue el financiamiento y empieza a hacer la obra y no nos enteramos de ninguna manera". Esto significa un problema para los organismos provinciales de vivienda que también tienen bajo su jurisdicción asentamientos irregulares, y por este motivo remarcan la necesidad de recibir financiamiento para estas situaciones. Además, en algunas provincias existen dificultades en la articulación con los municipios debido a la escasez de recursos técnicos capacitados en estos.

4.4. Consejo Nacional de Vivienda (CNV)

El CNV es un organismo creado en 1995 por la Ley 24.464 del Sistema Federal de Vivienda y tiene como objetivo viabilizar las políticas habitacionales definidas por el Poder Ejecutivo Nacional en todo el territorio argentino. Este organismo busca generar espacios de discusión e intercambio tendientes a combatir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de familias de escasos y medios recursos. Por ello, es un ámbito importante donde los institutos provinciales de vivienda pueden interactuar entre sí y directamente con la Secretaria de Vivienda de la Nación.

Todos los presidentes entrevistados coincidieron en la importancia de que exista un consejo federal y reconocieron que actualmente **el CNV es un espacio activo de encuentro entre las provincias y la Nación**. Hubo mucha coincidencia en que hasta 2015 el CNV tenía baja actividad y que, con el cambio de gestión nacional, se volvió a armar como un espacio de discusión federal, donde quien se sienta a la mesa con los organismos provinciales es la secretaría que está

directamente encargada de diseñar e implementar la política. En palabras de uno de los presidentes:

> "Hasta el año 2015 (...) el Consejo no tenía ninguna discusión; era cero la discusión y las posibilidades de expresarse eran prácticamente nulas. Es algo que a partir del 2016 en el Consejo cambió: hay muchas más voces disidentes, a favor, en contra; al menos hay una posibilidad de expresar. Está claro que el Consejo no define la política ni orienta la política, porque de hecho a nivel nacional la política de vivienda cambió totalmente, y nunca fue consultado el Consejo para ver si nos parecía bien implementar una política de créditos hipotecarios, o si el UVA era mejor indicador de actualización de precios que el UVI".

En este sentido, también hubo mucho consenso en que la apertura al diálogo no se tradujo en una democratización de la política sino más en un espacio desde donde la Nación comunica las decisiones a las provincias. En su funcionamiento se reconoce la necesidad de que sea un espacio con mayor capacidad de decisión política y que pueda aprovecharse para que las provincias aporten más información sobre la diversidad de necesidades de cada territorio, de manera de perfeccionar los programas nacionales. Uno de los presidentes opinó:

> "Yo creo que es un espacio de difusión de la política habitacional. O sea, mi primera mirada es [que es] un espacio de difusión, que a nivel instituto nos llega la revista, nos llegan los comunicados y, bueno, supuestamente se articulan políticas ahí o, por lo menos, se discuten políticas. Pero yo no tengo acceso, digamos, más que a la información que nos bajan a través de las comunicaciones habituales que son las revistas, la difusión de la asamblea, algún tema en particular que nos haya tocado a nosotros".

En ese sentido, se manifestó un reclamo reiterado a que el CNV actúe como asesor de la política nacional que, tal como lo afirmó uno de los presidentes, plantearía la necesidad de adaptarse a los tiempos que exige la gestión del ejecutivo nacional.

En el **Figura 15** se muestra las evaluaciones agregadas que los organismos provinciales hicieron sobre los objetivos que el CNV tiene como parte de su misión. Allí se puede ver que en general consideran bueno o muy bueno el desempeño de las actividades del Consejo y destacan las actividades relacionadas a promover el intercambio de experiencias y alternativas de solución a los problemas comunes, tendientes a capacitar a los agentes de los Organismos Ejecutores de Vivienda.

Si bien los institutos provinciales de vivienda consideran al CNV un buen espacio para el intercambio de opiniones, inquietudes y para compartir experiencias, muchos de los presidentes de los organismos entrevistados consideran que sus opiniones no son incorporadas en la elaboración de la política nacional de vivienda. En ese sentido, diversos presidentes manifestaron que el gobierno nacional entiende al CNV solamente como un medio a través del cual comunicar las políticas a implementar.

