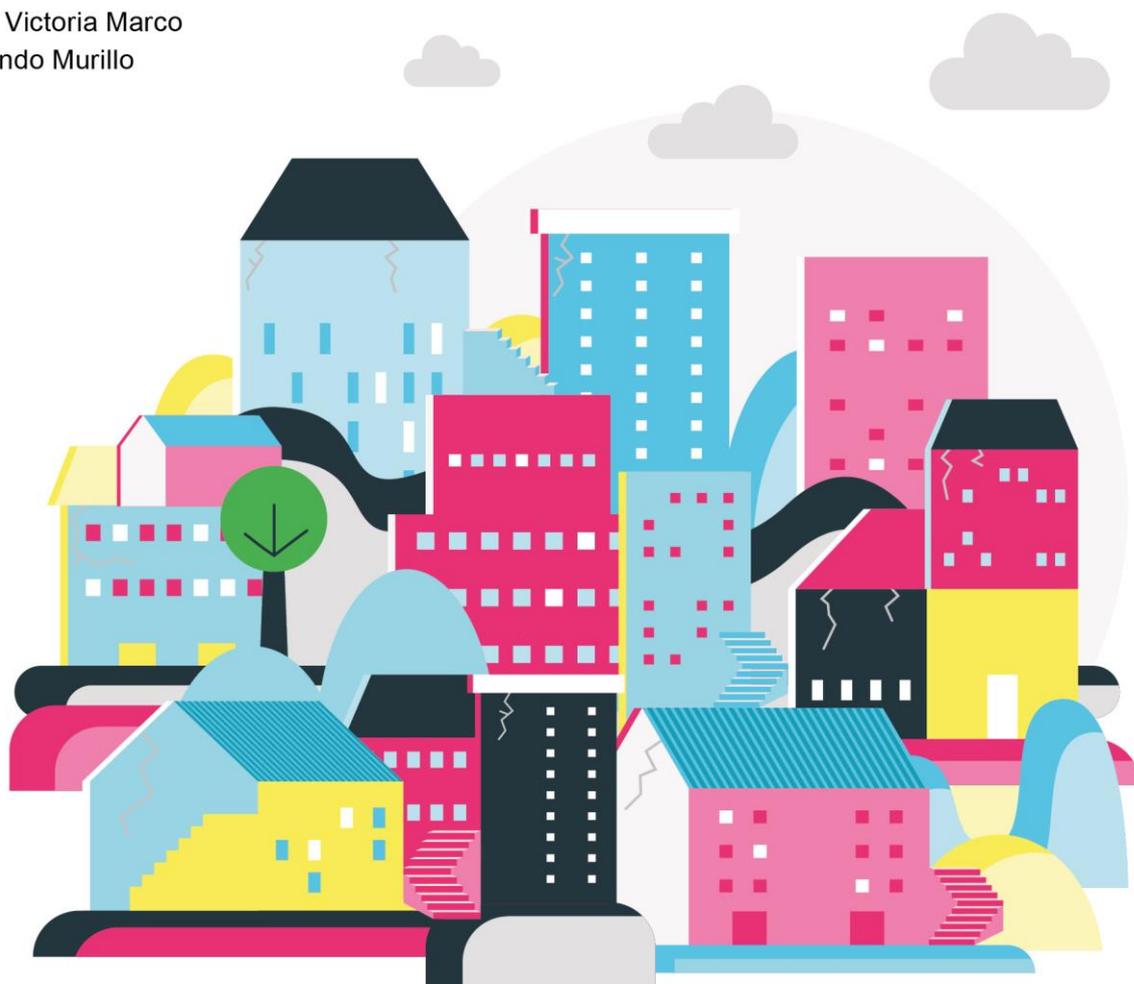


## PROGRAMA CIUDADES

# Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda Asignaturas pendientes a 40 años del retorno de la democracia en Argentina

María Victoria Boix  
Mercedes Di Virgilio  
Carolina González Redondo  
María Victoria Marco  
Fernando Murillo





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## Resumen

El acceso al hábitat y a la vivienda adecuada es fundamental para garantizar otros derechos como la salud, la educación y el trabajo. Sin embargo, actualmente el 32% de los hogares de Argentina –4.000.000 hogares– habita en viviendas deficitarias, de acuerdo a las estimaciones del Observatorio Federal Urbano, basadas en datos del censo 2010. De ese total, un tercio (1.300.000 hogares) vive en viviendas compartidas con otros hogares y/o de precaria calidad constructiva (déficit cuantitativo), mientras que los dos tercios restantes (2.600.000 hogares) lo hacen en viviendas que requieren ampliaciones y/o mejoras clave para la calidad de vida (déficit cualitativo). Si se recurre a criterios de medición más exigentes, como la metodología construida por María Mercedes Di Virgilio (investigadora del CONICET), el déficit habitacional total alcanza al 55%, es decir, 6.400.000 hogares.

Con el apoyo de AFD (Agencia Francesa de Desarrollo), se realizó un diagnóstico sobre el acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda en Argentina, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. Para ello, se hizo un análisis a partir de dos ejes de trabajo relacionados entre sí: por un lado, la planificación y el ordenamiento territorial y, por otro lado, el acceso al hábitat y a la vivienda.

Si bien durante los últimos 40 años hubo avances respecto a la planificación y el ordenamiento territorial mediante el impulso de políticas o la creación de organismos específicos, dichos esfuerzos resultaron insuficientes. Esto se evidencia en la actual falta de planificación del crecimiento urbano que tiene como consecuencia una doble tendencia: por un lado, la expansión desordenada de la mancha urbana y, por otro lado, la densificación desbalanceada de las centralidades de las áreas metropolitanas.

Por otra parte, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad se implementaron diversas políticas para atender el déficit habitacional, principalmente el cuantitativo. Se llevaron a cabo distintos programas, desde la construcción de viviendas por parte del Estado, el mejoramiento de los barrios informales, el otorgamiento de créditos para la compra de vivienda, hasta la generación de lotes con servicios. Sin embargo, ninguno de los programas logró abordar de forma holística y permanente la problemática, motivo por el cual el acceso a la vivienda adecuada continúa siendo una asignatura pendiente y afecta, de distintas formas, a casi todos los sectores de la población. A pesar de que la problemática del hábitat es estructural, no está presente en la agenda pública de las principales fuerzas políticas.

Este diagnóstico también dejó al descubierto la falta de coordinación entre la política de planificación y ordenamiento territorial, y la de acceso al hábitat y a la vivienda. Producto de ello, se da un aumento sostenido tanto en la cantidad de barrios informales como en su tamaño, ya que es la alternativa posible para aquellos hogares que no pueden acceder a una vivienda en el mercado formal, así como la persistencia de altos niveles de déficit en la calidad de las viviendas en la ciudad formal. Esta falta de coordinación se evidencia tanto de forma horizontal, por la atomización de los organismos estatales a cargo de la gestión del territorio en todos sus niveles, como de forma vertical entre la Nación, las provincias y los municipios.

Con el objetivo de abordar los desafíos vigentes, en el documento presente proponemos nueve recomendaciones que consideramos fundamentales para el diseño de la política pública de hábitat y vivienda de la Argentina de cara a los próximos 40 años de democracia. Si bien las recomendaciones no son exhaustivas ni taxativas, buscan atender las principales deficiencias actuales: 1) Avanzar en una política integral y masiva de mejoramiento de viviendas; 2) Sancionar leyes provinciales de ordenamiento territorial que promuevan la densificación en áreas servidas y garanticen la provisión de servicios

(básicos y urbanos) en zonas habitadas que no cuentan con ellos; 3) Desarrollar mecanismos para movilizar suelo urbano a nivel municipal; 4) Mejorar la coordinación y articulación de la política de vivienda a nivel federal; 5) Promover incentivos a la eficiencia energética y la sustentabilidad ambiental de las viviendas; 6) Profundizar los procesos de integración socio-urbana y otorgar facilidades para la regularización de la tenencia segura del suelo; 7) Promover el alquiler asequible, desincentivando la tenencia de viviendas vacías y terrenos vacantes y generando estímulos para el alquiler de viviendas; 8) Promover soluciones temporales de vivienda en contextos de emergencia (desastres de origen natural o antrópico, situación de calle, personas víctimas de violencia de género o familiar, o personas que viven en zonas de riesgo ambiental), y por último, 9) Incorporar mecanismos de transparencia y de medición de la problemática, tanto en el diseño como la ejecución de las políticas de vivienda.

## Presentación

---

Este documento surge como resultado del proyecto “Hábitat adecuado en Argentina”, realizado por CIPPEC con el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), cuyo objetivo principal es diagnosticar la situación habitacional en el país. Para ello, es necesario analizar dos ejes de trabajo interrelacionados: por un lado, la planificación y el ordenamiento territorial y, por otro lado, el acceso al hábitat y a la vivienda.

Este proyecto forma parte de la iniciativa institucional Democracia 40 (40D), que busca generar recomendaciones de políticas públicas para potenciar el desarrollo sostenible, la inclusión social y la calidad institucional para los próximos 40, conmemorando los 40 años de democracia ininterrumpida desde 1983. Para ello, se identificaron las principales deudas pendientes del país en la materia, entre ellas garantizar el acceso al hábitat y a la vivienda adecuada para todos los habitantes, y se diseñaron diversas propuestas de política pública para comenzar a abordarlas durante los próximos 4 años.

Esta deuda está atravesada por múltiples factores y afecta -en distinta medida- a prácticamente todos los sectores de la población. Por lo tanto, para diseñar una propuesta de política pública relevante, pertinente y viable, es necesario partir de un diagnóstico objetivo e integral de la problemática, el cual se presenta a continuación.

Este documento fue elaborado en consulta con dos Organizaciones de la Sociedad Civil, TECHO y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), y presenta las principales políticas públicas llevadas a cabo en la temática durante los últimos 40 años, la situación actual y los desafíos vigentes. De este análisis se desprenden 9 recomendaciones que, si bien no son exhaustivas ni taxativas, buscan proponer un primer abordaje para los principales aspectos de la problemática.

# Índice

Introducción .....	6
Metodología.....	7
Principales políticas implementadas durante los últimos 40 años .....	8
Principales hitos y políticas durante los últimos 40 años .....	8
La evolución de la planificación territorial desde el retorno a la democracia	9
La evolución de la política habitacional desde el retorno a la democracia ...	16
Situación actual de la problemática .....	37
Principales tendencias urbanas .....	37
Acceso al hábitat y a la vivienda .....	42
Diseño institucional, marco normativo y presupuesto.....	60
Principales desafíos identificados.....	71
Coordinación institucional y capacidades estatales.....	72
Planificación y ordenamiento territorial .....	74
Acceso a hábitat y a la vivienda .....	75
Recomendaciones.....	78
Política integral y masiva de mejoramiento de viviendas .....	78
Sanción de leyes provinciales de ordenamiento territorial .....	78
Desarrollo de mecanismos para movilizar suelo urbano a nivel municipal	79
Mejoramiento de la coordinación y articulación de la política de vivienda a nivel federal .....	79
Promoción de mecanismos de incentivo a la eficiencia energética y a la sustentabilidad ambiental de las viviendas.....	80
Profundización de los procesos de integración socio-urbana y otorgamiento de facilidades para la regularización de la tenencia segura del suelo (con aportes de TECHO) .....	80
Promoción del alquiler asequible, desincentivando las viviendas y terrenos vacantes y generando estímulos para el alquiler de viviendas (aporte de ACLJ).....	81
Promoción de soluciones temporales de vivienda en contextos de emergencia (aporte de TECHO) .....	82
Promoción de mecanismos de transparencia para la medición de la problemática, y el diseño y la ejecución de las políticas de vivienda .....	82
Conclusiones .....	84
Bibliografía .....	85
Anexo 1. Listado de personas entrevistadas .....	92
Anexo 2. Encuentro: “Diálogo sobre hábitat, vivienda y ordenamiento territorial” ..	93
Acerca de las autoras y el autor.....	95

## Índice de tablas, figuras y gráficos

FIGURA 1. Principales hitos y políticas durante los últimos 40 años (parte I)	8
FIGURA 1. Principales hitos y políticas durante los últimos 40 años (parte II)	9
FIGURA 2. Plan Nacional de Suelo Urbano	16
FIGURA 3. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	27
FIGURA 4. RENABAP (2017 – actualidad)	33
GRÁFICO 1. Cantidad de viviendas nuevas y mejoramientos por año (FONAVI + PFV) 1977 –2018	35
TABLA 1. Cantidad de viviendas nuevas y mejoramientos por año (FONAVI + PFV) (1977-2018)	35
TABLA 2. Crecimiento urbano de los 33 GAU (2006 y 2010)	38
TABLA 3. Crecimiento medio anual del área urbana	38
GRÁFICO 2. Evolución del crédito hipotecario como porcentaje del PBI	44
TABLA 4. Clasificación de viviendas deficitarias según el INDEC	49
TABLA 5. Porcentaje del déficit habitacional sobre el total del déficit, según OFU (2001 y 2010)	49
TABLA 6. Déficit habitacional 2001 y 2010, según OFU	50
GRÁFICO 3. Comparación del déficit habitacional 2001 vs 2010 en valores absolutos y relativos	51
TABLA 7. Porcentaje de déficit habitacional según tipo, por región, según OFU	52
TABLA 8. Déficit habitacional según la metodología de Di Virgilio (2021)	52
FIGURA 5. Hogares con déficit habitacional por radio censal, según la metodología de Di Virgilio (2021)	54
Porcentaje de hogares con déficit habitacional por radio censal	54
FIGURA 6. Comparación sobre magnitud del déficit habitacional según la medición	55
TABLA 9. Situaciones habitacionales deficitarias incluidas y no incluidas en el RENABAP	57
FIGURA 7. Barrios RENABAP por provincia (2022)	58
GRÁFICO 4. Recursos destinados a la función "vivienda y urbanismo" en pesos constantes	69
GRÁFICO 5. Presupuesto ejecutado de la función "vivienda y urbanismo" como porcentaje del presupuesto ejecutado total. En pesos constantes	70

## Introducción

El acceso al hábitat y a la vivienda adecuada es un derecho humano básico, garantizado en nuestra Constitución Nacional y en muchos de los pactos internacionales suscriptos por Argentina. Este derecho es condición necesaria para el cumplimiento de otros, como el acceso a la salud, la educación y el trabajo. Esto quedó en evidencia en el contexto de la pandemia, cuando la vivienda se transformó en el epicentro de la gestión de la vida cotidiana. A su vez, la vivienda y el hábitat se desarrollan sobre un suelo que requiere estar regulado y ordenado para garantizar el acceso a servicios urbanos básicos, como agua, saneamiento, transporte público y espacios verdes.

Este año se cumplen 40 años de democracia ininterrumpida en el país. A pesar de este logro, hay deudas que continúan pendientes, entre ellas, garantizar el acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda adecuada a todos los habitantes. Se trata de una problemática de gran complejidad, que está atravesada por múltiples factores, y que afecta -en distinta medida- a prácticamente todos los sectores de la población. Sin embargo, no aparece como una cuestión prioritaria en la agenda política de nuestro país.

Desde CIPPEC, con el apoyo de AFD y en consulta con ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) y TECHO, nos propusimos analizar integralmente la problemática para dialogar con los tomadores de decisión a nivel local, provincial y nacional y proponer políticas y estrategias para atender dicha deuda. Para ello, elaboramos este diagnóstico sobre el acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda en Argentina, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. El análisis se realizó a partir de dos ejes de trabajo relacionados entre sí: por un lado, la planificación y el ordenamiento territorial y, por otro lado, el acceso al hábitat y a la vivienda. A partir de este diagnóstico y de la identificación de los principales desafíos vigentes, desarrollamos nueve recomendaciones para pensar una política pública de cara a los próximos 40 años de democracia, buscando atender las principales deficiencias.

Este documento se estructura en 4 partes. Primero, se realiza un recorrido histórico de la política de planificación y ordenamiento territorial, como así también de la política habitacional, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. En segundo lugar, se resume el estado de situación al día de hoy respecto al acceso al hábitat y a la vivienda en la Argentina, a partir de la caracterización de las principales dimensiones que la componen, donde se incorporan los indicadores disponibles basadas en la bibliografía y datos estadísticos existentes. En particular, se analiza la planificación y ordenamiento territorial, y el acceso al hábitat y a la vivienda, tanto en la ciudad formal como la informal. En tercer lugar, se presentan los principales desafíos identificados y vigentes al día de hoy. Por último, se presentan las nueve recomendaciones que deberían ser consideradas a la hora de diseñar una política pública de hábitat y vivienda en nuestro país, con el fin de atender los principales desafíos identificados.

## Metodología

Para la realización de este documento se utilizaron diferentes métodos de análisis: la revisión bibliográfica, la revisión documental, la realización de entrevistas a informantes clave y el desarrollo de talleres multi-actorales. En cuanto a los dos primeros puntos, se trabajó con fuentes secundarias muy diversas, desde trabajos académicos, informes de gestión de distintos organismos públicos, documentos de organismos internacionales, normativa, bases de datos públicas y privadas y trabajos propios elaborados por CIPPEC. Este minucioso trabajo de búsqueda, sistematización y análisis permitió reconstruir las principales políticas implementadas por el Estado nacional en el sector -tanto en los que respecta a la planificación territorial, como a la política habitacional- durante los últimos cuarenta años de democracia, incluyendo especialmente las políticas vigentes. Esto en sí mismo constituye un aporte valioso que supuso reunir y sistematizar fuentes de datos muy diversas y, sobre todo, dispersas. Asimismo, este recorrido permite echar luz sobre las numerosas experiencias que se han llevado a cabo a lo largo de estos años para atender esta problemática y, a la vez, identificar las continuidades y consensos a través de las distintas gestiones de gobierno.

Estas dos estrategias también permitieron dar cuenta del estado de situación actual en cuanto al acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda en la Argentina. Cabe destacar que, si bien se hizo un esfuerzo por incorporar información de todo el territorio nacional e incluir una perspectiva de género en el análisis, la información disponible está mayoritariamente centrada a nivel nacional y en los grandes aglomerados urbanos del país, en particular del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y no presenta datos desglosados por género<sup>1</sup>.