Uno de ellos sostuvo en las entrevistas que "se está como refundando cuál es el concepto del Consejo para de alguna manera hacer fuerza para poder intervenir en las políticas que se establecen, porque en definitiva hoy ya casi que llegan resueltas, esta es la resolución 102 y la 122 y hay que hacerlas así. Entonces de alguna manera estamos haciendo fuerza con todos los directores de las provincias para tratar de poder opinar o proponer para poder llegar con soluciones pensadas desde toda la nación".

De igual manera otro presidente sostuvo: "Veo con buena cara que el Consejo de la Vivienda se esté usando para debatir, por ahí también lo usan mucho para informar, y por ahí nos ponemos medio molestos, porque ya vamos a hablar sobre hechos consumados, por ejemplo lo del contrato de fideicomiso que firmó el secretario de la nación, las últimas asambleas fueron para informarnos y estas son las pautas, si te gusta bien y sino fijate que vas a hacer, algo así fue.

Pero bueno, es participativo pero también nos gustaría que antes de alguna decisión, participar, y hacer cierta diferencia".

En la **Figura 15** también se observa que seis de los once institutos que evaluaron el CNV consideran que el vínculo con organismos nacionales, internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para intercambiar información, experiencias y resultados, es malo o muy malo, siendo ésta la característica más débil del Consejo Nacional de la Vivienda según los entrevistados.

Figura 15. Evaluación del desempeño del Consejo Nacional de la Vivienda

	Compatibilizar y coordinar criterios sobre problemáticas en común y promover acciones articuladas entre las provincias	Implementación de una política habitacional nacional que atendia a las realidades de las jurisdicciones representadas	Analizar la legislación vigente y proponer acciones para mejorar la autonomia administrativa, técnica y operativa de los IPV	Desarrollar alternativas en las fuentes de financiamiento	Coordinación con Organismos Públicos, Privados y responsables de los servicios de infraestructura y transporte	Proponer programas de asistencia técnica e integración	Base de datos que permita disponer de un inventario general de las caracteristicas físicas y financieras de los programas	Promover el intercambio de experiencias y alternativas de solución a los problemas comunes	Vincularse con Organismos nacionales e internacionales para intercambiar información, experiencias y resultados
Muy Malo		1		1					2
Malo	1	2	1	3	3	2	3	2	4
Bueno	4	2	5	3	4	4	5	1	1
Muy Bueno	4	5	4	3	3	5	3	5	3
Excelente	2	1	1	1	1			3	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas realizadas a 11 institutos provinciales de vivienda.

5. Capacidades de gestión de los organismos provinciales de vivienda

Los organismos provinciales exponen diversos problemas ligados a la gestión de la política de vivienda, así como desafíos que las propias instituciones enfrentan en función de sus competencias.

Hay un primer núcleo de problemas que tiene que ver con el soporte normativo y con los instrumentos disponibles para implementar los diversos proyectos y programas en el marco del Plan Nacional de Vivienda y de las iniciativas de cada provincia en materia habitacional. Respecto al marco normativo, las visiones son disímiles.

Por un lado, hay provincias que reconocen un soporte legislativo adecuado y, además, un buen acompañamiento desde el sector legislativo para atender las necesidades de la política de vivienda, tanto a nivel provincial como a nivel municipal, por ejemplo, para el acceso a tierra. Sin embargo, uno de los presidentes remarcó que las leyes sin la decisión política de implementar cambios en las acciones de vivienda pueden quedar en un plano de meramente declarativo. Por otro lado, diversos entrevistados declaran falta de leyes adecuadas o bien legislación obsoleta, que no se adecua al tipo de acciones que deben implementarse en el territorio.

En este sentido, seis de las provincias estudiadas en este trabajo cuentan actualmente con leyes vigentes de ordenamiento territorial o planes territoriales. Buenos Aires posee una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-Ley 8912/77) y un Plan Estratégico 2010-2020 (Enero 2011). Catamarca (en la región este) y Chaco (2013) también tienen Planes estratégicos

territoriales, mientras que Mendoza tiene dos leyes provinciales (Ley Prov. Nº 8.051 y Ley Prov. Nº 8.999). San Juan tiene un Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan y Misiones afirma contar con alguna Ley de ordenamiento territorial pero no especifica cual es.

Tres de estas provincias se encuentra además desarrollando proyectos de Ley de ordenamiento territorial o planes territoriales. Catamarca está elaborando un Plan Estratégico Territorial para las regiones restantes de la provincia, Chaco está actualizando el Plan Estratégico Territorial y San Juan que se encuentra elaborando Planes de Ordenamiento Territorial para los Municipios Rawson, Pocito, Albardón, Iglesias, Valle Fértil, Zonda, Caucete, Angaco, Jáchal . Por otra parte, se suma Mendoza a las provincias que están desarrollando planes territoriales. En este caso, la provincia se encuentra elaborando un Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Municipios tienen doce meses para la elaboración de sus propios Planes de Ordenamiento Territorial (PMOTs).

En cuanto a la normativa relacionada a las áreas metropolitanas, solo cuatro provincias poseen algún tipo de normativa en esta temática. Mendoza dentro del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial contempla un Plan Interjurisdiccional de OT para el Área Metropolitana de Mendoza, Salta posee lineamientos para el Área Metropolitana Valle de Lerma y Planes Integrales de Ordenamiento Urbano en algunos municipios, San Juan tiene un Código de Edificación de la Provincia de San Juan, mientras que Misiones se encuentra desarrollando un Proyecto relacionado al Turismo, Transporte, Posadas, Candelaria y Garupá.

Un segundo campo problemático en la gestión de los institutos engloba las cuestiones de la información. Éste sigue siendo un tema pendiente: tanto en la generación, respecto a cómo se sistematizan las listas de beneficiarios, como en el acceso y la transparencia, la situación es heterogénea y dispar entre las provincias. Esto genera dificultades en la planificación y vuelve opacas las adjudicaciones e implica, además, que muchas provincias no tienen claro el déficit real, porque en gran medida no es posible saber si las familias ya son beneficiarias de otro programa o a lo largo del tiempo de espera han resuelto el acceso a la vivienda. La incorporación de tecnologías digitales es aún incipiente en todas y algunas están resolviendo la actualización de las bases de datos de destinatarios a través de oficinas móviles que llegan a las diversas ciudades.

Finalmente, hay un tercer grupo de problemas en relación al estado de los equipos que conforman los institutos. Por un lado, muchos entrevistados declararon falta de capacitación de los recursos humanos y personal de planta con mucha antigüedad, como la contracara de la necesidad de renovar equipos con gente joven. Asimismo, algunos afirmaron un exceso de burocracia que demora los procesos internos.

Cuando analizamos la implementación de la política habitacional, observamos que la vivienda es un elemento integrado al hábitat urbano. Es decir que la vivienda no solamente es construida para saldar el déficit, sino que también es incluida de manera integral en la planificación urbana.

De las encuestas realizadas se desprende que el instrumento más comúnmente utilizado por los institutos provinciales para la ejecución de la política habitacionales es la recuperación de plusvalías. Este instrumento reconoce que la inversión pública y la acción gubernamental aumentan el valor de la propiedad para los propietarios privados, este aumento del valor se mide y se cobra para respaldar nueva construcción de infraestructura, viviendas sociales y otros servicios que mejoran la calidad de vida de todos los residentes. Dentro de esta categoría cuatro institutos afirmaron que utilizaban la contribución por mejoras como método se recuperación de plusvalías. La contribución por mejoras es un tributo basado en el principio del beneficio, es decir,

si algún actor económico se beneficia por una acción del Estado, éste último puede cobrar una cierta cantidad de dinero sobre ese beneficio.

Por otra parte tres institutos cuentan con bancos de tierra como provisiones de terrenos aptos para futuros desarrollos.

Otros instrumentos como el alquiler social, impuesto inmobiliario, unidad económica mínima sustentable y la promoción y compensación por servicios ambientales también son considerados por las provincias de nuestro país.