Por último, entre septiembre y noviembre de 2022, se llevaron a cabo 17 entrevistas a informantes clave, entre los que se incluyen expertos en la materia, referentes, funcionarios y ex funcionarios de distintos partidos políticos e integrantes de organizaciones sociales con trayectoria en la temática. Se buscó incorporar una pluralidad de voces y miradas, por lo cual, en la selección de los entrevistados se tuvieron en cuenta criterios de identidad política, identidad de género y localización territorial. Estas entrevistas en profundidad se complementaron con un taller realizado en diciembre de 2022, denominado “Diálogo sobre hábitat, vivienda y ordenamiento territorial”, en el que participaron 25 actores técnico-políticos de todo el país, entre los que se incluyen funcionarios y exfuncionarios de distintos niveles de gobierno, expertos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de organismos internacionales. En este encuentro, se conversó sobre los resultados preliminares de este diagnóstico, se priorizaron los desafíos pendientes en la temática, y se desarrolló una dinámica en grupos para pensar e intercambiar ideas y propuestas para atender dichos desafíos.

Los datos producidos en el marco de estas entrevistas y encuentros fueron sistematizados y analizados por el equipo de trabajo en reuniones y talleres. Se desarrollaron diversas dinámicas participativas y de análisis que permitieron identificar consensos y desafíos en torno al acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda, y pensar diversas recomendaciones de políticas públicas para atender a estos últimos. Además, se trabajó en consulta con ACIJ y TECHO, dos organizaciones especializadas en la temática, que aportaron al intercambio de ideas, sumaron contenido al diagnóstico con secciones específicas y con las cuales se consensuaron las recomendaciones generales.

---

<sup>1</sup> Esta apertura no está contemplada en los documentos revisados, dejando en evidencia la necesidad de profundizar la relación entre los géneros y el acceso a la vivienda, el hábitat y la ciudad.

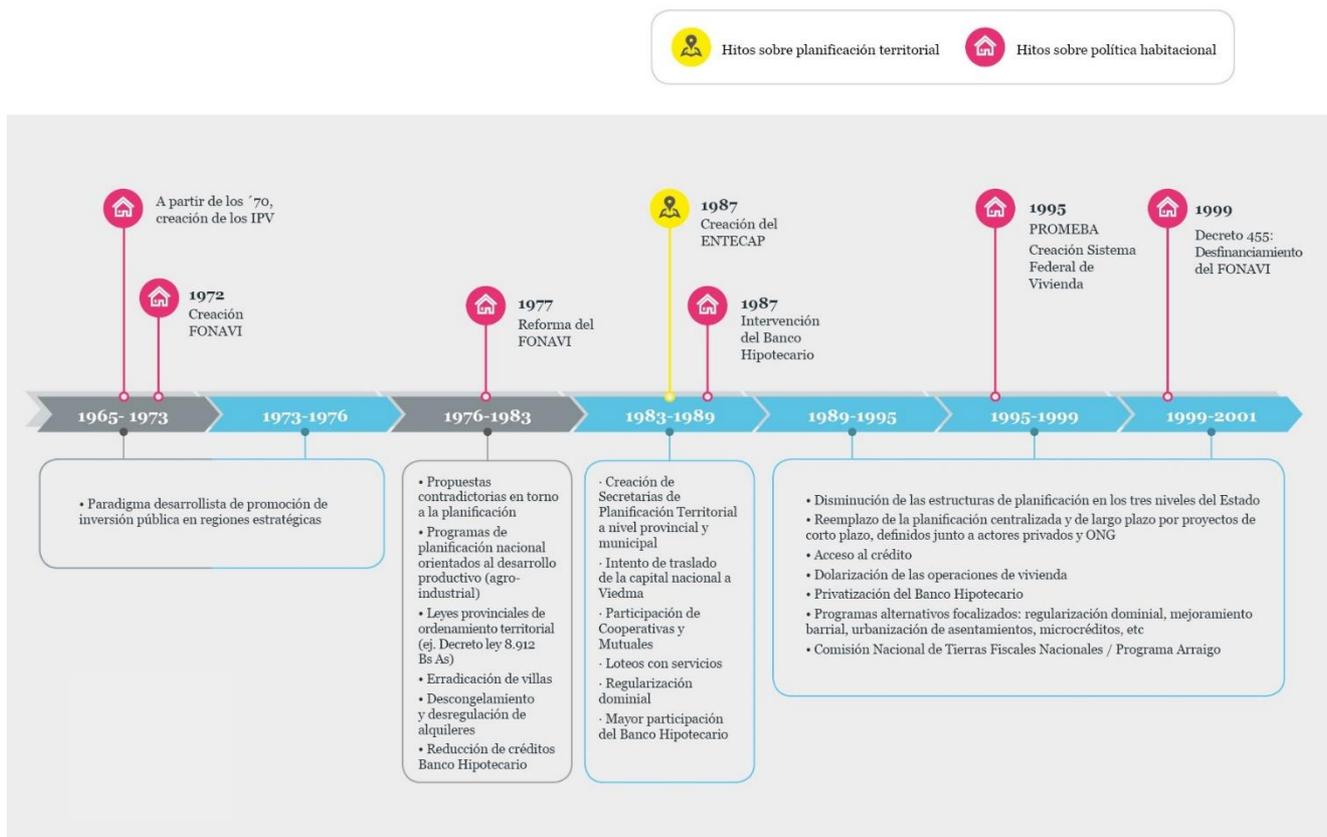
## Principales políticas implementadas durante los últimos 40 años

Este apartado busca profundizar el modo en el que el Estado, fundamentalmente desde la escala nacional, ha abordado la cuestión de acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda. Para ello, se hace un recorrido -no exhaustivo- por las principales políticas y planes en la materia, llevadas a cabo desde el regreso de la democracia. A lo largo de este recorrido se identifican los principales consensos y algunas experiencias destacables que pueden echar pistas sobre cómo abordar los desafíos pendientes.

### Principales hitos y políticas durante los últimos 40 años

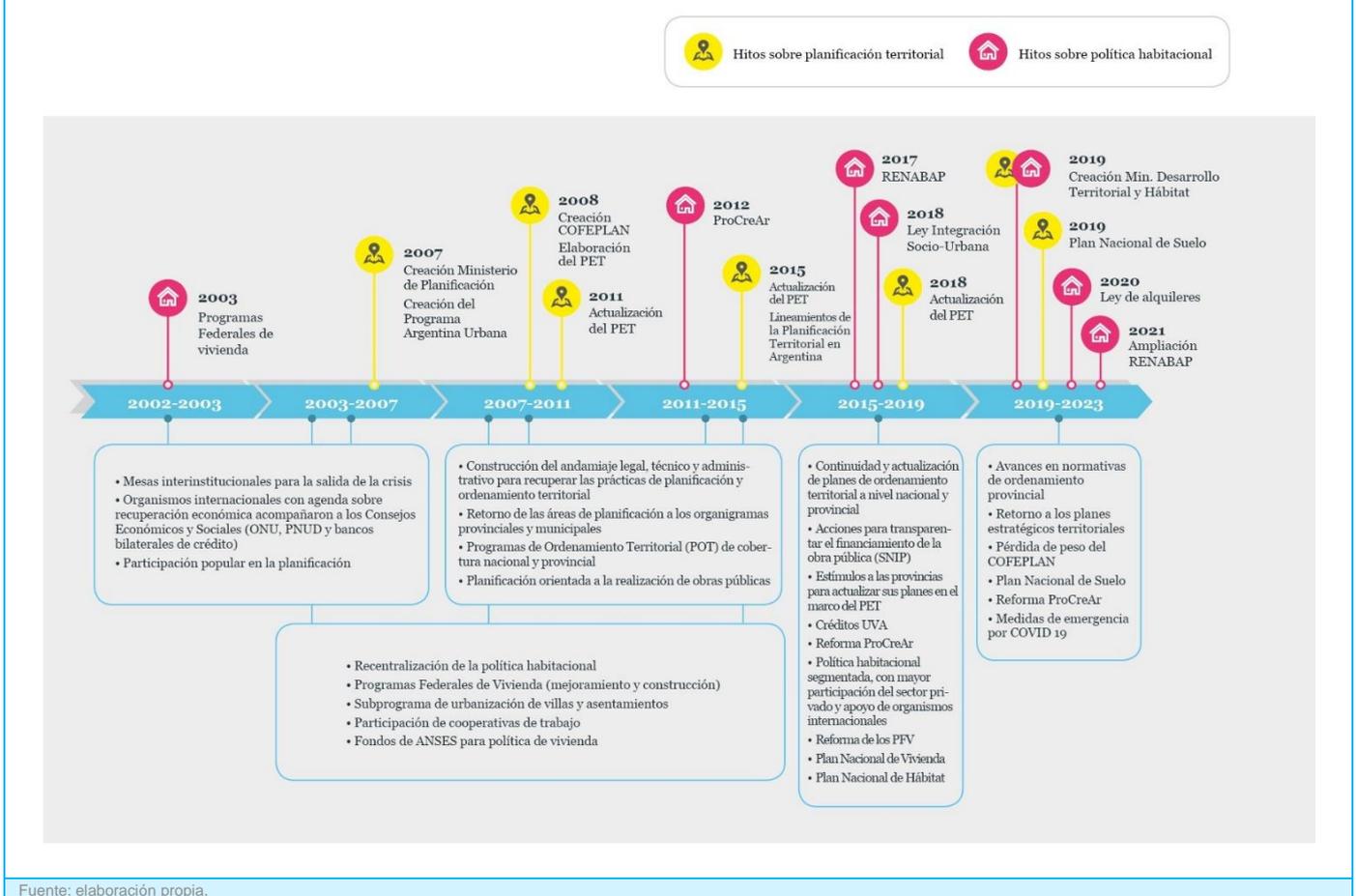
A continuación, en la **Figura 1**, se presenta un diagrama en el que se resumen los principales hitos y políticas llevadas a cabo durante cada período de gobierno desde el retorno hasta la actualidad, que serán abordados con mayor profundidad en los apartados siguientes. A fin de organizar mejor la lectura y la concatenación de acontecimientos, el capítulo se divide en dos grandes apartados: 1) planificación y ordenamiento territorial y 2) política habitacional.

FIGURA 1. Principales hitos y políticas durante los últimos 40 años (parte I)



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 1. Principales hitos y políticas durante los últimos 40 años (parte II)



## La evolución de la planificación territorial desde el retorno a la democracia

La planificación territorial en la Argentina compromete un complejo cúmulo de saberes y prácticas de gobierno en distintos niveles, sectores y escalas. A nivel nacional, requiere el ejercicio prospectivo de imaginar qué acciones son prioritarias para promover el progreso de la población. A nivel provincial, implica entender la geografía e idiosincrasia de su población para también definir las obras y leyes que más sensatamente llevarán a su bienestar. A nivel municipal, implica que las autoridades tienen la responsabilidad de disponer de marcos regulatorios que, reconociendo la función social y ecológica del suelo, aseguren que los distintos actores accedan al suelo sobre alguna pauta de justicia, garantizando que aquellos más vulnerables no sean excluidos del acceso a la ciudad y sus medios de bienestar y progreso. Si se consideran los indicadores socioeconómicos generales (por ejemplo, pobreza e ingresos), se observa que la democracia tiene una asignatura pendiente: robustecer sus sistemas de planificación para lograr mejoras significativas en sus indicadores de desarrollo humano<sup>2</sup>.

Una posible periodización de los sucesivos cambios en las teorías, metodologías y prácticas de planificación territorial en nuestro país, durante los últimos 40 años, incluye

<sup>2</sup> El "Indicador de Desarrollo Humano" fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) precisamente para medir en forma comparable entre países los avances de cada uno en relación al cumplimiento de derechos humanos y a partir de ellos las posibilidades de bienestar y posibilidades de progreso. Los mismos son publicados en forma periódica anual y son fuente de trabajos de investigación en universidades de todo el mundo. El último informe se encuentra disponible en <https://report.hdr.undp.org/es/>

cinco etapas. La periodización se focaliza en la escala nacional, donde se gestaron las grandes ideas de transformación del territorio, alineando de alguna manera lo que sucedió en las provincias. Estas últimas, a pesar de sus diferencias respecto a formas y niveles de planificación, marcos normativos y resultados, siguieron tendencias similares respecto a las distintas formas de planificar y ordenar el territorio<sup>3</sup>.

Antes de describir las cinco etapas, es preciso referir algunas cuestiones previas al retorno de la democracia (1965-1982) porque resulta importante para comprender los momentos posteriores. Argentina, históricamente, desarrolló una sólida institucionalidad relacionada con el ejercicio de la planificación de su territorio en el marco establecido por su Constitución Nacional. Paralelamente, tomó un rol de facilitador, pero también de policía de lo que sucede al interior de cada provincia en relación a la planificación local, responsabilidad principal de los municipios. Según Balza (2016)<sup>4</sup>, esta institucionalidad estaba fundada ya desde 1958 en tres entidades nacionales cuya continuidad en el tiempo demuestran los conflictos y tensiones ideológicas en los distintos periodos de evolución del pensamiento de la planificación: 1) La Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), diseñado en cooperación con la United States Operations Mission en Argentina (USOM/Argentina), para el apoyo y promoción de la investigación técnica y administrativa de nivel universitario; 2) El Consejo Federal de Inversiones (CFI), cuya orientación estuvo centrada en el desarrollo regional a escala provincial y del conjunto de los territorios nacionales en materia de organización administrativa, recursos naturales, infraestructura social y financiamiento del sector público; y 3) El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que diseñó el Plan Nacional de Desarrollo (1965- 1969), con la misión de coordinar y ejecutar los análisis y estudios necesarios para la formulación de Programas de Desarrollo Nacional, heredados de los planes quinquenales de los gobiernos peronistas de mitad del siglo XX.

Esta fuerte impronta desarrollista fue cuestionada por las sucesivas dictaduras militares, que tuvieron una visión prospectiva del desarrollo del país a partir del cambio de paradigma respecto a la inversión del Estado Nacional. La dictadura militar (1976-1983) estableció programas de planificación nacional que organizaban el desarrollo productivo del país a partir de una lógica de estímulo a la producción agro-industrial, sustentado en el desarrollo de una matriz energética diversificada. En términos de ordenamiento territorial, se utilizó el criterio de leyes provinciales (como por ejemplo el decreto-ley 8.912 de la provincia de Buenos Aires), que priorizaban el desarrollo urbano con infraestructuras y estándares de clase media, condenando a la informalidad a los sectores medios-bajos y bajos. Las políticas habitacionales fundamentadas en la Ley FONAVI complementaban este modelo proveyendo de soluciones habitacionales a los sectores desplazados de áreas urbanas en proceso de mejoramiento, trasladándolos a sitios donde el suelo era más barato. La dictadura militar instaurada en 1976 introdujo un planteo contradictorio en relación a la planificación. Por un lado, fortaleció la idea de planificar, creando inclusive el Ministerio de Planeamiento. Por el otro, desarmó el CONADE y no planteó ninguna forma de complementación con el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos a cargo de José Alfredo Martínez de Hoz (Muller, 2013).

<sup>3</sup> Un caso paradigmático es el COPADE (Consejo para la Planificación del Desarrollo) de Neuquén, el cual es el único que ininterrumpidamente en los últimos 60 años viene funcionando y evolucionando, a pesar de la irrupción de distintas dictaduras militares. Creado en 1963 por el gobernador Sapag, el COPADE imprimió en el "ADN provincial" una matriz de decisiones claves municipales y micro-regionales de explotación sustentable de recursos agotables como el petróleo y sus derivados. El centro de documentación del COPADE que contiene una profusa biblioteca de trabajos de consultoría, manuales y experiencias son referencias en planificación válidas a nivel nacional. Para saber más sobre este centro, consultar <https://www.neuqueninforma.gob.ar/centro-de-documentacion-del-copade-una-experiencia-abierta/>

<sup>4</sup> Para más información ver Tesis IDICSO "Análisis de la relación entre Prospectiva y Políticas Públicas en la República Argentina desde 1950 hasta 2016 y sus implicancias en las estrategias del desarrollo nacional en el horizonte 2030" Director: Dr. Raúl Domingo Motta. Investigador: Dr. Horacio Alejandro Ruiz Balza disponible en [https://www.academia.edu/96132907/Prospectiva\\_y\\_politicas\\_publicas\\_en\\_la\\_Argentina\\_Informe\\_Final\\_2016\\_2018](https://www.academia.edu/96132907/Prospectiva_y_politicas_publicas_en_la_Argentina_Informe_Final_2016_2018)

### El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

Durante este período, la planificación territorial enfrentó un cambio de paradigma importante. Pasó de la visión de transformación futura del territorio en función de una lógica desarrollista a responder a los grandes desafíos de la época. Esto incluyó la provisión de una vivienda digna o adecuada en el lugar donde se encuentre la población vulnerable, sin aspiraciones -como en décadas pasadas- de incidir en la decisión del mejor lugar de residencia según las oportunidades de empleo en cada región. Sin embargo, en el período del primer gobierno desde el retorno de la democracia (1983-1989), se mantuvieron organismos de planificación y cierta práctica de realización de planes y apoyo a municipios en su tarea de normar el desarrollo urbano.

También fue notorio y representativo de la época el intento fallido de traslado de la capital nacional de la ciudad de Buenos Aires a Viedma<sup>5</sup>. La justificación del proyecto respondía, por una parte, a necesidades de defensa, que habían quedado demostradas durante la guerra de Malvinas respecto a la vulnerabilidad de Buenos Aires frente a un bombardeo por mar; y, por otro lado, a la búsqueda del equilibrio demográfico en el territorio nacional, planteando la necesidad de establecer la capital en territorio patagónico como incentivo a poblar el sur del país. Para tal fin se creó la institucionalidad necesaria, incluyendo el decreto presidencial de traslado y la creación del Ente para el Traslado de la Capital (ENTECAP), organismo público con el mandato de llevar adelante el proyecto y coordinar su implementación con atribuciones de gestión de fondos públicos y privados. Se desarrolló el plan maestro e inclusive se expropiaron terrenos para llevar adelante las obras de casas de gobierno en Viedma. Sin embargo, el abandono del proyecto, junto al llamado anticipado a elecciones a causa de la hiperinflación, produjo una huella en el prestigio de la planificación para llevar adelante políticas territoriales. A esto se sumaría la posterior asunción de un gobierno que aplicaría políticas de reducción del Estado, que se traduciría en Argentina, entre otras cosas, en la disminución de las estructuras de planificación y ordenamiento en los tres niveles del Estado.