Cabe la pena destacar en ninguna provincia implementa impuestos a la vivienda ociosa, siendo este un tema además del que sólo cuatro provincias disponen información. Salta presenta el porcentaje más bajo (4,69%) con 14.786 viviendas, seguida por Mendoza, con 15% (78.506 unidades), Catamarca, con 21.27% (24.258 unidades) y Buenos Aires, donde el mayor porcentaje (21.53%) también coincide con el mayor número de vivienda ociosa (957.593 unidades).

Además al analizar las entrevistas podemos observar que siete provincias cuentan con instrumentos para promover procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat. Buenos Aires posee la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, y contribuye al financiamiento de la vivienda a través de Cooperativas de Vivienda constituidas ad-hoc en base a la Ley Nacional Nº 20.337 de Cooperativas. Chaco implementa el programa de la gestión de la vivienda Socioeconómica para las cooperativas u organizaciones, a través de la UEP Chaco Construye desde 2016. Corrientes cuenta con los Programas Lote Propio y Lote Porá. La Rioja lleva adelante un programa de asistencia de materiales y las familias ejecutan las viviendas. Misiones implementa políticas en este sentido en muy pocos municipios y Neuquén promociona las Cooperativas- Barrio Intercultural San Martín de los Andes.

Conclusiones

Frente al déficit habitacional en Argentina, el diseño y la implementación de la política de vivienda constituye una instancia clave de la gestión del territorio para revertir las desigualdades estructurales. Dentro del esquema del sistema federal, los institutos provinciales de vivienda juegan un papel clave para materializar los objetivos y lineamientos nacionales y contribuir a un desarrollo urbano planificado.

En su larga historia, los institutos han enfrentado desafíos diversos. Esta investigación representa un aporte a la necesaria actualización de información que permita mejorar la gestión de la política de vivienda, fundamentalmente a través de la definición de las principales problemáticas de acceso a la vivienda en las provincias, así como de procesos de gestión de los institutos, de la revisión de las relaciones institucionales dentro del sistema federal y del relevamiento de las condiciones presupuestarias y de producción.

A modo de síntesis, este estudio pone en evidencia una serie de temas emergentes de los propios presidentes y equipos de los institutos provinciales.

Ante todo, debemos enfrentar un déficit para el cual nunca parecen alcanzar los recursos económicos. Esta situación lejos está de ser novedosa, sin embargo sigue siendo el centro de los problemas de la política de vivienda. Mientras que el paradigma del Estado productor parece haber dejado paso al del sector público como facilitador, donde se convoca al sector privado a participar de sistema de provisión de vivienda, las provincias aún manifiestan el desequilibrio de la ecuación de garantizar masivamente el acceso a la vivienda.

Por otro lado, la complejidad de ese déficit demanda políticas nacionales que reconozcan la diversidad de soluciones que deben ser provistas y, sobre todo, un abordaje que priorice a los sectores más vulnerables y con mayores dificultades económicas. La estratificación de soluciones provistas por mecanismos de mercado y por el sector público podría constituirse como un modelo válido en tanto el financiamiento de cada segmento sea acorde con el déficit. Por ello es importante tomar nota de los grupos sociales que son sujeto de la política de vivienda a través de los institutos y diseñar programas que los alcancen aún en las situaciones de incapacidad de repago.

En un plano más conceptual, hay un consenso masivo sobre la importancia de la gestión del suelo en las políticas de vivienda. Sin embargo, a nivel de la gestión provincial los institutos deben lidiar con reiteradas dificultades para acceder a suelo servido y bien localizado para el desarrollo de soluciones habitacionales. Aún con una mirada clara en términos de planificación de las ciudades y ordenamiento del crecimiento territorial, los organismos de vivienda aceptan, en gran medida, el único suelo al que pueden acceder en mercados inmobiliarios desregulados. Esto redunda en que el parque de vivienda pública se siga desarrollando en tierras periféricas, sin buenas conexiones con las centralidades y el equipamiento urbano, en terrenos donde se reproduce una imagen homogénea de tipologías idénticas, aisladas del tejido urbano consolidado. En esta discusión el rol de todos los niveles de gobierno es clave, no ya en términos presupuestarios sino en su capacidad de regular el territorio y la producción del espacio urbano: la política de vivienda demanda con urgencia una política de suelo que permita operar en los núcleos urbanos, aprovechando la infraestructura y los servicios existentes y brindando posibilidades alternativas de soluciones habitacionales a las históricamente desarrolladas.