### Los gobiernos de Carlos Menem y el de Fernando de La Rúa (1989-2001)

En esta etapa, se reconoce, junto con la consolidación de las instituciones democráticas, un replanteo de la relevancia de la planificación territorial. Paralelamente, en el contexto internacional se reivindicaba el éxito de las políticas neoliberales en los países centrales que, en teoría, permitirían la modernización de la Argentina. En este marco, los dos períodos de gobierno subsiguientes (1990-1998) impusieron un escenario de desaparición de la planificación territorial y su reemplazo por un conjunto de herramientas normativas que se superponían con la responsabilidad de los municipios de ordenar su territorio a través de códigos. Desde la academia se designa esta tendencia como el “urbanismo fragmentario”, que genera un debate entre los defensores de la planificación, que comienza a reconocerse como “tradicional” o fracasada, y una nueva modalidad de planificación, que comienza a adquirir distintas designaciones, como por ejemplo “planificación estratégica”.

Este cambio de paradigma apuntó, como señalan distintos trabajos académicos (Acioly, 2001; Reese, 1999), a ordenar el territorio de otra forma, ya no a partir de una visión ideal a futuro, determinada principalmente por el Estado, sino a partir de visiones a corto plazo definidas por el diálogo entre el sector privado, las organizaciones no

<sup>5</sup> Decisiones similares habían sido ya adoptadas por Brasil, trasladando su capital a Brasilia, una ciudad nueva creada de cero por motivos de defensa y de equilibrio territorial. En el caso de Argentina, a pesar de que se avanzó en la formulación del andamiaje normativo a través de la ley 23512/87 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=21781> que habilitó la creación de instituciones y de disponer de recursos para llevar adelante el proyecto, el contexto político desfavorable de hiperinflación y falta de consenso político en torno al proyecto conspiraron para su implementación. Según Luján Menazzi (2022) las causas del fracaso del proyecto no se relacionan tanto con su viabilidad sino con las contradicciones entre las expectativas y capacidades del gobierno radical de Raúl Alfonsín.

gubernamentales y el Estado, que asumió el rol de administrador y validador del proceso<sup>6</sup>. El surgimiento de la planificación estratégica permitió la introducción de prácticas urbanísticas nuevas, como los convenios urbanísticos, que permitieron que emprendimientos inmobiliarios privados fueran aceptados y aprobados por los municipios, lo cual explica el crecimiento de la mancha urbana de muchas de las ciudades más importantes. Si bien se sostenía que este modelo más flexible de ordenamiento del territorio permitiría estimular la inversión pública y privada en proyectos clave del desarrollo urbano, en la práctica constituyó un medio para que se profundice la problemática de crecimiento desordenado de las ciudades, agudizando especialmente la dualidad de la ciudad formal-informal.

Los gobiernos posteriores a la crisis del 2001 (Puerta, Rodríguez Saá, Camaño, Duhalde), el gobierno de Néstor Kirchner y los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2001-2015)

Este período se inaugura con el reconocimiento del fracaso de las políticas implementadas en los años anteriores, que habían prometido modernización y mayor bienestar de la población y que, por el contrario, habían generado un notable crecimiento de la pobreza y la marginalidad. La crisis de 2001 generó una nueva ruptura de paradigma, demandando el retorno de mayor presencia del Estado para atender la vulnerabilidad. La presencia de mesas interinstitucionales para la reconstrucción después de la crisis, en su momento con participación de organismos internacionales, fueron el prelude para la restauración de la planificación territorial como política de Estado, en el marco de los esfuerzos invertidos, no solo por el gobierno sino también por los distintos actores de la sociedad, para salir de la crisis. En este período existen sostenidos esfuerzos de organismos internacionales por mantener una agenda de diálogo y consenso para adoptar modelos de gobernanza que garanticen avances en dirección a la recuperación socioeconómica. Nuevamente, la planificación del territorio vuelve a estar claramente presente con un fuerte componente de participación popular -coherente con las consignas de la época de responder a la crítica popular del “que se vayan todos”-, con propuestas de gobernanza transparentes, eficientes y efectivas, propias de talleres de planificación urbana. Este período tiene un carácter fundacional en la evolución de la planificación urbana, regional y territorial de los años subsiguientes.

A partir de la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se construye el andamiaje legal, técnico y administrativo para recuperar los saberes y prácticas de la planificación y el ordenamiento territorial. Entre el 2007-2008, se creó el Programa Argentina Urbana (PAU), en la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública, a nivel nacional. En forma de cascada, las teorías y metodologías de la planificación urbana y regional vuelven a ser parte de los organigramas provinciales y municipales. Entre los años 2011 y 2015, este programa fundamenta, entre otras cosas, la creación del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN) que, como se mencionó anteriormente, busca generar un espacio de encuentro entre las provincias, la CABA y el gobierno nacional para coordinar las políticas de planificación y ordenamiento territorial. Este órgano está a cargo de la discusión de los temas de planeación del país y el desarrollo sistemático de los Programas de Ordenamiento Territorial (POT) de cobertura nacional y provincial. De todos modos, cabe mencionar que el Consejo no es de carácter vinculante ni tiene incidencia en la distribución de los fondos. Por lo tanto, si bien constituye un espacio de deliberación sobre temas de planificación, carece de facultades para incidir en la definición e implementación de programas, planes y proyectos de planificación. Según el Banco Mundial, las dificultades del COFEPLAN

<sup>6</sup> Para mayor detalle respecto al cambio de paradigma en torno al planeamiento estratégico, ver el trabajo de Claudio Acioly (2001) “Planeación Estratégica: ¿Qué hay de Nuevo en la Planificación Urbana?” en el que desarrolla una comparación entre el sistema de planificación al que denomina como “convencional o analítico” con el estratégico evidenciando así sus aspectos diferenciales, los cuales resumen en términos de objetivos, metas y resultados, por una parte, así como la rigidez del proceso comparado a la flexibilidad del enfoque estratégico. Este trabajo también realiza un recorrido histórico sobre la evolución del concepto de estrategia en el mundo empresarial como herramienta de comercialización de productos y los factores que llevaron a su irrupción en las políticas públicas. Disponible en [https://claudioacioly.com/sites/default/files/2020-02/50%202000\\_Acioly\\_Strategic%20Planning\\_Planeamiento%20Estrategico\\_IIED-LA\\_SPANISH.pdf](https://claudioacioly.com/sites/default/files/2020-02/50%202000_Acioly_Strategic%20Planning_Planeamiento%20Estrategico_IIED-LA_SPANISH.pdf)

para imponer lineamientos y estándares deriva de la resistencia expresada por las provincias respecto a la sanción de una ley nacional de urbanización -demandada por sectores sociales y no gubernamentales- con el argumento de que la misma limitaría las capacidades de planificación de sus propios territorios.

En este periodo, también se destaca la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET), que resume las principales acciones llevadas a cabo en la materia a nivel nacional y constituye el marco de referencia de otros planes. Concebido como un proceso de planificación continuo, el PET tiene una primera versión en 2008 y fue actualizado por las sucesivas gestiones nacionales en 2011, 2015 y 2018, lo que marca la voluntad de dar continuidad a una política de planificación a largo plazo. Sin embargo, por el momento, constituye más una declaración de intenciones que un proceso de planificación territorial que se formule como una política de estado.

Esta etapa también se caracterizó por paradigmas de planificación que buscaron orientar y fundamentar la realización de obras públicas, destacándose en todo el país la construcción de proyectos viales estratégicos (los anillos de circunvalación en las principales capitales, la extensión de las redes de saneamiento y energía, y las obras en transporte público). Sin embargo, continuó pendiente la materialización de códigos de ordenamiento urbano que regulen el mercado inmobiliario y generen mejoras en las condiciones de acceso al suelo urbanizado.

Asimismo, se destaca la labor llevada a cabo por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y por la Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública en la generación de evidencias sobre las grandes tendencias de transformación territorial de la Argentina para sostener, por una parte, la formulación de planes estratégicos territoriales (PET) y, por otra, la construcción del andamiaje técnico-político para generar los consensos necesarios para llevar adelante las obras, tal como la tarea del COFEPLAN y las normativas que derivaron del mismo. También se reconoce el enorme despliegue de consultorías sobre temas sectoriales y análisis territorial que se cristalizaron en lineamientos y directrices que ordenaron el accionar en las distintas regiones del país, las cuales se extendieron a lo largo de los gobiernos subsiguientes hasta la actualidad. Entre ellos, se destaca el trabajo “Lineamientos de la Planificación Territorial en la Argentina” (2015), publicado por la entonces Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, que establece y acuerda los presupuestos mínimos de planificación del desarrollo urbano, incluyendo directrices concretas para cada provincia y municipio. Estos lineamientos fueron adoptados por la nueva gestión del gobierno nacional en el período 2015-2019<sup>7</sup>.

#### El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

Aún con un cambio de signo político de por medio, la administración a cargo entre 2015-2019 continuó, en buena medida, con los lineamientos de políticas de planificación y ordenamiento territorial del gobierno anterior y puso un mayor énfasis en agilizar los procesos de planeación. Sin embargo, mantuvo la misma inercia en cuanto a incidir en los códigos de ordenamiento. Como resultado, se reconoce una dualidad entre los postulados retóricos de la planificación territorial y la gestión concreta de los mercados de suelo, dominados por la especulación y las normas aplicadas en forma discrecional.

En esta etapa, a nivel nacional, el paradigma dominante es el disponer de planes “paraguas” de los planes parciales y territoriales provinciales que permitan armonizar los múltiples intereses y prioridades en juego: municipales, provinciales y nacionales y, a la vez, públicos y privados. Para tal fin, el principal instrumento utilizado es el Plan

<sup>7</sup> Este trabajo contiene además un análisis comparativo de las políticas territoriales e instrumentos disponibles en Argentina con respecto a otros países de la región y el mundo, proporcionando pautas muy concretas respecto a las estrategias de actuación recomendable para el desarrollo integral del país advirtiendo respecto a los desafíos y oportunidades para cada región en función de la inserción geopolítica del país. Se encuentra disponible en [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Lineamientos-planificacion-territorial-\(2015\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Lineamientos-planificacion-territorial-(2015).pdf)

Estratégico Territorial (PET), que es el marco de referencia para los planes estratégicos provinciales y para otros planes nacionales con objetivos y temáticas específicas sectoriales. Por ejemplo, el Plan Nacional de Agua, que intenta facilitar la gestión del recurso hídrico en aquellas provincias con problemas de sequía o inundaciones; el Plan Nacional de Transporte; o los planes de desarrollo regional como el Plan Belgrano o el Proyecto Patagonia. El PET surge en este periodo como un nuevo paradigma de planificación territorial en el que, a partir del concepto de planificación estratégica, el Estado intenta recuperar el liderazgo del desarrollo territorial, no solo urbano sino especialmente regional. Se busca llevar adelante todas aquellas obras necesarias para crear territorios equilibrados, no solo en términos demográficos –como se pensaba en décadas pasadas–, sino también y, especialmente, en términos socioeconómicos y ambientales.

El PET contiene una cartera de proyectos estratégicos ponderados que se actualizan periódicamente y una serie de lineamientos y estrategias que hacen posible los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo. Asimismo, toma en consideración los ocho objetivos del plan de gobierno que, según CEPAL se encuentran alineados con las metas de algunos ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) por ser temáticas que incumben particularmente el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV)<sup>8</sup>. Además, en este periodo también se impulsaron ideas fundamentales en torno a la transparencia en el financiamiento de la obra pública y el sistema de planificación en general, como es el caso del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), que incluye las obras del PET, aunque este último no sea vinculante.

Este enfoque resulta estrechamente vinculado a la planificación del desarrollo humano basado tanto en aspectos físicos y no físicos, como venían promoviendo las agencias internacionales. Reflejo de ello es la fuerte presencia en los sucesivos PET de indicadores de calidad de vida como hábitat, vivienda, empleo, educación y salud. En su cuarto avance el PET siguió trabajando con las provincias y tendió a incluir también a los gobiernos locales. En esta etapa, la planificación estuvo vinculada a la gestión, en tanto que los proyectos presentados debían ser cargados en una plataforma de gestión de proyectos y obras, donde se procuraba la integralidad en el proceso. Es importante destacar que en esta etapa se buscaron y desarrollaron mecanismos administrativos concretos para exigir que todo proyecto financiado con recursos públicos se registre públicamente, como medio para prevenir las arbitrariedades de las gestiones provinciales y municipales. Este aspecto constituyó un primer paso en la dirección de estructurar el sistema de planificación con una racionalidad y coherencia simple de comprender, poniendo a disposición de los equipos un aparato administrativo que funcione a favor de agilizar las acciones.

En el mismo sentido, las jurisdicciones provinciales tuvieron estímulos para actualizar sus planes en el marco del PET y sus carteras de proyectos. Para apoyar la implementación y formulación de los planes, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP)<sup>9</sup> puso a disposición una serie de herramientas tales como guías, indicadores, repositorio de planes, que incidieron notoriamente en el ejercicio práctico de la planificación en distintas escalas. En este periodo se retomaron temas que se habían planteado en gestiones anteriores, procurando su concreción, tales como la sistematización de la actualización de planes, así como su monitoreo y evaluación midiendo concretamente el impacto de la obra pública. Este se realizó a través de una plataforma de gestión de obras destinada a visualizar planes y proyectos a nivel nacional, provincial y municipal de acceso público. En esta línea, otro logro que debe ser considerado durante este período es el avance, sin precedentes, en la transparencia de las acciones del Estado nacional.

<sup>8</sup> Para mayor información al respecto ver Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de CEPAL <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/planificacion-en-argentina>

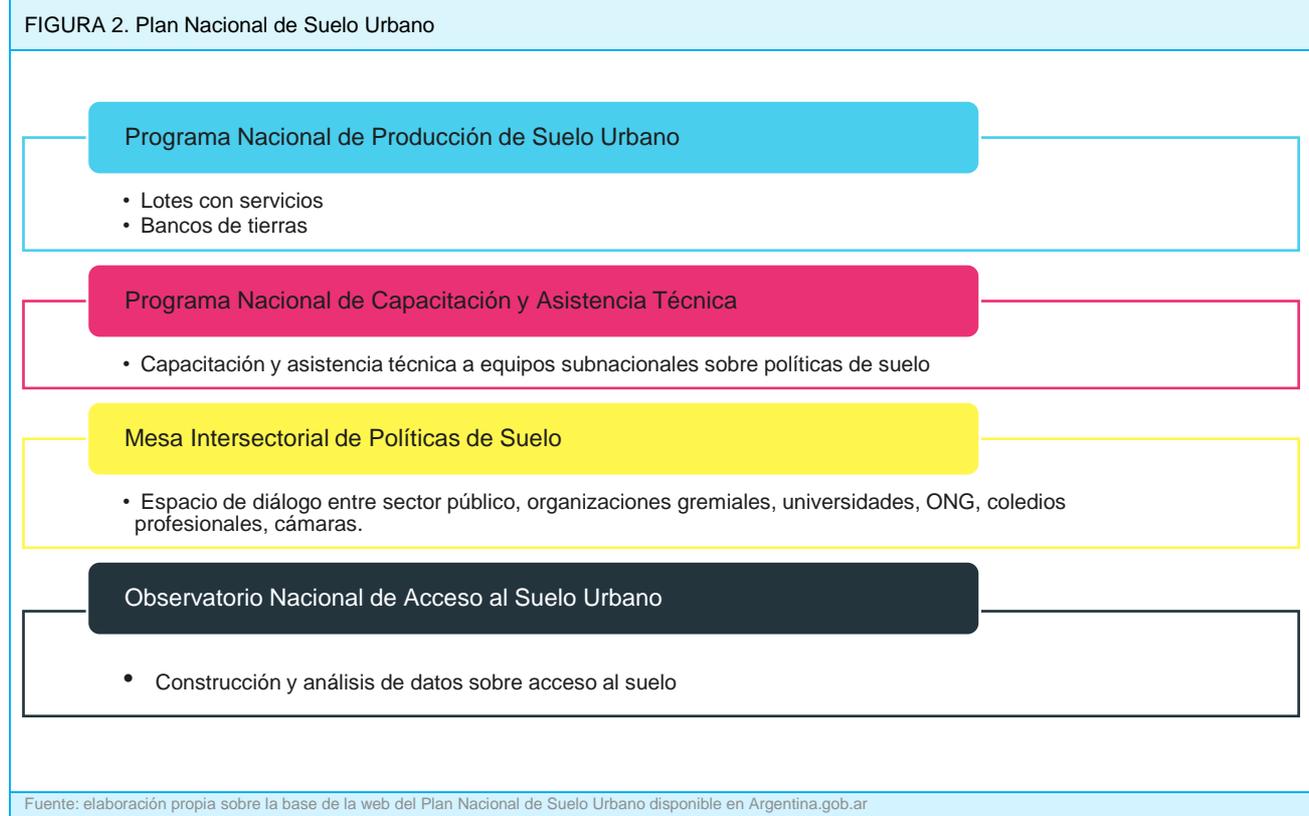
<sup>9</sup> Para mayor información ver [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/as\\_14659169801.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/as_14659169801.pdf)

### El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)

Este período se caracteriza, en lo instrumental, por una continuidad de las políticas de los gobiernos anteriores, potenciada a partir de la creación del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial (MHyDT). La creación de MHyDT buscó atender los problemas históricos de descoordinación de las políticas territoriales y habitacionales. Pero la irrupción de la pandemia, junto con cuestiones administrativas, imposibilitó, en buena medida, la realización de acciones concretas que permitiesen validar el valor de la planificación en todos los niveles del Estado. Por ejemplo, la radicación del Programa de Inclusión Socio-Urbana (PISU), que originariamente había sido creado en el Ministerio de Desarrollo Social, en el creado Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial (MHyDT) constituyó una clara medida en dirección a mejorar la coordinación de políticas territoriales ya que uno de los factores claves de la integración es la alineación de las normas de usos de suelo municipales con los recursos “bajados” por la Nación. Desafortunadamente, en menos de un año, de 2019 a 2020, el PISU, por distintas razones, tuvo que regresar al Ministerio de Desarrollo Social, evidenciando los desafíos concretos de la coordinación de políticas territoriales.

En la práctica, el MHyDT reproduce el esquema de la previa Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública centrada en la gestión de los programas de mejoramiento de barrios (PROMEBA) y los créditos PROCREAR, con el añadido innovador del Plan Nacional de Suelo Urbano y las gestiones asociadas, dirigidas a promulgar leyes provinciales de ordenamiento territorial. El COFEPLAN, que había sido una parte instrumental clave, tiende a perder ese rol en este período. Asimismo, el enfoque de la planificación vinculada al uso de los PET (nacional y provinciales) como herramientas fundamentales de conceptualización y gestión, tiende a ser relegado.