En relación a los procesos institucionales, el cambio de la política nacional de vivienda en 2015 y la transformación del modelo de gestión puso en evidencia otro problema histórico de los organismos provinciales: la formación y capacitación de los recursos humanos para actuar de acuerdo a necesidades y procesos que cambian y se reformulan. Lo cual, sin duda, también guarda relación con temas de recursos económicos, pero que ante todo interpela a los propios equipos de gestión a las formas en las cuales enfrentan los desafíos habitacionales de sus provincias.

Finalmente, hay una coincidencia masiva en la importancia del Consejo Nacional de Vivienda como el espacio de discusión de la política de vivienda. Es pertinente atender a la demanda de mayores instancias de debate y diseño, en tanto son las provincias quienes disponen de información directa sobre los problemas y la demanda habitacional y quienes tienen la capacidad de articular la política de vivienda con la planificación urbana que desarrollan los municipios.

Este estudio constituye un aporte inicial para avanzar en el fortalecimiento del sistema federal de vivienda y contribuye con evidencia a actualizar los temas que definen la política habitacional de Argentina.

Anexos

Anexo 1

Modelo de entrevista a directores de Organismos Provinciales de Vivienda

1. ¿Cuál es su cargo y antigüedad en el organismo?
2. ¿Cuál es la situación habitacional en la provincia? ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta en materia de vivienda?
3. ¿Qué política urbana y habitacional se está desarrollando actualmente en la provincia?
4. ¿Cuáles considera que son los principales problemas de su organismo?
5. ¿Cuáles son los principales conflictos en la articulación con los organismos nacionales? ¿Percibe cambios en la relación entre su organismo y la Nación debido al cambio de gestión en 2015? ¿Cuáles?
6. ¿Cómo es la articulación de su organismo con los municipios?
7. ¿Cuál es su opinión sobre el Consejo Nacional de la Vivienda? ¿Considera que es un espacio de articulación o con potencial de articulación? ¿Cuáles son los límites de esta instancia de organización?
8. ¿Las leyes que aplican colaboran con la gestión de su organismo o habría que modificarlas? ¿Cómo?
9. ¿Qué modificaciones serían necesarias para mejorar el desempeño de su organismo en su rol de gestión de políticas de vivienda?

Anexo 2

Modelo de encuesta a organismos provinciales de vivienda

PARTE 1

SITUACIÓN HABITACIONAL DE LA PROVINCIA

1. ¿Cuál es el déficit habitacional cualitativo?

   _____ Unidades _____ %

2. ¿Cuál es el déficit habitacional cuantitativo?

   _____ Unidades _____ %

3. ¿Cuál es el porcentaje de inquilinos?

   _____ %

4. ¿Cuánta población hay en situación de calle?

_____ personas

5. ¿Qué cantidad de vivienda ociosa existe?

_____ Unidades _____ %

6. ¿Cuál es el porcentaje de cobertura de la red de agua?

_____ %

7. ¿Cuál es el porcentaje de cobertura de la red de alcantarillado?

_____ %

8. ¿Cuáles son los principales problemas en materia habitacional que enfrenta la provincia?

(1) _____

(2) _____

(3) _____

(4) _____

(5) _____

PARTE 2

SITUACIÓN DEL ORGANISMO PROVINCIAL DE VIVIENDA

9. ¿Cuántos empleados componen la planta actual (funcionarios, en relación de dependencia y contratados)?