De todos modos, en lo que respecta a las políticas de planificación y ordenamiento territorial vigentes, cabe destacar el Plan Nacional de Suelo Urbano (Resolución 19/2020) (**Figura 2**), con el objetivo de vincular la política de suelo con el desarrollo territorial y regular el mercado de suelo en las distintas localidades del país. Dentro del Plan, se creó el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, que impulsa la sanción de legislaciones provinciales y la capacitación y asistencia técnica en la materia para los gobiernos provinciales y municipales. El plan tiene distintos componentes. En primer lugar, el Programa Nacional de Producción de Suelo financia y apoya la producción de lotes con servicios y los instrumentos legales necesarios para producir suelo urbanizado de calidad. Además, incluye la creación de un banco de tierras, entendido como un sistema de administración e incorporación de inmuebles al patrimonio municipal para regularizar, constituir reservas de tierras públicas y lograr un aprovechamiento integral de las mismas. Este programa tiene como objetivo producir 80.000 lotes para fines de 2023. Sin embargo, hasta junio de 2021 había sólo 6.804 lotes en ejecución y 5.000 pronto a iniciarse; es decir, un 15% de lo proyectado (Carné, 2022). En segundo lugar, el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica lleva a cabo capacitaciones a funcionarios y técnicos de los gobiernos provinciales y locales, para mejorar la implementación de políticas de suelo en sus jurisdicciones y brindar asistencia técnica para diseñar y aplicar instrumentos de gestión del suelo eficaces. El plan también crea la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, como un espacio de diálogo entre actores del sector público, organizaciones gremiales, universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales y cámaras del sector inmobiliario y de la construcción, orientado a la discusión sobre marcos legales, programas de financiamiento, aspectos tributarios y fiscales y de formación en materia de suelo urbano. Por último, crea también el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo Urbano con el fin de construir y analizar datos sobre la situación de acceso al suelo en todo el país, como un insumo para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas implementadas en el marco del plan.



## La evolución de la política habitacional desde el retorno a la democracia

Como vimos hasta aquí, en ausencia de una política de ordenamiento territorial y de planificación urbana clara y sostenida en el tiempo, la política habitacional implementada estuvo históricamente desanclada de la cuestión del suelo y de un enfoque vinculado al ordenamiento urbano (Del Río, 2012). Este rasgo estructural atraviesa, con mayor o menor intensidad, las distintas políticas de vivienda implementadas a lo largo de la historia de nuestro país (Ballent, 2005, Yuvnosky, 1984, Del Río, 2012).

En Argentina, la política habitacional tuvo una trayectoria errática y contradictoria, vinculada, entre otras cosas, a las sucesivas interrupciones del régimen democrático, que fue configurando el entramado de actores e intereses que intervienen en esta cuestión (Del Río, 2012)<sup>10</sup>. Este recorrido se cristalizó en los años '70 con un sistema centralizado de provisión de vivienda social a nivel nacional, en torno a un esquema de seguridad social (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002), que luego tuvo varias modificaciones, sedimentaciones y contradicciones que se ponen de manifiesto en la estructura de la política de vivienda actual.

A continuación, reconstruimos las principales políticas habitacionales implementadas durante los últimos 40 años de democracia, identificamos sus fortalezas y debilidades para llegar a dar cuenta del escenario actual, con las políticas vigentes. Si bien nuestro punto de partida es el retorno de la democracia, a continuación hacemos una breve digresión y retrocedemos a 1972, momento en que se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), por su importancia en la estructuración del sistema de vivienda. Como apuntan Rodulfo y Boselli (2015), su creación significó la estructuración de un financiamiento y una organización permanente para la provisión pública de vivienda

<sup>10</sup> Para un recorrido histórico sobre el abordaje de la cuestión habitacional por parte del Estado ver Yuvnosky (1984), Ballent (2005), Del Río (2012)

en todo el país que, por supuesto, sufrió modificaciones con los sucesivos cambios de enfoque en la materia (Barreto, 2018).

En 1972, se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) (ley N°13.929), con recursos de aportes de los empleadores equivalentes al 2,5% -y posteriormente al 5%- de las remuneraciones, para la construcción de viviendas de interés social y obras de equipamiento urbano (Granero, et al, 2019). Mediante el FONAVI se crea un sistema centralizado de vivienda en el que el Estado nacional, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dicta los lineamientos de la política, establece las normas técnicas y administrativas y define la distribución de recursos. En tanto, las provincias –a través de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), organismos autárquicos creados en su mayoría a partir de los años ´70 (Granero Realini et al., 2019)– se encargan de la ejecución de la política (Di Virgilio y Rodríguez, 2008). En un contexto recesivo, su creación responde a la necesidad genuina de generar recursos para atender a la demanda habitacional de sectores de menores ingresos y, a la vez, a la intención de organizar un sistema administrativo estable a nivel interjurisdiccional que permita reducir costos a través de políticas de vivienda de mayor escala.

Luego del golpe de Estado de 1976, las iniciativas de la dictadura militar se enmarcaron en un plan político y económico que tuvo efectos excluyentes. El Estado llevó a cabo políticas coercitivas y coactivas que restringieron el acceso al hábitat de amplios sectores de la población (Kullock & Murillo, 2010; Oszlak, 1983). Entre ellas, se destacan la erradicación de villas de la ciudad de Buenos Aires; la sanción del decreto Ley 8912/77 de la provincia de Buenos Aires, que terminó con los loteos económicos de décadas previas y dio lugar a los denominados “loteos piratas”; la eliminación a los subsidios al transporte; una mayor presión tributaria; la implementación del decreto Ley N° 21.342/76 que promovió el descongelamiento y la desregulación del mercado de alquileres, entre otras (Kullock & Murillo, 2010; Oszlak, 1983; Di Virgilio, 2022). En cuanto a la política crediticia, los créditos del Banco Hipotecario Nacional, dirigidos a sectores con capacidad de ahorro que requerían financiación a largo plazo para acceder a una vivienda, fueron notoriamente reducidos, llegando a alcanzar, en 1978, ocho mil créditos al año (García y Fernández, 2015).

A contramarcha de estas iniciativas, en 1977, el gobierno dictatorial reformó el FONAVI (Ley N°21.581), y le dio un sentido de seguro social permanente y solidario para la provisión pública de vivienda, constituido por aportes de los salarios de los trabajadores formales más los repagos de los créditos asignados, y destinado a un perfil de trabajadores de bajos ingresos con incapacidad para comprar una vivienda en el mercado formal (Barreto, 2018). La implementación fue mediante la ejecución de grandes conjuntos habitacionales “llave en mano”, licitados en forma centralizada y adjudicados a grandes empresas constructoras nacionales. Estos conjuntos habitacionales de media y alta densidad se ubicaron generalmente en áreas periféricas de las ciudades (Rodulfo y Boselli, 2015, Barreto, 2008). A la par que se generó un sistema de acceso a la vivienda para trabajadores formales de bajos ingresos (Barreto, 2018); también se crearon nichos empresariales protegidos que beneficiaron a algunos actores locales de la industria de la construcción (Kullock & Murillo, 2010; Cuenya, 1998). Sin embargo, la inversión pública en vivienda se redujo considerablemente en el periodo 1976-1979 (Ballent y Liernur, 2014).

De este modo, se fue consolidando progresivamente el déficit habitacional y comenzaron a vislumbrarse dos fenómenos que luego tomaron mayor magnitud a partir de la recuperación democrática de 1983: los asentamientos en tierras periféricas vacantes y la toma de inmuebles en las áreas centrales de los principales aglomerados urbanos del país (Di Virgilio, 2022).

#### El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

Con la llegada de la democracia en 1983, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y el Banco Hipotecario Nacional (BHN) se constituyeron en las autoridades

del sector. El BHN aumentó su participación durante el período, pero sus iniciativas se vieron limitadas por la crisis económica e inflacionaria. En 1987, el BHN fue intervenido, debido al desbalance entre activos y pasivos y, finalmente en 1990, se suspendieron sus actividades como banco minorista.

Asumiendo la naturaleza heterogénea del déficit habitacional y reconociendo la necesidad de diversificar la oferta en función de la heterogeneidad de la demanda, el FONAVI, en tanto, replanteó su accionar (Kullock & Murillo, 2010). Comenzó a pensarse una diversificación de la oferta, con soluciones alternativas a la vivienda terminada “llave en mano”, que posibilitara a la vez la diferenciación del subsidio según la capacidad económica de los distintos demandantes. Así se desarrollaron operatorias alternativas como “vivienda progresiva”, “vivienda cáscara”, “vivienda mínima ampliable”. Pero estos esfuerzos parciales comprometieron muy pocos recursos del FONAVI que, de todos modos, privilegió la operatoria de seguir favoreciendo a las grandes empresas constructoras beneficiarias de las licitaciones (Kullock & Murillo, 2010). A su vez, se arrastraron problemas anteriores, tales como la baja recuperación de los fondos y los sobrecostos, y distorsiones causadas por el contexto inflacionario.

Por otro lado, se intentó modificar el esquema financiero inicial en cuanto al origen de los fondos y admitir la intervención de cooperativas y mutuales, que habían sido excluidas durante el gobierno militar. Esto dio lugar a nuevas modalidades de construcción con participación de empresas y grupos de menor tamaño, con mayor diversidad de tipologías y alternativas, incluyendo la autoconstrucción, que se adaptaban a la necesidad de distintas familias. En este periodo, también se consolidaron las soluciones de loteos con servicios, que implicó la desagregación del problema habitacional en sus dos componentes, el suelo y la construcción. De esta forma, se buscaba mayor eficiencia para el abordaje del problema, pero también implicaba menor responsabilidad del Estado para dar respuesta al problema habitacional en forma integral (suelo y construcción) (Kullock & Murillo, 2010).

La mayor permisividad del gobierno democrático (en comparación con los gobiernos dictatoriales) dio lugar a que se fueran repoblando las villas de la ciudad de Buenos Aires y, a la vez, crecieran otras formas de autoproducción del hábitat, como la ocupación de edificios y viviendas. Ambas estrategias residenciales tienen como atributo la localización intraurbana y la búsqueda de una mayor proximidad a áreas para el desarrollo de trabajos ocasionales. Esto refleja a su vez dos fenómenos crecientes: la progresiva disminución del empleo formal y el creciente costo del transporte, que restringen las alternativas de los asentamientos organizados y la autoconstrucción en loteos piratas alejados del centro de la ciudad (Kullock & Murillo, 2010). En cuanto a las políticas orientadas a los barrios populares, durante este periodo se encararon procesos de regularización bajo dos modalidades: aplicando la posesión veinteañal y la Ley-Caso (colectiva) que, mediante la combinación de mecanismos de expropiación o cesión, buscaba resolver la regularización de algunos barrios (Di Virgilio, 2022).

#### Los gobiernos de Carlos Menem y el de Fernando De La Rúa (1989-2001)

Con la llegada de Carlos Menem a la presidencia a fines del '89, se implementaron la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (1989) y el Plan de “Convertibilidad” (1991). Las condiciones económicas y políticas del período generaron nuevas áreas de oportunidad para el desarrollo inmobiliario. Así, se produjo una dinamización del mercado inmobiliario, con el aumento de los permisos de obra otorgados y la superficie permitida, la readecuación de los precios de venta de las propiedades y de los terrenos y la proliferación de nuevas ofertas inmobiliarias residenciales, orientadas a sectores altos y medios-altos (Di Virgilio, 2022). De hecho, durante la década de los '90 se desarrollan las primeras urbanizaciones cerradas, denominadas clubes de campo (Torres, 2001).

Estos sectores de la población, con ingresos formales, pudieron adquirir sus propiedades en el marco de las mayores facilidades crediticias. Durante esta década, se

extendieron los plazos de pago y el crédito hipotecario creció un 136% en términos reales, alcanzando el 5,8% del PBI en 2001 (García y Fernández, 2015). Sin embargo, esta mejora en el acceso al crédito se dio a la par con la plena dolarización de las operaciones, que llegaron al 96,4% en 2001. A su vez, se privatizó el Banco Hipotecario y se impulsó la formación de un mercado de capitales mediante la privatización parcial de los fondos de seguridad social para estimular créditos privados (Barreto, 2012). Con estas modificaciones, la banca estatal perdió participación en el sector de créditos hipotecarios (García y Fernández, 2015).

En el marco de las reformas estructurales del período, se creó el Sistema Federal de Vivienda (ley N°24.464/95), una institucionalidad compuesta por el FONAVI, los organismos ejecutores de vivienda provinciales y de CABA (IPVs), y el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) como organismo asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios. Esta reforma reemplazó el sistema centralizado de provisión de vivienda social de carácter solidario y universal por una estrategia focalizada y descentralizada en la que el Estado asumió un papel de facilitador (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002). A su vez, la modificación del FONAVI implicó la descentralización de facultades y la transferencia de los recursos del fondo a las provincias; el pasaje de la construcción de conjuntos masivos de viviendas hacia el crédito individual a la demanda; y la definición de pautas para mejorar el esquema financiero (Cuenya, 2005). Asimismo, se modificó el origen del financiamiento del fondo, que pasó a integrarse con el 42% de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y suspendió la recaudación del 5% vía aportes sobre las remuneraciones de los trabajadores (Granero et al, 2019; Del Río, 2012). De este modo, las provincias pasaron a tener la facultad de diseñar, ejecutar y administrar sus propios planes de vivienda a través de los Institutos Provinciales de Vivienda (Granero Realini et al., 2019). La modificación también exigió la creación de sistemas provinciales de vivienda, con la participación de los municipios. El cumplimiento de este requisito fue diferente en cada provincia, algunas descentralizaron hacia los municipios mientras que otras replicaron el modelo centralizado (Barreto, 2018).

Durante este periodo, mejoró la gestión del FONAVI con una mayor cantidad de unidades terminadas por año, la diversificación de operatorias y el aumento en las tasas de recupero y escrituración. De todos modos, continuó predominando la construcción de vivienda nueva “llave en mano”, a través de empresas constructoras, pero de menor tamaño (Cuenya, 2005). A su vez, se modificó el tipo de proyecto: los grandes conjuntos habitacionales dieron paso a pequeños conjuntos de viviendas individuales, de menor calidad y sin equipamientos sociales (Barreto, 2018). El sector concentrado de la industria de la construcción se desplazó hacia el rubro de infraestructura, con mayor rentabilidad relativa; mientras se abrió espacio a constructoras de menor tamaño, más atomizadas territorialmente, que atendieron el subsidio a la demanda (Rodulfo, 2003; Rodríguez y Di Virgilio, 2008).

En 1999, con la crisis económica en puerta, se sancionó el Decreto 455 que quitó el piso de aportes del FONAVI fijado en 900 millones de pesos anuales. Al mismo tiempo, los pactos de coparticipación autorizaron que las provincias apliquen el 50% -y luego el 100%- de los recursos a gastos corrientes. Así, los recursos del FONAVI disminuyeron a medida que avanzó la década del '90 y desaparecieron en 2002 (Del Río, 2012; Granero et al, 2019). Esto, junto con los aumentos en los insumos necesarios para la producción de vivienda (suelo y materiales) limitó la capacidad de acción de los Institutos Provinciales y paralizó la política de vivienda hacia principios de los 2000 (Granero Realini et al., 2019, Basualdo, 2006).

Paralelamente, y por fuera de la estructura del FONAVI, durante este periodo se implementaron una serie de programas alternativos focalizados en atender la exclusión creciente, financiados por organismos internacionales. Estos programas se orientaron a la regularización dominial, el mejoramiento barrial integral y la urbanización de asentamientos informales; al loteo con servicios; a la generación de bancos de tierra; y

al otorgamiento de microcréditos para el mejoramiento de la vivienda (Barreto, 2012; Del Río, 2012). Estas iniciativas sirvieron de modelo para los gobiernos provinciales que, en algunos casos, replicaron políticas similares de menor escala en sus territorios (Cuenya, 2005). Los más significativos fueron el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares de la Ciudad de Rosario, Rosario Hábitat (2001) y el Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA (1997), aún vigente, ambos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El lanzamiento del PROMEBA, en 1995, dio curso a una línea de política de evolución creciente (préstamos BID-Gobierno Argentino N°940 N°1842 OC/AR 2008 PROMEBA II, 2662/OC-AR 2012 PROMEBA III y 3458/2015 PROMEBA IV), que se orienta a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social, e integración de los hogares de los segmentos más pobres -residentes en villas y asentamientos irregulares- mediante la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales (Barreto, 2018; Rodolfo & Boselli, 2022). Su fortaleza y continuidad se asienta en la estructura administrativa exclusiva e independiente, creada para tal fin, compuesta por una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Municipales (UEM). A lo largo de sus 25 años de historia, lleva financiados 730 proyectos en barrios populares de diferentes puntos del país, alcanzando un total de 42.118 hogares/lotés (Barreto, 2022).

Con respecto al abordaje de los asentamientos informales, durante estos años, se llevó a cabo una política de radicación, o al menos de no penalización, lo que puso la cuestión de la tierra en la agenda pública. Algunas acciones del periodo fueron la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y el “Programa Arraigo”, que implicaron procesos de titulación de los inmuebles y generaron mejoras en la seguridad de la tenencia, pero fueron aisladas y no modificaron la calidad urbana de los barrios donde se llevaron a cabo (Del Río, 2014).

La liberalización de los mercados y el crecimiento económico de la década del '90 no significaron una mejor distribución de la riqueza ni la disminución de los índices de pobreza. Por lo contrario, en términos habitacionales, durante este periodo termina de consolidarse un escenario de crisis habitacional estructural (Di Virgilio, 2022), con un 33,54% de los hogares en situación habitacional deficitaria (Kulloock & Murillo, 2010), que se potencia con la crisis social, económica y política que estalla a fines de 2001.

[Los gobiernos posteriores a la crisis del 2001 \(Puerta, Rodríguez Saá, Camaño, Duhalde\), el gobierno de Néstor Kirchner y los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner \(2001-2015\)](#)

Con la recuperación económica a partir de 2003, se reintrodujo la cuestión habitacional en la agenda como resultado de la convergencia de diversos intereses y objetivos: la atención a la emergencia habitacional, la creación de empleo, la reactivación económica y la pacificación del conflicto social (Del Río, 2012; Di Virgilio, Aramburu y Chiara, 2017). Con la salida de la convertibilidad, el gobierno nacional derivó recursos provenientes de los sectores económicos más favorecidos por la situación macroeconómica hacia el sistema público de provisión de vivienda mediante transferencias de recursos no reembolsables (Granero Realini et al., 2019, Del Río, 2012). Esto se hizo por fuera de la institucionalidad del Sistema Federal de Vivienda, lo que generó que el gobierno nacional retomara el control de la política de vivienda (Del Río, 2012).

Así, nacieron los Programas Federales de Vivienda (PFV), reunidos bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV), dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS). Estos PFV convivieron con el Sistema Federal de Vivienda y el FONAVI, y dieron un mayor o menor grado de competencias a las provincias y municipios en cada caso. Si bien se implementaron una diversidad de programas, líneas y operatorias (ver Del Río, 2012), en general, primó una modalidad de gestión por convenios (marco y particular) “obra por obra”, sujetos a la aprobación de Nación (Del Río, 2012). La asignación de cuotas de financiamiento

estuvo ligada al déficit habitacional registrado en cada jurisdicción, y no siguió las pautas de coparticipación previstas en el FONAVI. De este modo, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ganaron participación en la asignación de recursos (Ostuni, 2008). La definición de los programas y la decisión sobre el financiamiento quedó a cargo de Nación, mientras que la ejecución quedó en manos de los IPV, los municipios y, en menor medida, otras entidades intermedias sin fines de lucro.

Durante el periodo 2003-2010, el peso de los PFV en la política habitacional fue del 70%, mientras que los “programas alternativos”, surgidos en su mayoría durante la década anterior (como el PROMEBA), continuaron con una escala reducida, ocupando el 30% de la política. Las operatorias FONAVI, en tanto, fueron muy marginales (Del Río, 2012). De hecho, los recursos FONAVI fueron decreciendo desde 2002, hasta llegar a representar en 2018 menos de la tercera parte de lo que representaban en 1995 (Rodulfo & Boselli, 2022). Dentro de los PFV, el Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV) representó el 56% de las soluciones habitacionales, mientras que el Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir (PFMV) representó el 24% del total de las viviendas y mejoramientos “terminados”, “en ejecución” y “a iniciar” (Del Río, 2012).

El PFCV se inició en 2004, en la segunda etapa de implementación del plan federal, y se orientó a hogares de bajos recursos, a partir de la construcción de viviendas nuevas por parte de grandes empresas constructoras y, en menor medida, a través de cooperativas de trabajo. Asimismo, apuntó a la reactivación económica de la industria de la construcción y a la reducción del desempleo. En 2005, continuó mediante el Programa Plurianual de Construcción de Viviendas que, debido a los retrasos de la primera etapa, se orientó a dar seguridad al sector de la construcción, duplicando las viviendas financiadas. En ese momento, también se lanzaron subprogramas para atender algunas demandas, entre ellas las dificultades para acceder a suelo<sup>11</sup>. Entre 2007 y 2009, con la nueva gestión, se incorporaron los fondos de ANSES como forma de financiamiento a la política federal de vivienda, con el fin de reforzar la inversión. Estos fondos de ANSES eran administrados a través de un fideicomiso del Banco Nación y la SDUyV, y las provincias y municipios accedían una vez refrendado el convenio y firmados los contratos con las empresas constructoras. A partir de aquí, se fijaron plazos de financiamiento menores y cuotas mayores para el pago de la vivienda. El origen de los fondos requirió optimizar el sistema de recupero de cuotas, por lo que se produjo un redireccionamiento de los programas hacia sectores de ingresos medios (Del Río, 2012).

El Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir” (PFMV), en tanto, se orientó a atender el déficit cualitativo, mediante un sistema de módulo de inversión para terminación, ampliación o refacción de la vivienda única de familias sin acceso al crédito convencional y con dominio de lote saneado. Si bien se destaca la inquietud por el mejoramiento del parque habitacional existente, el programa continuó con un modelo de producto de la obra pública (Rodulfo, 2007) y fue poco atractivo para las empresas constructoras que tenían dificultades para atender una demanda tan heterogénea y dispersa (Del Río, 2012). Así, en el marco de los programas federales, la proporción de “viviendas nuevas terminadas” sobre los “mejoramientos terminados” indica que por cada mejoramiento se construyeron 2,6 viviendas nuevas. Si bien esto marca una tendencia fuerte hacia la construcción de vivienda nueva, también es cierto que, comparado con los años '90, el período 2003-2010 supuso un incremento de las soluciones habitacionales orientadas a atender el déficit cualitativo (contemplando líneas de FONAVI y de los programas federales) (Del Río, 2012). Cabe señalar que la

<sup>11</sup> Así, se crean a) el Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios que consolida la relación directa entre Nación y Municipios para el financiamiento y la ejecución de obras; b) el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos orientado a la consolidación de áreas urbanas ya ocupadas; y c) el Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias que se articula con otros programas para realizar obras de infraestructura complementarias indispensables para habilitar las viviendas (Del Río, 2012).

atención al déficit cualitativo mediante el mejoramiento de viviendas permitió la participación de organizaciones sociales de desocupados mediante cooperativas de trabajo, formato que tuvo un impacto importante en el Conurbano de Buenos Aires y en las provincias de Tucumán, Jujuy y Chaco (Barreto, 2018).

Los PFV incluyeron un subprograma específico para la integración urbana de barrios populares: el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyA), lanzado en 2005 y concentrado inicialmente en el AMBA. Este programa se distanció del énfasis constructivo del Plan Federal e incluyó una serie de elementos que lo tornaron más integral, tales como la regularización dominial, el desarrollo de obras de saneamiento, la provisión de infraestructura, el mejoramiento de espacios públicos y la relocalización de hogares ubicados en zonas con riesgo ambiental. Al definir a las villas y asentamientos como lugares para llevar a cabo la política habitacional, este subprograma permitió que los gobiernos locales del AMBA dispusieran de suelo urbano para implementar el PFCV (Chiara, Virgilio, & Aramburu, 2017). Este subprograma tuvo mayor peso en la primera corona del Conurbano Bonaerense, dado que permitió destrabar el problema de la falta de suelo urbano en estos municipios. Ya en la segunda corona, donde se contaba con mayor disponibilidad de parcelas para la implementación de proyectos nuevos, los gobiernos locales privilegiaron la construcción de viviendas nuevas sin generar alternativas de urbanización y planificación de su territorio (Di Virgilio, Aramburu y Chiara, 2017).

En síntesis, los PFV constituyeron una política masiva de construcción de vivienda muy articulada con iniciativas de mercado y sectores concentrados de la industria de la construcción, que supuso la recentralización del sistema (Di Virgilio, Aramburu y Chiara, 2017). Esta política de recentralización estuvo subordinada a una estrategia más amplia de reactivación económica y restitución de legitimidad política del Estado nacional, luego de la crisis de 2001 (Del Río, 2012; Di Virgilio, Aramburu y Chiara, 2017). Asimismo, implicó numerosas consecuencias, algunas de las cuales todavía persisten hoy. En primer lugar, supuso la convivencia y superposición de institucionalidades relativamente estables -como el Sistema Federal de Viviendas, el FONAVI y los IPV- con programas más intermitentes, sujetos a los vaivenes económicos y políticos del país (Granero Realini et al., 2019). A su vez, superpuso los intercambios entre los distintos niveles jurisdiccionales, omitiendo, en algunos casos, los canales y organismos habituales. Según la modalidad de ejecución, a veces el diálogo se restringió a los municipios con Nación, dejando por fuera los organismos provinciales. Esto se tradujo en desarticulación y tensiones entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, la asignación de recursos no pareció responder a criterios preestablecidos, motivo por el cual entre 2005 y 2015, algunas provincias recibieron más del doble de los fondos que le hubieran correspondido por coparticipación federal (Rodulfo & Boselli, 2022). Al no haber un efector claramente definido, se produjeron superposiciones de programas y operatorias en los mismos barrios, con fuentes de financiamiento nacionales o provinciales, lo cual dificultó la cuestión del recupero de los recursos y limitó la sostenibilidad del sistema (Del Río, 2012; Rodulfo & Boselli, 2022).

Asimismo, el diseño de los PFV, como programa enlatado que “baja” de Nación, limitó la posibilidad de un abordaje territorial que tenga en cuenta las necesidades y realidades locales. En continuidad con las políticas llevadas a cabo hasta entonces, esta política masiva de vivienda estuvo desacoplada de la mirada urbana y del ordenamiento territorial y –salvo en escasas excepciones (como el PFUVyA)– no estuvo acompañada por mecanismos de producción de suelo urbano formal para sectores de ingresos medio-bajos y bajos (Del Río, 2014; Di Virgilio, Aramburu y Chiara, 2017). Así, su implementación –al menos en la provincia de Buenos Aires, que fue una de las principales beneficiarias– fue muy dispar, debido a las capacidades de gestión de cada municipio, su experiencia de planificación urbana, y el impacto de programas previos que condicionaron el reprocesamiento de la cuestión a nivel local (Del Río, 2012). Por último, al no contemplar el momento posterior a la obra, surgieron una serie de efectos

colaterales en el territorio que quedaron en manos de los municipios, lo que derivó en grandes dificultades en términos de la integración urbana de estos nuevos barrios de vivienda social. Otro problema fue la inadecuación de los proyectos habitacionales a la realidad local, por ejemplo, barrios emplazados en localidades sin demanda suficiente o sin cumplir las normativas locales de ordenamiento territorial. Según Rodulfo & Bosselli (2022), una de cada tres viviendas no cumplía con los estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social, mientras que un tercio de las viviendas no contaba con infraestructuras de servicios básicos. El 60% de las familias que habitaba en estas viviendas sociales a diciembre 2015, no tenía el título de propiedad de su casa.

En 2012, se creó el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr), una política de créditos hipotecarios a tasas subsidiadas, con un doble objetivo: facilitar el acceso a la vivienda en propiedad a los sectores medios y dinamizar la economía, en el marco de la crisis económica internacional (Barreto, 2018; Elinbaum & Barenboim, 2018; Segura & Cosacov, 2019). El programa estuvo financiado con fondos públicos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Tesoro Nacional y se implementó a través del Banco Hipotecario, bajo dos líneas: a) una individual para propietarios de terrenos, que otorgaba créditos para la construcción, ampliación y/o refacción de la vivienda, y b) otra para financiar la compra de terrenos, la construcción o la compra de viviendas a estrenar. Esta segunda línea incluyó la modalidad de desarrollos urbanísticos, orientada a familias que querían acceder a las viviendas construidas por el propio programa. En un contexto de ausencia de préstamos hipotecarios, estos créditos resultaron muy atractivos por sus tasas beneficiosas, el plazo de pago a 30 años y una relación cuota-ingreso de hasta el 40% (Segura y Cosacov, 2019). El programa tuvo un fuerte impacto en la dinamización de la industria de la construcción y en la demanda de empleo en el sector, pero tuvo la misma debilidad que los PFV. Al no contar con mecanismos de producción de suelo y/o de regulación de los precios, generó incrementos en los precios del suelo y de los materiales (Segura y Cosacov, 2019), lo que se tradujo en un obstáculo para la expansión del programa. Con el fin de paliar esta dificultad, al poco tiempo se creó una tercera línea de producción de lotes con servicios que, de todos modos, resultó ser minoritaria en porcentaje de créditos otorgados (Barreto, 2018).

El programa tuvo un gran alcance. Entre 2012 y 2016 se otorgaron 223.047 créditos, de los cuales un 84,8% (189.014) fueron de la línea individual; el 10,5% (23.629 en 70 desarrollos) fueron de la línea desarrollos urbanísticos y un 4,7% (10.404) de lotes con servicios (Segura y Cosacov, 2019). Sin embargo, la ausencia de herramientas para producir suelo urbano y regular los precios hizo que la implementación del programa fuera mediada, en gran medida, por el mercado inmobiliario. Esto generó un impacto diferencial del programa en las distintas localidades del país, en función de su escala urbana, la disponibilidad de tierras y las capacidades político-institucionales para generar adaptaciones que permitieran sortear las dificultades mencionadas (Segura & Cosacov, 2019). En términos de impacto territorial, la falta de articulación del ProCreAr con una adecuada planificación urbana terminó profundizando las tendencias de expansión urbana (Elinbaum & Barenboim, 2018; Segura & Cosacov, 2019).

En síntesis, las políticas habitacionales del período 2003-2015 tuvieron un impacto en la reducción del déficit habitacional (Del Río, 2012). Sin embargo, la creciente valorización del suelo de las grandes ciudades de nuestro país (Barenboim 2014; Guevara, 2015), sumadas a la falta de contemplación de mecanismos de provisión de suelo y regulación de los precios en el marco de estas políticas, limitaron los efectos de la misma.

#### El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

En este período se produjeron una serie de cambios institucionales, burocráticos, administrativos y de asignación de recursos que implicaron una mayor apertura y liberalización económica y un desplazamiento de la inversión en la economía real hacia

la financiera (Aramburu & Zapata, 2022; Barreto, 2018). En primer lugar, se disolvió el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda pasó a la órbita del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. La Ley 27.328, de Contratos de Participación Público- Privada amplió los marcos normativos para la contratación y concesión de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda, entre otros (Barreto, 2018).

La concertación como mecanismo de coordinación entre actores gubernamentales y la sociedad civil cumplió un papel relevante (Rodulfo & Boselli, 2022). Mediante acuerdos entre Nación y las provincias se generó un Consenso Fiscal a partir del cual toda la recaudación del impuesto a las ganancias se coparticipó según el régimen general de distribución. Así, la participación de las provincias en el reparto directo de la recaudación total pasó del 27 al 31% (Rodulfo & Boselli, 2022).

Uno de los cambios más importantes fue la incorporación de los créditos hipotecarios fijados en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), una unidad de medida creada por el Banco Central que estaba atada al Coeficiente de Estabilidad de Referencia (CER), basado en la evolución de la inflación. El sistema, inspirado en el caso chileno, se fondeaba a su vez con los depósitos bancarios otorgados en UVA y por titulación u obligaciones indexadas (Socoloff, 2019).

Estos créditos doblemente indexados por inflación (tanto la cuota como el saldo) (Socoloff, 2019) fueron entregados tanto por la banca privada como pública y se incluyeron en las líneas del ProCreAr, que se modificó sustancialmente. Dentro del ProCreAr, se creó la Solución Casa Propia que eliminó el subsidio a las tasas de interés bajas y combinó el crédito hipotecario de los bancos privados con el ahorro de las familias y una bonificación del Estado nacional. Desde entonces, los créditos fueron otorgados por la banca privada en UVA a tasas de mercado, mientras que el Estado daba un bono de ayuda a los destinatarios. Asimismo, los créditos dejaron de distribuirse por sorteo y pasaron a asignarse según un puntaje social definido según la vulnerabilidad de los hogares, buscando priorizar a los que más ayuda necesitaban (Barreto, 2018). A su vez, se creó el Fondo Fiduciario ProCreAr que reemplazó los fondos de Garantía ANSES por financiamiento de bancos públicos y privados (Rodulfo & Boselli, 2022). Según un informe de gestión de la Secretaría de Vivienda (2019), se entregaron 10.300 viviendas en desarrollos urbanísticos, 1.347 lotes con servicios y se otorgaron 32.247 subsidios para la compra y/o construcción de la primera vivienda (Secretaría de Vivienda, Ministerio del Interior, 2019).

Inicialmente, los créditos UVA resultaron muy atractivos, dado que los plazos eran de entre 20 y 30 años, el piso inicial de ingresos era un 40% menor que en un crédito hipotecario tradicional (Zeolla, Lira, & Socoloff, 2021) y, en el supuesto de un contexto de inflación contenida, la cuota suponía un descenso significativo en relación a los créditos otorgados en pesos con una tasa de interés fija (Di Virgilio, 2022; Galinsky & Grandes, 2017). De hecho, se observa un aumento significativo en la cantidad de hipotecas constituidas a partir del tercer trimestre de 2016, luego de anunciada la medida. Desde entonces, hasta fin de abril de 2019, se otorgaron créditos hipotecarios UVA por un total de \$150.172,95 millones, equivalentes a 6.714,25 millones de UVA y a U\$S 7.050,42 millones (Tramontin, 2019). Entre 2016 y 2018 se otorgaron 124.000 créditos hipotecarios, el 77% (97.449) fueron de modalidad UVA y el resto de los tradicionales. En promedio, se otorgaron 6.756 créditos UVA por mes, siete veces más que el promedio de préstamos hipotecarios otorgados por entidades financieras durante la década previa (Zeolla et al., 2021).

Debido a la profundización de la crisis económica en 2018, con las sucesivas devaluaciones de la moneda, los altos índices de inflación y la caída del salario real, estos créditos mostraron algunas limitaciones (Socoloff, 2019; Tramontin, 2019). Entonces, se intentó avanzar con la titularización de las hipotecas UVA, pero no se logró (Zeolla

et al., 2021). Entre marzo de 2016 y septiembre de 2018 el valor de la UVA pasó de \$14,05 a \$27,21, lo que representa un aumento del 93,6% por cada unidad de valor adquisitivo adeudada, un incremento muy por encima de la evolución media de los salarios (Baer, Di Filippo y Granero, 2018). Asimismo, la tasa de interés ofrecida por el Banco Nación pasó de 3,5% en un inicio al 10% sobre el final del período (Tramontin, 2019). Estos cambios restringieron nuevamente el acceso al crédito, desalentando la toma de nuevos préstamos y, a la vez, generaron la aparición de los deudores UVA. Si bien la morosidad de los créditos UVA era relativamente baja comparada con los créditos tradicionales, las cuotas eran muy altas considerando la caída del salario real, lo que generó que el gobierno debiera reestructurar las deudas. Ante la demanda de los deudores, a fines de 2019 se congelaron las cuotas tomando como base el mes de agosto de 2019. La brecha entre la cuota adeudada a los bancos privados y la nueva cuota ajustada para los deudores fue cubierta por el Estado mediante el Fideicomiso Pro-CreAr (Zeolla et al., 2021).