Técnicos: _____

Administrativos: _____

Otros: _____

10. ¿Cuál es la situación en relación a la capacitación de los equipos técnicos? Por favor, indique el número de personas en cada caso:

○ Han realizado cursos de actualización en el último año ___ personas

○ Han realizado cursos de actualización en los últimos 5 años ___ personas

○ Han realizado estudios de posgrado en el último año ___ personas

○ Han realizado estudios de posgrado en los últimos 5 años ___ personas

○ Otros: _____ ___ personas

11. Indique los principales problemas de su organismo para ejecutar la política de vivienda:

○ Bajo presupuesto en relación al déficit de la provincia

○ Falta de capacitación técnica de los equipos institucionales

○ Poca disponibilidad de tecnologías adecuadas para construcción de viviendas

○ No se aplican políticas de suelo adecuadas para el desarrollo adecuado de la política de vivienda

○ Otros: _____

12. ¿Conoce las metas y recomendaciones en materia de vivienda de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

○ No

○ Sí

13. En caso de respuesta afirmativa, ¿qué acciones se están desarrollando desde su organismo para cumplir con las metas establecidas?

_____

14. En términos aproximados, ¿podría decir qué porcentaje de los fondos con los que cuenta su organismo provienen de Nación y cuánto de la provincia?

Nación: _____ % Provincia: _____ %

15. ¿De qué modo su organismo recibe esos fondos?

○ Transferencias automáticas de la Nación _____ %

○ Transferencias automáticas de la Provincia _____ %

○ Transferencias de la Nación contra proyecto _____ %

○ Transferencias de la Provincia contra proyecto _____ %

○ Otras modalidades: _____ _____ %

16. De acuerdo a su percepción, considera que las transferencias de fondos de Nación se realizan con:

○ Alta discrecionalidad

○ Baja discrecionalidad

○ No existe discrecionalidad

17. ¿Existen problemas en relación a los fondos transferidos desde Nación a su organismo? ¿Cuáles?

○ Fondos insuficientes para la demanda habitacional

○ Demoras en las transferencias

○ Dificultad para cumplir con las exigencias de las presentaciones de proyecto

○ Otros: _____

○ No existen problemas

18. ¿Cuál fue el presupuesto 2017 de su organismo? Por favor indicar de acuerdo a las diferentes fuentes de financiamiento:

Fuente: _____ Monto: _____ $

Fuente: _____ Monto: _____ $

Fuente: _____ Monto: _____ $

Fuente: _____ Monto: _____ $

19. ¿Cuál fue el porcentaje de ejecución del presupuesto 2017?

_____%

20. En caso de sub-ejecución, por favor detalle los motivos:

_____

21. ¿Cuál es el presupuesto 2018 de su organismo? Por favor indicar las diferentes fuentes de financiamiento:

Fuente: _____ Monto: _____ $

Fuente: _____ Monto: _____ $

Fuente: _____ Monto: _____ $

Fuente: _____ Monto: _____ $

22. Los fondos recibidos por FONAVI ¿se destinan exclusivamente a la construcción de viviendas?

○ No

○ Sí

23. En caso de respuesta negativa, ¿a qué otros usos se destinan?

_____

PARTE 3

RELACIONES INSTITUCIONALES

24. ¿Cuáles son los objetivos y la misión de su organismo?

_____

25. En su provincia ¿existen otros organismos que desarrollen políticas habitacionales o provisión de viviendas? (por ejemplo, unidades ejecutoras municipales)

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

26. Indique con una X con qué organismos del nivel nacional articula acciones y programas:

○ Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano

○ Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano

○ Subsecretaría de Recursos Hídricos

○ Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

○ Subsecretaría de Coordinación de la Obra Pública Federal

○ Secretaría de Asuntos Municipales

○ Subsecretaría de Movilidad Urbana

○ Secretaría de Obras del Transporte

○ Unidad de Ciudades Sustentables

○ Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable

○ Otros: _____

27. En su provincia ¿existen instancias de coordinación entre organismos provinciales en materia de políticas habitacionales, de planificación territorial, de hidráulica, de provisión de infraestructura básica, de transporte y/o políticas ambientales?