En cuanto a las líneas de política habitacional preexistentes, el FONAVI se mantuvo con un rol secundario y con un desfinanciamiento progresivo, como ocurrió durante la gestión anterior; y los PFV fueron reestructurados. Las líneas existentes (PFCV, PFMV, PFUVyA, PFEH<sup>12</sup>) fueron unificadas bajo el Plan Nacional de Vivienda (PNV) y, en paralelo, se lanzó el Plan Nacional de Hábitat (PNH), orientado a la producción de obras de infraestructura urbana. Ambos planes quedaron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que, a su vez, priorizó una política más segmentada, focalizada y diversificada a partir del apoyo financiero de organismos internacionales de crédito (Aramburu & Zapata, 2022; Barreto, 2018; Di Virgilio, 2022; Rodolfo & Boselli, 2022). Así, dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se destacó, por un lado, la permanencia del PROMEBA, que en 2015 comenzó su IV etapa, con un financiamiento del BID por US\$ 200 millones y del Estado nacional US\$ 22 millones. Por el otro, se lanzó el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el Banco Mundial (BM) (US\$ 200 millones) con contraparte del Tesoro Nacional (US\$ 6 millones). Este programa tuvo dos componentes: el primero, denominado Subsidio a la Vivienda, que se orientó a financiar el acceso a la vivienda formal a hogares de ingresos medios y bajos mediante créditos hipotecarios, articulándose con el Procrear Casa Propia. El segundo componente, denominado Mejoramiento Integral del Hábitat, tuvo como objetivo el incremento en el acceso a infraestructura y a servicios en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados (Barreto, 2018).

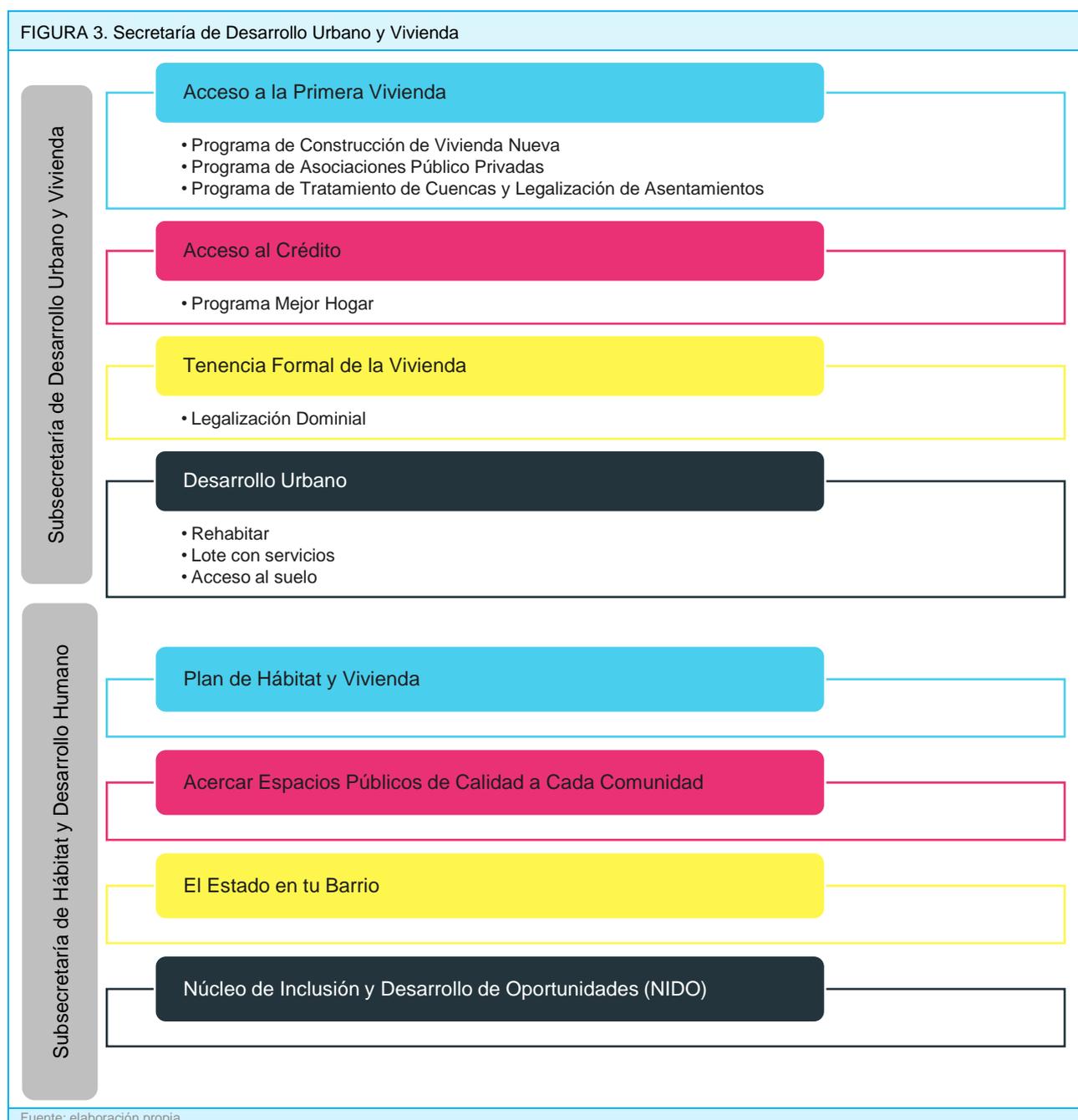
Dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (**Figura 3**), se creó una subsecretaría homónima que organizó numerosos programas divididos en cuatro líneas para la atención de diversos problemas habitacionales, mediante distintos esquemas de financiamiento y con participación del sector privado. La primera línea se denominó Acceso a la Primera Vivienda y contó con tres programas: a) Programa de Construcción de Vivienda Nueva, que es la continuidad de los PFV, e implica la construcción de viviendas nuevas para hogares de ingresos bajos, con financiamiento de Nación y de los recursos de los IPV, entre ellos el FONAVI; b) Programa de Asociaciones Público Privadas, destinado a hogares con capacidad de pago pero sin acceso al mercado formal de crédito para la primera vivienda; y c) Programa de Tratamiento de Cuencas y Legalización de Asentamientos, orientado al saneamiento de las cuencas y a la relocalización de familias que residen en áreas con alto riesgo ambiental.

La segunda línea se denominó Acceso al Crédito y contó con un solo programa, Mejorar Hogar, que otorgaba microcréditos para mejorar la calidad de las viviendas existentes, tanto formales como informales. La tercera línea se denominó Tenencia Formal de la Vivienda y contó con un solo programa, Legalización Dominial, que financiaba la legalización del dominio de tierras y la escrituración masiva a través de los IPV. Por último, la cuarta línea, denominada Desarrollo Urbano, contaba con tres programas:

<sup>12</sup> Programa Federal de Emergencia Habitacional

a) Rehabilitar, programa orientado a la recuperación de conjuntos habitacionales construidos por el Estado a través del Plan Alborada, FONAVI y Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), con los IPVs y los municipios como entes ejecutores y financiamiento de Nación; b) Lote con servicios, destinado a la captación y desarrollo de suelo urbano apto para población de menores recursos mediante el acceso al suelo para la construcción de una vivienda nueva; y c) Acceso al suelo, programa orientado a generar suelo urbano apto para proyectos integrales de vivienda, con financiamiento de Nación y en articulación con desarrolladores y propietarios.

Por otro lado, se creó la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, con el fin de intervenir en zonas vulnerables desde un abordaje integral del hábitat. Esta Subsecretaría contó con cinco líneas. La primera es el Plan de Hábitat y Vivienda, que se propuso realizar 505 intervenciones integrales y brindar 380.000 soluciones habitacionales en barrios informales. La segunda línea, denominada Acercar Espacios Públicos de Calidad a Cada Comunidad, buscaba llevar a cabo intervenciones en el marco de los planes integrales de mejoramiento. La tercera, denominada El Estado en tu Barrio implicaba instalar oficinas de Presidencia en los barrios más vulnerables para que tengan el mismo acceso a oportunidades y servicios. La cuarta línea, denominada Núcleo de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), se proponía llevar una oferta programática de talleres formativos en equipamiento comunitario existente. La quinta línea era el Programa de Desarrollo Humano, que propuso módulos para acercar ofertas deportivas, culturales, de género y educativas a los vecinos de barrios vulnerables (Barreto, 2018).



Otra política central del período son el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) (Decreto 358/17) y el Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial (Ley N° 27.453/18), que evidencian el consenso en torno a la necesidad de integrar social y urbanísticamente los barrios informales. Como anticipamos, ambas iniciativas son el resultado del trabajo conjunto de cinco organizaciones sociales -Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Techo y Cáritas- que, mediante un relevamiento nacional, lograron poner en agenda la integración socio-urbana de los barrios populares de nuestro país (Di Virgilio, Aramburu, Brikman, & Najman, 2019). El primer relevamiento, realizado en 2016 en ciudades de más de diez mil habitantes, contabilizó un total de 4.329 barrios populares. Junto con el registro, en 2017, se crearon los denominados Certificados de Vivienda Familiar, otorgados por el RENABAP y la ANSES para los hogares censados, que tienen la finalidad de acreditar el domicilio y facilitar

la conexión de estos hogares a los servicios básicos. A nivel nacional se entregaron 70.000 certificados, de los cuales 22.940 fueron en la Provincia de Buenos Aires y solo 688 en la CABA (Di Virgilio et al., 2019). Si bien este certificado constituye un avance en cuanto a la seguridad en la tenencia, es preciso tener en cuenta que el mismo no es vinculante para la dotación de servicios ni está ligado a la gestión presupuestaria de las empresas de servicios públicos, lo cual limita su alcance (Rodulfo & Boselli, 2022).

La Ley RENABAP (2018), en tanto, impulsó la regularización de los barrios populares mediante la expropiación de las tierras donde estos se emplazan. A su vez, suspendió los desalojos por dos años y habilitó a que las empresas prestadoras de servicios realicen obras aun cuando no se cumplan con todos los marcos regulatorios necesarios. La ley ordenó la creación del Programa de Integración Socio Urbana (PISU) y del Fideicomiso de Integración Socio Urbana. El PISU apunta a un abordaje integral de la pobreza urbana, a partir de cinco líneas estratégicas: a) ordenamiento territorial y seguridad en la tenencia, que busca adaptar la regularización de barrios populares, según las normas y códigos de los municipios; b) desarrollo humano, orientada a garantizar los servicios sociales (salud y ambiente, primera infancia, consumo problemático, género y educación); c) desarrollo económico, que promueve proyectos socio productivos en los barrios; d) infraestructura urbana, destinada al diseño y construcción de infraestructuras básicas; y e) fortalecimiento comunitario y participación, orientado a la implementación de dispositivos de participación ciudadana y la gestión de planes barriales (Gassul, 2022).

Finalmente, en diciembre de 2019 se sancionó el Decreto 819/19 que reglamentó la Ley RENABAP, designó a la Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU), dentro del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) como autoridades de aplicación; y definió las características del FISU, destinado al financiamiento de todas las actividades enmarcadas en la ley. De este modo, durante este periodo, se dejaron sentadas las bases normativas e institucionales del RENABAP, cuya implementación se está llevando a cabo en la actualidad.

En síntesis, según un informe de gestión de la Secretaría de Vivienda (2019), durante este periodo se finalizaron 386.987 soluciones habitacionales, incluyendo viviendas entregadas (91.526), lotes con servicios (1.347), subsidios otorgados (32.247), microcréditos (117.308), mejoramientos (38.004) y escrituras (106.555). Además, se redujeron los programas en los que participaban grandes empresas constructoras contratistas del Estado en el periodo anterior y disminuyeron los programas que permitían la participación de organizaciones sociales y cooperativas de trabajo (Barreto, 2018). Asimismo, se crearon nuevas condiciones jurídicas para la asociación público-privada, se amplió la participación de organismos financieros internacionales como el BM y se reformó el ProCreAr (Barreto, 2018; Chiara et al., 2017). Si bien hubo intentos para fomentar el acceso al crédito por parte de sectores medios y medios-altos, estos se vieron truncados ante las limitaciones macroeconómicas de nuestro país. En tanto, para los sectores de menores ingresos, la inflación desmanteló el escalonamiento de subsidios, que perdieron eficacia en la focalización de las demandas (Rodulfo & Boselli, 2022). Sin embargo, durante este periodo se destaca la ley RENABAP que, como veremos más adelante, continúa implementándose en la actualidad.

### El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)

La actual gestión de Alberto Fernández estuvo signada por una serie de restricciones previas y emergentes, entre ellas se destacan la pandemia del Covid 19 y el consiguiente Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, dictado en marzo de 2020 que continuó con algunas marchas y contramarchas hasta fines de enero de 2021.

En este escenario, se destacan algunas medidas importantes con respecto a la cuestión habitacional. En primer lugar, la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat que, como vimos, constituye un intento de jerarquización y rearticulación de la política sectorial y de integración de la planificación territorial con el acceso al hábitat y a la vivienda. El Ministerio priorizó tres áreas de trabajo. En primer lugar, la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo, orientada a recuperar el rol de la planificación y la articulación multinivel en la materia y a fortalecer los roles municipales. En segundo lugar, la integración socio-urbana, destinada a poner en marcha la Ley RENABAP; y el tercer lugar, la producción de vivienda social, retomando la iniciativa del ProCreAr y los PFV (Barreto, 2022; Di Virgilio, Diaz, & Ramírez, 2022). Esto se expresó en el organigrama del Ministerio que inicialmente contó con cuatro secretarías: a) Coordinación, con dos subsecretarías, Legal y Administrativa; b) Desarrollo Territorial, con la subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo; c) Hábitat, con la subsecretaría de Política de Vivienda e Infraestructura; y d) Integración Socio-urbana, con la subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales. Esta última secretaría tenía la especificidad de atender lo establecido por la Ley RENABAP para los barrios populares (Barreto, 2022).

Tanto el Ministerio, en particular, como el gabinete nacional, en general, se distribuyeron entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de gobierno. Esta lógica de distribución del poder, sumada a los obstáculos habituales de puesta en marcha de una nueva gestión y la emergencia de la pandemia, dificultó la coordinación ministerial y fue en detrimento de la integralidad buscada a través de la creación del Ministerio. Este es uno de los motivos que explica, en parte, la baja ejecución de iniciativas del organismo durante 2020 (Di Virgilio et al., 2022). A su vez, la lógica de la emergencia que impuso la pandemia contrastó con los objetivos de mediano y largo plazo que se propuso la gestión ministerial.

La pandemia del Covid 19 y el aislamiento impuesto para prevenir la saturación de los sistemas de salud dejó en evidencia y, a la vez, profundizó la crisis estructural en materia habitacional que atraviesa nuestro país. Esto se expresó en dificultades de los hogares para pagar el alquiler y los servicios públicos, en la imposibilidad de sostener el aislamiento entre los habitantes de barrios populares y en la intensificación de los procesos de tomas de tierra (Di Virgilio et al., 2022)<sup>13</sup>.

A fines de 2020 se produjeron varios cambios en el Gabinete Nacional, entre ellos la salida de la ministra María Eugenia Bielsa, y su reemplazo por Jorge Ferraresi, que asumió con un enfoque de producción habitacional más tradicional, con el objetivo de contribuir a la reactivación económica y la generación de empleo (Barreto, 2022; Di Virgilio et al., 2022). En este contexto, a la vez, se traspasó la Secretaría de Integración Socio-Urbana, abocada a la urbanización de barrios populares del RENABAP, a la cartera de Desarrollo Social, generando una superposición de competencias entre ambos ministerios.

Con este telón de fondo, en las políticas sectoriales durante la actual gestión de gobierno confluyen la mirada de mediano y largo plazo, con la que nace el Ministerio; y las acciones más de corto plazo que surgen ante la coyuntura pandémica. Entre las primeras, se destacan la continuidad del PROMEBA (en su cuarta etapa), del Programa Integral de Hábitat y Vivienda, y del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas

<sup>13</sup> Durante la pandemia muchas familias se vieron obligadas a desplegar distintas estrategias para resolver su situación habitacional, entre ellas la toma de tierras vacantes. Si bien se dieron varios procesos de tomas e intentos de recuperación de tierras en todo el país, el caso más emblemático fue la toma del predio de Guernica, en la provincia de Buenos Aires. Esta toma, que involucró unas 98 hectáreas y fue sostenida por unas 2500 familias, comenzó el 20 de julio de 2020, con el pico de la pandemia, y finalizó con un fuerte desalojo y represión el 29 de octubre del mismo año. (Di Virgilio et al., 2022; Ouviaña & Huillier, n.d.)

del Interior (DAMI)<sup>14</sup>. También resultan importantes la creación del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, del Plan Nacional de Suelo, del Programa Casa Propia; el relanzamiento del ProCreAr II y la sanción de la ley de alquileres. Asimismo, se da continuidad a la ley de regularización de Barrios Populares mediante el Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares.

El programa Casa Propia tiene algunas semejanzas con el enfoque tradicional de los PFV, en tanto que conjuga objetivos de reactivación económica, dinamización del empleo y atención al déficit habitacional mediante la construcción de soluciones habitacionales. Sin embargo, a diferencia de los PFV, tiene una gama más amplia de acciones destinada a sectores asalariados de ingresos bajos y a grupos vulnerables, e intenta vincular la política habitacional con la planificación urbana, en tanto que promueve la utilización de suelo dentro del tejido urbano (Barreto, 2022). La principal línea dentro de Casa Propia se denomina Construir futuro y apunta a generar 220.000 viviendas hasta 2023 (Barreto, 2022). Como innovación, incluye el uso de materiales y sistemas constructivos sustentables. El programa se ejecuta mediante convenios de adhesiones con los gobiernos provinciales, a través de los IPV, y municipales; y cuenta con varios subprogramas orientados a diferentes grupos y objetivos: a) el subprograma Autoconstrucción de Viviendas Participativa Caritas para la autoconstrucción asistida y participativa por esfuerzo propio y ayuda mutua (Resolución 274/2021); b) el Subprograma Habitar Comunidad, que promueve proyectos de construcción de viviendas y ampliación de las existentes e infraestructura básica con conectividad, para población rural y pueblos originarios en situación de vulnerabilidad social; c) el Subprograma Casa Propia – Casa Activa, que promueve la construcción de complejos habitacionales para adjudicar en comodato a mayores de 60 años.

Además, dentro del Casa Propia, hay una línea específica que financia el 100% de la construcción de viviendas en lotes propios, mediante créditos ajustados por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) o la inflación, según cual resulte menor. Dado que el CVS puede ser distinto según rubro de actividad, la fórmula sólo refleja el 90% de la variación salarial y no el promedio. También cuenta con una línea similar de Refacción, que facilita el acceso al crédito para la compra de materiales y contratación de mano de obra. En conjunto, a través de todas las líneas y subprogramas, el Casa Propia tiene como objetivo la ejecución de 264.000 soluciones habitacionales hasta 2023.

El gobierno relanzó el ProCreAr II, recuperando el enfoque que tuvo durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. El principal cambio es en la fórmula de actualización de las cuotas para los créditos, que ahora pasaron a ajustarse por el mismo coeficiente que la línea Casa Propia (CVS e inflación, lo que resulte menor), lo que da una mayor estabilidad y previsibilidad a los deudores. El programa incluye tres líneas: a) Desarrollos urbanísticos, para la compra de viviendas en desarrollos construidos por el Procrear II, mediante llamados a licitación en todo el país, con créditos a tasa fija y a pagarse en un plazo máximo de 30 años; b) lotes con servicios, que busca generar suelo urbano de calidad para la construcción de viviendas mediante créditos hipotecarios de Procrear II, abarca tanto la generación de suelo urbano y viviendas en terrenos de asociaciones sindicales, mutuales y cooperativas como en terrenos individuales de particulares; y c) créditos destinados a la compra de materiales y realización de obras para el acceso a la red de gas. Si bien se recupera el espíritu del programa en su origen, el impacto sea menor probablemente debido a los menores recursos con los que cuenta y a que los ingresos de los potenciales destinatarios están devaluados (Barreto, 2022).

Otra medida importante fue la sanción de la ley de alquileres (N°27.551) en junio de 2020 -que ya había obtenido media sanción en la Cámara de Diputados en noviembre de 2019-, como producto de la demanda de las organizaciones inquilinas y en acuerdo

<sup>14</sup> En articulación con la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior, y con financiamiento del BID, este programa se orienta a desarrollar la calidad de vida de la población a través del mejoramiento de los servicios, la infraestructura urbana y el fortalecimiento institucional de las áreas metropolitanas del interior del país (Barreto, 2022).

con los bloques mayoritarios del Congreso. Esta ley plantea derechos y obligaciones para locadores y locatarios y, de este modo, apunta a generar transparencia en un mercado desregulado desde hace 45 años, en un contexto de creciente aumento de hogares que habitan bajo esta modalidad (Gargantini, 2021; Rosanovich, 2022). Asimismo, genera algunos beneficios a favor de los hogares inquilinos que constituyen la parte más vulnerable en la relación contractual: a) extendió la duración mínima de los contratos de locación residenciales de dos a tres años; b) se definió que las expensas regulares se paguen por el locatario, mientras que las extraordinarias corren por cuenta del propietario; c) se obligó a los propietarios a registrar los contratos en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el fin de blanquear el mercado de alquileres; d) se mantuvo el pago mensual pero se definió un índice oficial (Índice de Contrato de Locación, ILC) para regular el aumento anual del precio del alquiler mediante una fórmula compuesta en un 50% por la evolución de los salarios (expresados mediante índice Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, RIPTE) y en un 50% por la evolución de la inflación (mediante el Índice de Precios al Consumidor, IPC); e) posibilitó el ofrecimiento de diversos tipos de alternativas como garantía (título de propiedad inmueble, aval bancario, seguro de caución, fianza o garantía personal del locatario); f) propició el desarrollo de ámbitos de mediación y arbitraje gratuitos para la resolución de conflictos derivados de la relación locativa; y g) creó el Programa Nacional de Alquiler Social, destinado a la adopción de medidas que faciliten el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal. El organismo rector responsable de efectivizar el Programa (originalmente pensado para que fuera la entonces Secretaría de Vivienda), debe, principalmente (i) considerar a las personas en situación de violencia de género, adultas mayores, jubilados, pensionados, titulares de la prestación por desempleo y a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad; (ii) promover la regulación de entidades que otorguen garantías de fianza o seguros de caución; (iii) propiciar la creación de líneas de subsidios o créditos blandos para facilitar el acceso al alquiler; y, (iv) diseñar mecanismos que amplíen la oferta de alquileres.

Fundamentalmente, los puntos a y d permiten una mayor previsibilidad para los hogares inquilinos, en tanto que alarga el plazo de los contratos y define un criterio objetivo de actualización de precios basado en la evolución de la inflación y de los salarios efectivamente ocurrida, y no aumentos basados en estimaciones o expectativas a futuro de propietarios e intermediarios (Costa, 2020; Rosanovich, 2022). Asimismo, implica un ahorro del 33% anualizado en los gastos asociados a la firma de un nuevo contrato.

Con posterioridad a su sanción, la ley fue y es cuestionada, tanto por actores del sector inmobiliario como de todo el arco político. De hecho, durante 2022, hubo varios intentos de derogación y modificación en el Congreso, con 26 proyectos de ley muy diversos entre sí, presentados en comisión que, por el momento, no llegaron a ser tratados en el recinto<sup>15</sup>. Quienes desean modificarla sostienen que la ley tuvo consecuencias perjudiciales para ambas partes. Esto se debe a la poca cantidad de contratos inscriptos en AFIP (a abril del 2022 había 23 mil contratos inscriptos sobre un estimado de 3 millones de viviendas en alquiler) (Diarios bonaerenses, 2022); la reducción de la oferta de propiedades en alquiler y, en consecuencia, el aumento de los precios de los alquileres. En adición, se considera que la regulación por parte del Estado de un contrato entre privados erosiona la rentabilidad inmobiliaria e impacta en la reducción de la oferta y en el aumento de los precios. Desde las organizaciones inquilinas, con el respaldo de algunas investigaciones (Costa, 2020; Rosanovich, 2022), afirman, por lo contrario, que adjudicar la reducción de la rentabilidad inmobiliaria, la retracción de la oferta y el aumento de precios a la sanción de la ley es erróneo, en tanto que hay múltiples factores contemporáneos a la misma que intervienen en la situación actual del mercado de alquileres. Entre ellos se destacan los altos índices de la inflación acumulada, la volatilidad y las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio, la pandemia del Covid 19, la imposición de medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio,

y el decreto de congelamiento, extensión de alquileres y suspensión de desalojos (ver más abajo) (Rosanovich, 2022)<sup>16</sup>.

Sin embargo, para quienes deben afrontar un nuevo contrato, los precios son en efecto más altos (Rosanovich, 2020). A esto se suma la gran cantidad de inquilinos que tienen acuerdos por fuera de la ley. Según las organizaciones inquilinas, la respuesta a estos problemas no es la derogación de la ley y/o su modificación regresiva hacia un mercado desregulado, sino su plena implementación. Cabe señalar que, más allá de su sanción, quedan pendientes muchos de los mecanismos y políticas previstos en norma, tales como la creación de un sistema público de garantías, el registro de contratos, la promoción de la oferta de viviendas en alquiler, la puesta en marcha del Programa Nacional de Alquiler Social y el desarrollo de ámbitos de mediación y arbitraje gratuitos (Gargantini, 2021; Comunicado Mesa por los Derechos de les Inquilines, 2022). Si bien en su inicio se creó un Área de Alquileres dentro del Ministerio para trabajar de cara a estos objetivos, la misma perdió peso con el cambio de autoridades. Además, según las organizaciones inquilinas y algunas instituciones académicas, sería preciso implementar otras políticas que se articulen con la ley, como por ejemplo la regulación de los precios iniciales de los contratos, la generación de instrumentos para poner en el mercado viviendas vacías, la creación de un parque de viviendas pública en alquiler con valores desacoplados del mercado, entre otras.

En línea con los intentos de modificación de la norma, el Gobierno Nacional manifestó a comienzos de abril 2023 su decisión de suspender la aplicación de la Ley y convocar al Congreso a que sancione un nuevo régimen, principalmente por considerar que generó efectos no deseados, que habrían agravado aún más la crisis habitacional en muchas ciudades del país.

En cuanto al conjunto de políticas de atención a la emergencia desatada por la pandemia del Covid 19, se destaca el congelamiento de las cuotas de créditos en UVA<sup>15</sup>; el Fondo de Emergencia para asistir a los barrios populares; el Programa para el desarrollo de infraestructura para internet en villas y asentamientos; los operativos sanitarios territoriales. Además, en marzo de 2020, se sancionó el Decreto 230, que dictó el congelamiento de los precios de los alquileres, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación y la suspensión temporaria de los desalojos hasta septiembre de 2020. El decreto también preveía una forma de pago en cuotas para abonar la diferencia entre el precio del contrato y el resultante de la aplicación del decreto, y un mecanismo para el pago de las deudas que pudieran originarse por falta de pago, pago parcial o pago fuera de plazo<sup>16</sup>. Ante la continuidad del ASPO, estas medidas fueron prorrogadas hasta el 31 de enero de 2021 (Decreto 766/2020) y luego hasta el 31 de marzo de 2021 (Decreto 66/2021). Dentro de este último grupo, también se destaca una serie de políticas tendientes a incentivar la actividad económica y la generación de empleo a través de la construcción de vivienda, tales como la reglamentación de la ley de Régimen de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda<sup>17</sup>, el Programa Argentina construye solidaria y el Plan Argentina Hace I y II<sup>18</sup>.

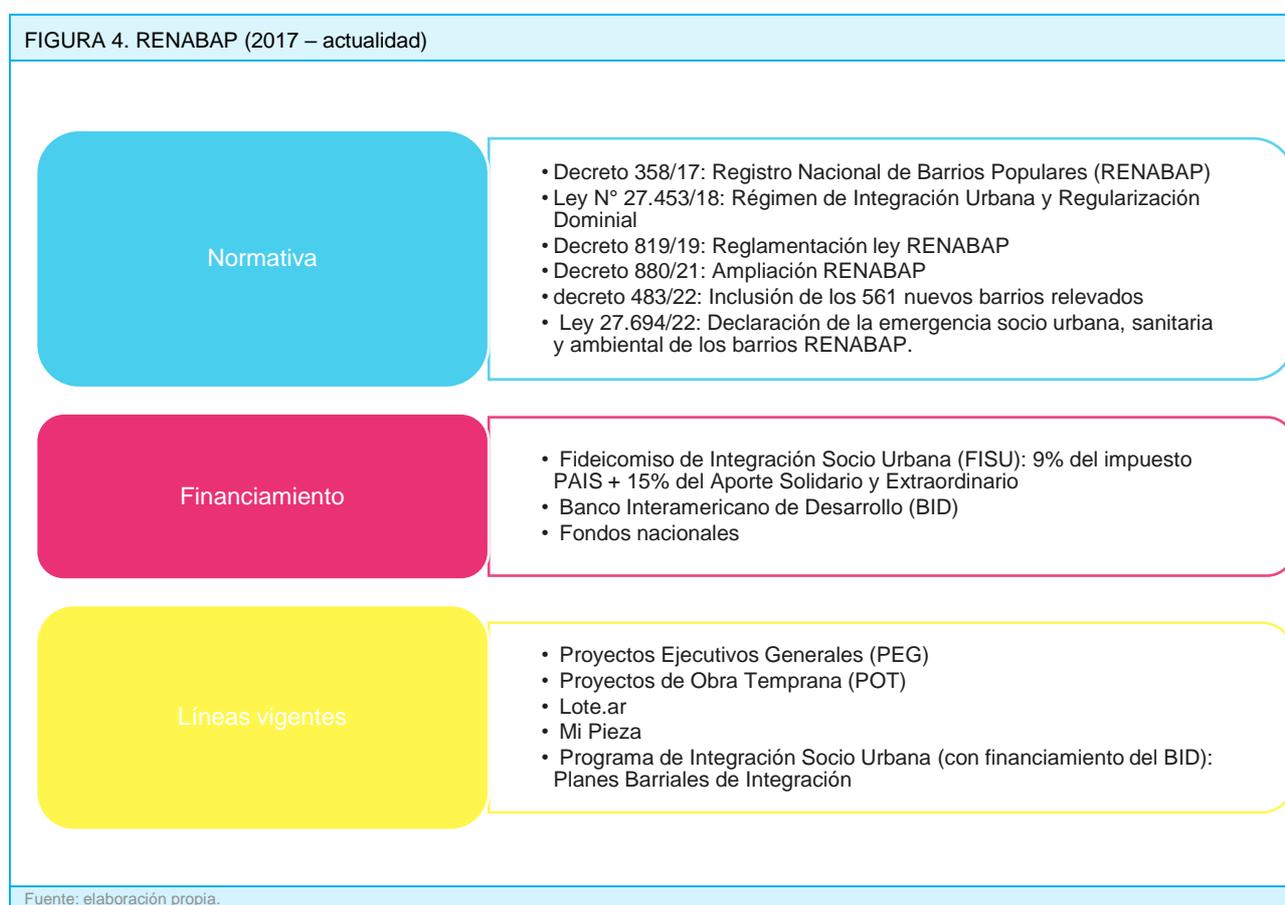
<sup>15</sup> En cuanto a la situación de los deudores UVA, el gobierno prolongó la medida de congelamiento de las cuotas hasta febrero de 2020, cuando estableció un mecanismo de convergencia de las cuotas de los créditos hipotecarios UVA. Esa convergencia implicaba un esfuerzo compartido entre las entidades financieras y los deudores, evitaba el salto del 26% en la cuota previsto para ese mes y establecía que la cuota no podía superar el 35% de los ingresos familiares. Sin embargo, a raíz de la crisis sanitaria desatada por la pandemia del Covid 19, el gobierno prolongó nuevamente el congelamiento, retrotrayendo el valor a marzo de 2020; con la diferencia de que en este caso no se perdonaba la deuda, sino que se diferían los pagos con algunas facilidades. Finalmente en febrero de 2021 se dispuso el fin del congelamiento y el mecanismo de convergencia gradual hasta agosto de 2022, cuando la cuota volvió a estar nominada en UVA, pero con el requisito de que los pagos no pueden superar el 35% del ingreso familiar (Zeolla et al., 2021).

<sup>16</sup> Quedaron excluidos del decreto los contratos de locación cuya parte locadora dependa del canon convenido en el contrato de locación para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario y conviviente, debiéndose acreditar debidamente tales extremos (Art.10°-DNU 320/2020)

<sup>17</sup> Régimen de incentivos disponible en: <https://www.afip.gob.ar/incentivo-construccion-federal-argentina/regimen-incentivos/sujeto-objeto.asp>

<sup>18</sup> Plan Argentina Hace disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/argentina-hace#:~:text=El%20Plan%20Argentina%20Hace%20es,con%20mano%20de%20obra%20local>

Finalmente, esta gestión dio continuidad al RENABAP, mediante el denominado Plan Nacional de Integración Socio Urbana, a cargo de la SISU dentro del Ministerio de Desarrollo Social (**Figura 4**). Como se mencionó anteriormente, en 2021, mediante el Decreto 880/2021, se dispuso la ampliación del RENABAP con la inclusión de los barrios creados entre 2016 y 2018 y aquellos ubicados en localidades con una población de entre 2.000 y 10.000 habitantes. También se definió que el FISU se financie con el 9% del Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (impuesto PAIS) y con el 15% del Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia (impuesto a las grandes fortunas). En 2022 se conocieron los resultados de la actualización del RENABAP, que arrojó un total de 561 barrios populares que fueron incorporados oficialmente al RENABAP mediante el decreto 483/2022. Así, actualmente el RENABAP incluye 5.687 barrios populares, donde se estima que habitan 1.168.731 familias, aproximadamente 5 millones de personas. Además, en el 2022 se prorrogó la ley sancionada en el 2018, que suspendió los desalojos por 10 años. Esta prórroga, al igual que la ley original, contó con amplio apoyo de la mayoría de los partidos políticos, lo que evidencia el consenso respecto a la necesidad de integrar los barrios populares.



Actualmente la SISU se financia a través de tres fuentes: el FISU, el BID y fondos nacionales. Con estos recursos, financia proyectos de obras y lotes con servicios para la integración sociourbana de los barrios incluidos en el RENABAP. Para ello, la SISU trabaja con municipios, provincias y organizaciones sociales de todo el país, que son quienes presentan los proyectos, elaborados con asesoramiento de la SISU. Una vez aprobados, las Unidades Ejecutoras llevan a cabo las obras definidas por el proyecto, con acompañamiento de un equipo de la SISU. Hay distintos programas y líneas de

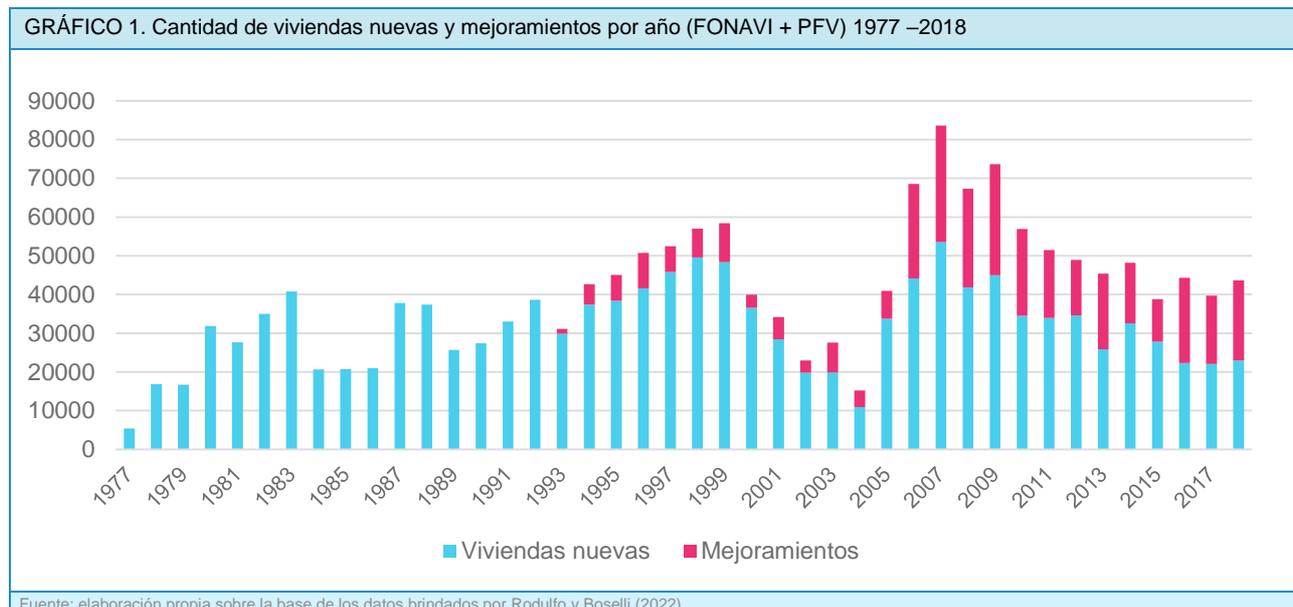
trabajo: los Proyectos Ejecutivos Generales (PEG) son proyectos integrales, que contemplan la totalidad de las obras de infraestructura y servicios básicos e incluyen la regularización dominial de las tierras donde se asienta el barrio, y que sólo pueden presentar los gobiernos provinciales y municipales. Los Proyectos de Obra Temprana (POT), en tanto, son más acotados y comprenden el financiamiento de obras específicas para mejorar la accesibilidad y conectividad, la construcción de infraestructura o equipamiento y el acceso a servicios básicos. Estos pueden ser presentados y ejecutados tanto por gobiernos provinciales y municipales, como por organizaciones sociales.