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

28. En su provincia ¿existen instancias de coordinación de la política habitacional entre su organismo y los municipios?

◯ No

◯ Sí

¿Cuáles? _____

29. Su organismo ¿participa del Consejo Nacional de la Vivienda?

◯ No

◯ Sí

30. Si su respuesta es SÍ, por favor indique de 1 a 5 [siendo 1 la menor calificación (malo) y 5 la mayor (excelente)] cómo evalúa el desempeño del Consejo Nacional de la Vivienda en términos de:

× Compatibilizar y coordinar criterios sobre problemáticas en común y promover acciones articuladas entre las provincias.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Proponer pautas para la implementación de la política habitacional nacional, atendiendo a las realidades de las jurisdicciones representadas.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Analizar la legislación vigente en materia de vivienda y desarrollo urbano y proponer las acciones legislativas y ejecutivas necesarias, para mejorar la autonomía administrativa, técnica y operativa de los Organismo Ejecutores de Vivienda.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Desarrollar alternativas en las fuentes de financiamiento, públicas y privadas, nacionales e internacionales, que incrementen las inversiones previstas en vivienda, equipamiento e infraestructura de servicios.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Desarrollar acciones de coordinación entre Organismos Ejecutores de Viviendas, con los correspondientes Organismos Públicos y Privados competentes como así también responsables de los servicios de infraestructura y transporte.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Proponer programas de asistencia técnica e integración, para mejorar las acciones de planeamiento, programación, diseño y ejecución de los proyectos, así como los costos de los productos terminados, tecnología y aplicación de recursos regionales y locales.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Desarrollar una base de datos que permita disponer de un inventario general de las características físicas y financieras de los programas, proyectos desarrollados, en desarrollo actual y futuro.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Promover el intercambio de experiencias y alternativas de solución a los problemas comunes, tendientes a capacitar a los agentes de los Organismos Ejecutores de Vivienda.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

× Vincularse con Organismos Nacionales, extranjeros, internacionales, Gubernamentales y no Gubernamentales con competencia en la materia, para intercambiar información, experiencias y resultados.

◯ 1 ◯ 2 ◯ 3 ◯ 4 ◯ 5

31. ¿Considera que el Consejo Nacional de la Vivienda es un ámbito desde el cual las provincias pueden incidir en la política habitacional nacional?

◯ No

◯ Sí

PARTE 4

SOLUCIONES HABITACIONALES

32. Indicar tipología, superficie, costo de construcción, precio de venta (recupero) y tiempo de producción de las soluciones habitacionales que produce su organismo, detallando en el marco de qué programa se generan:

Programa: _____

Tipología: _____ Superficie: _____ m2

Costo: _____ $ Precio: _____ $

Tiempo de producción (cantidad de unidades por tiempo total): Ejemplo: 500 unidades en 5 meses_____

33. Indicar otros tipos de las soluciones para el acceso a la vivienda que provea su organismo (por ejemplo, líneas de crédito)

_____

34. ¿Cuántas soluciones habitacionales se produjeron en 2017 de acuerdo a cada programa?

Programa: _____ Cantidad: _____

Programa: _____ Cantidad: _____

35. ¿Cuál la inversión estimada para resolver el déficit en su provincia?

_____

36. Indique los principales problemas que enfrenta su organismo para producir suelo urbano servido:

(1) _____

(2) _____

(3) _____

(4) _____

(5) _____

37. Su organismo, ¿produce soluciones habitacionales a través de Asociaciones Público-Privadas?

○ No

○ Sí

38. Su organismo ¿implementa tecnologías para bajar costos de producción de las viviendas?

○ No

○ Sí ¿Cuáles? _____

39. Su organismo ¿implementa tecnologías para desarrollar modelos de vivienda sustentable?

○ No

○ Sí ¿Cuáles? _____

40. Las empresas de la provincia ¿tienen capacidad para proveer la tecnología y el volumen requerido para la producción de viviendas?

○ No ¿Por qué motivos? _____

○ Sí

41. ¿Qué sectores son beneficiarios de la política de vivienda?

○ Población en situación de calle o con inminencia por desalojo
○ Residentes en villas y asentamientos
○ Trabajadores formales con ingresos menores a 2 salarios mínimos
○ Trabajadores formales con ingresos mayores a 2 salarios mínimos
○ Trabajadores informales con ingresos menores a 2 salarios mínimos
○ Trabajadores informales con ingresos mayores a 2 salarios mínimos
○ Otros: _____

42. Su organismo, ¿cuenta con una base de postulantes actualizada?

○ No
○ Sí ¿Es de acceso público? ¿A través de qué medio? _____

43. ¿Cuáles son los criterios para acceder al sistema de asignación de viviendas?

○ Antigüedad de inscripción
○ Carga familiar
○ No poseer otra propiedad con fines de vivienda
○ Postulantes con discapacidad o problemas de salud
○ Postulantes en situación de riesgo social (hacinamiento, en situación de desalojo, etc.)
○ Postulantes en situación de riesgo ambiental
○ Otros: _____

44. Los criterios seleccionados en la pregunta (43) definen la asignación final por:

○ Puntaje
○ Sorteo
○ Otros mecanismos: _____

45. ¿Qué tipo de créditos provinciales hay disponibles para el acceso a vivienda nueva? ¿Cuántas familias accedieron a cada uno durante 2017?

_____ _____ familias

_____ _____ familias

46. ¿Qué tipo de créditos provinciales hay disponibles para la construcción o mejoramiento de viviendas? ¿Cuántas familias accedieron a cada uno durante 2017?

_____ _____ familias

_____ _____ familias

PARTE 5

INSTRUMENTOS

47. ¿La provincia cuenta con leyes de ordenamiento territorial o planes territoriales vigentes?

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

48. ¿La provincia cuenta con proyectos de ley de ordenamiento territorial o planes territoriales en elaboración?

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

49. ¿La provincia cuenta con normativa específica para áreas metropolitanas?

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

50. ¿La provincia cuenta con proyectos de normativa específica para áreas metropolitanas?

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

51. Indique qué instrumentos están disponibles a nivel provincial y/o municipal

○ Recuperación de plusvalías

○ Contribución por mejoras

○ Banco de tierras

○ Impuestos a vivienda ociosa

○ Alquiler social

Otros: _____

52. ¿La provincia cuenta con instrumentos para promover procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat?

○ No

○ Sí

¿Cuáles? _____

Bibliografía

Basualdo, J. L. (2006). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. Conflictos y posibilidades. Café de las ciudades.

Bouillon, C. P. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina (CAVERA). (2006). Un poco de historia: 30 años del Fondo Nacional de la Vivienda. CAVERA.

Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos (CEDU). (2017). El déficit habitacional es del 28% de viviendas. CEDU (19 de febrero). Disponible en: http://www.cedu.com.ar/cedu_new/noticias/novedades-del-sector/2532-el-deficit-habitacional-nacional-es-del-28-de-viviendas.html

Consejo Nacional de la Vivienda. (2016). Revista N° 50. Disponible en: http://www.cnvivienda.org.ar/publicaciones/cnv50.pdf (consultado en marzo de 2017).

Difalco, D. R. (2010). La autonomía municipal. Universidad Nacional de La Plata. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; año 7, N° 40, pp. 479-489. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento_completo.pdf?sequence=1

Goyburu, L. (2016). ¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina. Tesis de Maestría, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2470/MCP_2016_Goyburu.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Iturburu, M. S. (2000). Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

Maceira, D. (2009). Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina. Documento de Trabajo N°23. CIPPEC.

FONAVI. (2000). Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda. Ministerio de Economía de la Nación.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). Plan Estratégico Territorial. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Rodulfo, M. (2007). Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos. Programa de Actualización de posgrado: Hábitat y pobreza urbana en América Latina. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UBA.

Acerca de los Autores

Guadalupe Granero: 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).

Fernando Bercovich: coordinador del Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Asuntos Internacionales y Política Urbana por The New School (Estados Unidos) y Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín.

Pía Barreda: analista del Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciada en relaciones internacionales (Universidad Católica Argentina). Maestrando en Políticas ambientales y territoriales (Universidad de Buenos Aires).

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto Estratégico de Hábitat del programa de Ciudades de CIPPEC que dirige Gabriel Lanfranchi.

Si desea citar este documento: Granero, G., Barreda, P., Bercovich, F. (mayo de 2019). La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. Documento de Trabajo N° 181. Buenos Aires. CIPPEC.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus publicaciones sin fines comerciales. Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org

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

Notas

CIPPEC políticas públicas *public policies*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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**, e **Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina

T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213