Dentro de esta gestión, se registran otros programas, como por ejemplo Lote.ar y Mi Pieza. Por su parte, el Lote.ar se orienta a la creación de nuevo suelo urbano para la generación de lotes con servicios destinados a sectores populares, con la finalidad de vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Por otro lado, el programa Mi Pieza brinda asistencia económica a mujeres mayores de 18 años y residentes en barrios del RENABAP para que realicen refacciones, mejoras y/o ampliaciones de su vivienda. Hasta 2021, se registraron 105.024 beneficiarias, distribuidas en 3.994 barrios populares, y se comenzó el 86% de las obras (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2021). El presupuesto ejecutado 2021 se destinó en un 65% al programa Mi Pieza, mientras que el 35% restante se orientó a los programas de obras y lotes. Además, en 64,98% fue ejecutado mediante Mi Pieza, mientras que el 20,67% fue ejecutado por organizaciones sociales; el 7,19% por las provincias y el 7,16% por los municipios (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2021). Por último, el Programa de Integración Socio Urbana, que cuenta con financiamiento del BID (4804 OC/AR), ejecuta siete Planes Barriales de Integración (PIB) en barrios incluidos en el RENABAP, que comprenden la incorporación de los barrios populares a la planificación urbana y la regularización dominial, el desarrollo socio comunitario, y el fortalecimiento de unidades productivas y comunitarias a partir de la participación territorial multiactoral.

Como se vio a lo largo de este recorrido, la política habitacional tuvo diferentes perspectivas, que se plasmaron en distintos programas y planes a lo largo del periodo. Sin embargo, en mayor o menor medida en cada momento, la política se caracterizó por tres cuestiones centrales que impactan en los desafíos pendientes hoy. En primer lugar, su desarticulación con las políticas de planificación territorial y de suelo. En segundo término, las dificultades de coordinación entre e intra niveles de gobierno para la implementación de las políticas habitacionales, derivadas entre otras cosas de la sedimentación y superposición de estructuras y facultades a lo largo tiempo. Finalmente, el predominio de una política habitacional centrada en la construcción de vivienda nueva “llave en mano” destinada a la atención del déficit cuantitativo por sobre la implementación de políticas de mejoramiento orientadas al déficit cualitativo.

Como se observa en el **Gráfico 1** y la **Tabla 1** a continuación, a lo largo del período la cantidad de vivienda nueva construida estuvo muy por encima de los mejoramientos llevados a cabo. Si bien se observa un incremento en la cantidad de mejoramientos a partir de 2006 y una proporción similar entre vivienda nueva y mejoramientos entre 2016 y 2018 (último año para el que se cuenta con datos), todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido, teniendo en cuenta que –como vimos– el déficit cualitativo triplica el déficit cuantitativo.

Además, desde una perspectiva presupuestaria, resulta más eficiente llevar adelante una política de mejoramiento en lugar de una de vivienda nueva, ya que mejorar una vivienda cuesta aproximadamente la mitad (53%) que construir una vivienda nueva destinada a hogares de bajos ingresos (BID, 2012). Es prácticamente inviable que el Estado pueda financiar y construir todas las unidades necesarias para paliar el déficit habitacional. Por lo tanto, generar políticas orientadas a atender el déficit cualitativo resulta fundamental para avanzar en la disminución del déficit habitacional en general.



**TABLA 1. Cantidad de viviendas nuevas y mejoramientos por año (FONAVI + PFV) (1977-2018)**

Año	Cantidad de viviendas nuevas	Cantidad de mejoramientos
1977	5.426	0
1978	16.833	0
1979	16.700	0
1980	31.870	0
1981	27.647	0
1982	35.023	0
1983	40.743	0
1984	20.688	0
1985	20.759	0
1986	21.033	0
1987	37.840	0
1988	37.437	0
1989	25.720	0
1990	27.424	0
1991	32.988	0
1992	38.654	0
1993	29.931	1.223
1994	37.405	5.280
1995	38.361	6.678
1996	41.606	9.172
1997	45.820	6.695
1998	49.585	7.424
1999	48.358	10.056

2000	36.581	3.353
2001	28.405	5.776
2002	19.829	3.175
2003	19.813	7.803
2004	10.960	4.296
2005	33.745	7.170
2006	44.153	24.420
2007	53.557	30.094
2008	41.823	25.470
2009	45.000	28.630
2010	34.547	22.357
2011	33.947	17.504
2012	34.602	14.331
2013	25.839	19.537
2014	32.518	15.714
2015	27.813	11.001
2016	22.299	22.015
2017	22.089	17.635
2018	22.967	20.714

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos brindados por Rodolfo y Boselli (2022).

## Situación actual de la problemática

Luego del análisis de la evolución de la política de planificación territorial y habitacional durante los últimos 40 años, en este apartado se hace hincapié en la situación actual. En primer lugar, se describen las principales tendencias urbanas: la expansión urbana, por un lado, y la verticalización y densificación, por el otro. Luego se caracterizan los principales problemas vinculados al acceso al hábitat y a la vivienda y cómo estos afectan a los distintos sectores de la población.

### Principales tendencias urbanas

Argentina, al igual que la mayoría de los países de nuestra región, tiene una población altamente urbanizada. Según proyecciones para 2017, un 92% de la población -aprox. 40,5 millones de personas- habita en centros urbanos (PET, 2018). El 70% de esta población urbana se concentra en los 33 Grandes Aglomerados Urbanos del país, que agrupan a 137 localidades y ocupan el 0,23% del territorio nacional (Lanfranchi, Duarte, & Granero Realini, 2018).

Actualmente, se observan dos tendencias simultáneas y convergentes en las ciudades grandes y medias de nuestro país. Por un lado, la expansión de la mancha urbana en forma no planificada y por encima del crecimiento poblacional, que genera ciudades difusas y fragmentadas. Por el otro, la densificación y verticalización de las centralidades y subcentralidades de las áreas metropolitanas, que al no mediar herramientas para regular los precios del suelo y de los inmuebles, conllevan procesos especulativos y de valorización inmobiliaria que excluyen a la población de menores recursos de los centros urbanos (Baer & Del Río, 2021; Ciccolella, Vecslir, & Baer, 2015; Cravino & Segura, 2020; Guevara, 2014; Olmedo & Rus, 2020; Ferrero, 2019; Barenboim, 2017; Magallanes y Quiroga Ríos, 2022).

Ambas tendencias se enmarcan en procesos globales de creciente mercantilización del suelo urbano y de los inmuebles, que actúan como activos financieros y reservas de valor, relegando su función social para garantizar condiciones de vida adecuadas (Rolnik, 2018; Delgadillo, 2021). Particularmente en nuestro país, el crecimiento de la actividad inmobiliaria, luego de la crisis de 2001, fue motivado por la convergencia de varios factores: la derivación de las rentas generadas en otros sectores de la economía en crecimiento, fundamentalmente el agro y la minería; la falta de confianza en el sistema bancario que hizo que “invertir en ladrillo” resultara una opción tentadora para los sectores con capacidad adquisitiva, y también el accionar del Estado en sus distintos niveles de gobierno a partir de políticas que promovieron la industria de la construcción por su capacidad para generar empleo y dinamizar la economía (Barenboim, 2017; Del Río, 2014; Guevara, 2014). Esto repercutió en el precio del suelo y de los inmuebles de todas las ciudades del país, que -según relevamientos de Reporte Inmobiliario- mostraron una creciente valorización hasta 2019, con algunos altibajos en 2008 y 2013. Desde entonces, los precios experimentaron una caída, debido a la crisis económica, la devaluación de la moneda y los efectos de la pandemia del COVID 19. De todos modos, como veremos, los precios del suelo y de los inmuebles están completamente escindidos de los ingresos medios de la población nacional. Por lo que actualmente resulta muy difícil acceder a una vivienda en propiedad.

A la vez, en un contexto de fuerte competencia territorial por la atracción de inversiones y consumidores (Rolnik, 2018), se le suma el accionar de los gobiernos locales, los cuales buscan diversificar sus fuentes de financiamiento y ganar autonomía ante las limitaciones del sistema de coparticipación y las transferencias discrecionales de los niveles centrales (Gargantini, 2021). La tendencia de expansión urbana es mediada por políticas de uso del suelo que favorecen la mercantilización del espacio urbano y los mecanismos de transferencia de riqueza a través de la apropiación de la renta del suelo. Se destacan el escaso control del crecimiento urbano, que se traduce en oferta del suelo sin habilitación, y las políticas ex post que implican la readecuación de normativa y el

suministro de equipamiento urbano e infraestructura frente a hechos consumados (Baer & Del Río, 2021; Magallanes & Quiroga Ríos, 2022; Morgani & Raffani, 2012). En tanto, la tendencia a la verticalización es propiciada por diversas intervenciones que van desde normativas que aumentan la edificabilidad de las áreas consolidadas de la ciudad, beneficios impositivos para el sector inmobiliario, subasta de inmuebles de dominio público, convenios urbanísticos, grandes proyectos urbanos, estrategias de city-marketing, políticas de renovación urbana, activación patrimonial y turistificación, entre otros.

### Tendencia a la expansión urbana

Entre 2001 y 2010 se evidenció que la mayor parte del crecimiento de los aglomerados urbanos fue en extensión, en detrimento de la densidad urbana y de las externalidades positivas de la aglomeración (Muzzini, y otros 2017). Esta tendencia se mantuvo ya que, según un estudio desarrollado por Lanfranchi, Duarte, & Granero Realini (2018), mientras que, en 2006, estas 33 ciudades ocupaban 530.008 hectáreas y sumaban una población de 25,2 millones de habitantes; para 2016 la superficie ocupada era de 619.283 hectáreas, con una población de 28,8 millones de habitantes (**Tabla 2**). Esto significa que, en estos diez años, la densidad bruta pasó de 47,6 hab./ha. a 46,5 hab./ha. La expansión urbana fue más acelerada entre 2010 y 2016 que en los años previos, dado que el crecimiento medio anual del área urbana pasó de 1,22% entre 2006 y 2010 a 1,80% entre 2010 y 2016 (**Tabla 2**). Si no se considera el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) -que tiene sus particularidades<sup>19</sup>- se observa que la aceleración de la expansión urbana fue aún mayor, pasando de 1,55% en 2006-2010 a 2,66% en 2010-2016 (**Tabla 3**). En estos 32 aglomerados, la densidad bruta se redujo un 10,8% en una sola década, pasando de 42,3 hab./ha. en 2006 a 37,7 hab./ha. en 2016. Los aglomerados donde la expansión urbana estuvo muy por encima del crecimiento poblacional son Corrientes, Gran Rosario, Gran Catamarca, Bahía Blanca, Gran Mendoza y Santa Rosa-Toay (Lanfranchi et al., 2018).

	Superficie	Población	Densidad bruta
2006	530.008 hectáreas	25,2 millones de habitantes	47,6 hab./ha.
2016	619.283 hectáreas	28,8 millones de habitantes	46,5. hab/ha.

Fuente: Lanfranchi, Duarte, & Granero Realini (2018)

	Crecimiento medio anual de los 33 GAU	Crecimiento medio anual de los 32 GAU (sin AGBA)
2006-2010	1,22%	1,55%
2010-2016	1,80%	2,66%

Fuente: Lanfranchi, Duarte, & Granero Realini (2018)

En cuanto a los usos del suelo en las áreas de expansión entre 2006 y 2016, el 78% corresponde a usos residenciales, el 11% a usos industriales y el 3% a equipamientos. Dentro de los usos residenciales, la mayor expansión se explica por las urbanizaciones cerradas (24%), seguidas por el residencial urbano (22%), el residencial extraurbano (13%), la vivienda social (11%) y el residencial informal (8%) (Lanfranchi et al., 2018). Así, en la tendencia de expansión de la mancha urbana se conjugan tres factores: el

<sup>19</sup> Como indican en el estudio, el peso del Aglomerado Gran Buenos Aires sobre el total de los 33 GAUs es muy relevante, porque representa el 55,1% de la población del país y el 44,6% de la superficie total que ocupan los aglomerados. Como es un área con un gran porcentaje de territorio urbanizado, su expansión urbana se restringe a los municipios ubicados en los márgenes. Esto implica que la mancha urbana excede al AGBA y se proyecta sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que está integrada por otros ocho municipios. Por tal motivo, el trabajo en varias ocasiones refiere a los resultados para 32 GAUs, sin incluir el AGBA (Lanfranchi, Duarte, & Granero Realini (2018)

crecimiento de las urbanizaciones cerradas, las políticas de vivienda y los asentamientos informales en la periferia; siendo el primer factor el de mayor peso. El 37% del suelo producido entre 2006 y 2016 estuvo destinado a usos residenciales de sectores medios-altos y altos (urbanizaciones cerradas y residencial extraurbano). Muchas de estas urbanizaciones y, en menor medida los usos industriales, avanzaron sobre tierras de vocación rural y áreas naturales como bosques, humedales y piedemontes, ocasionando graves problemas ambientales (Baer & Del Río, 2021; Cravino & Segura, 2020; Quiroga Ríos, 2022; Ríos, 2017).

Asimismo, en muchos casos, estos desarrollos inmobiliarios se hicieron en forma irregular, sin estar aprobados ni habilitados públicamente (Baer & Del Río, 2021; Magallanes & Quiroga Ríos, 2022; Morgani & Raffani, 2012). Esto se debe a la combinación de varios factores: la liberalización de territorios para el desarrollo de este tipo de proyectos, la escasa planificación por parte de los gobiernos municipales, el incumplimiento deliberado de la normativa por parte de los agentes inmobiliarios, aprovechando la laxitud en el control por parte de los organismos públicos y las estrategias de lobby de los actores inmobiliarios ante los gobiernos municipales y provinciales (Baer y Del Río, 2021). Frente a esto, resulta relevante mencionar el caso de la provincia de Buenos Aires que, entre 2018-2019, sancionó el Régimen de Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados para barrios cerrados y clubes de campo, que regulariza más de 100.000 lotes sin aprobación, sin mediar ningún tipo de penalización económica para los promotores que llevaron a cabo estas prácticas, ni cobrar cargas urbanísticas establecidas en la normativa provincial. Como advierten Baer & Del Río (2021), este tipo de “blanqueo urbanístico” sin costo económico produce incentivos contraproducentes que dificultan aún más el control y la planificación del crecimiento urbano.

La expansión de la mancha urbana desordenada, como se evidencia hasta aquí, conlleva consecuencias ambientales graves y atenta contra la sustentabilidad de las ciudades. En primer lugar, por el crecimiento urbano sobre terrenos de vocación rural y sobre áreas protegidas por su calidad ambiental (como bosques, humedales y piedemontes). Pero también por las emisiones de carbono ocasionadas por los mayores desplazamientos de la población que reside en estas áreas y la ineficiencia energética de edificios sin adecuada aislación térmica, diseños mal orientados, materiales y técnicas constructivas que demandan medios mecánicos de acondicionamiento. El caso de las construcciones precarias en los barrios populares amerita un párrafo aparte ya que los mismos sufren las consecuencias de su no inclusión socio-urbana conviviendo con severas situaciones de falta de confort tanto por la aislación térmica inadecuada de sus viviendas como por la imposibilidad de disponer de medios mecánicos de acondicionamiento.

#### Tendencia a la verticalización y densificación

Numerosos trabajos dan cuenta del proceso de verticalización, densificación y valorización inmobiliaria en las principales ciudades de nuestro país (Baer & Kauw, 2016; Barenboim, 2017, 2019; Capdevielle, 2016; Ciccolella & Vecslir, 2012; Ciccolella et al., 2015; Cisterna, Monayar, & Pedrazzani, 2012; Del Río, 2014; Gargantini & Peresini, 2017; Lerena Rongvaux & Gonzalez Redondo, 2021; Magallanes & Quiroga Ríos, 2022; Olmedo & Rus, 2020; Persico, 2019). No existen datos a nivel nacional que permitan dar cuenta de este fenómeno en forma comparada y para todos los aglomerados urbanos, pero se referirá a algunas de las principales ciudades del país a partir de la bibliografía disponible.

Por ejemplo, en la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, la dinámica inmobiliaria -medida por los permisos de nuevas construcciones- tuvo un aumento sostenido luego de la crisis de 2001, con algunas pocas retracciones enmarcadas en la crisis financiera internacional en 2008 y en la caída de la actividad económica nacional y las medidas de control cambiario en 2013. Más allá de estos descensos, en general la dinámica de

las últimas décadas supera el comportamiento de la década de los '90 (Baer & Kauw, 2016). Los precios del suelo y de las viviendas acompañaron esta tendencia de aumento, produciendo una valorización inmobiliaria sostenida a lo largo del período (Baer & Kauw, 2016). La incidencia del suelo promedio, que surge de dividir el precio del terreno por la cantidad metros cuadrados construibles, aumentó un 34% entre 2012-2018, mientras que el precio promedio de los departamentos de 3 ambientes (usados y a estrenar) se incrementó en un 80% entre 2010 y 2019 (Brikman, Gonzalez Redondo, Najman, Bustillo, & Moreno, 2022). En ambos casos, los barrios de zona norte tienen incidencias del suelo y precios de inmuebles más altos que el promedio de la ciudad y que los barrios del sur y del oeste. Sin embargo, estos últimos se valorizaron más en términos relativos durante el periodo mencionado (Brikman et al., 2022).

A su vez, entre 2003 y 2008, el desarrollo inmobiliario se orientó principalmente a la construcción de vivienda amplia y suntuosa, destinada a sectores de más altos ingresos, y concentrada en sólo cinco barrios, ubicados en el norte de la ciudad (Baer & Kauw, 2016; Persico, 2019). Debido a la saturación de la demanda de este tipo de producto, a la escasez del suelo en estas áreas más valorizadas de la ciudad y a políticas específicas de promoción de otras zonas (Goicoechea, 2016; Lerena Rongvaux & Gonzalez Redondo, 2021; Gonzalez Redondo, 2022), entre 2009 y 2013 el desarrollo inmobiliario se reorientó hacia áreas de la ciudad menos valorizadas y hacia tipos de vivienda de menor categoría y con menores superficies (Baer & Kauw, 2016, Pérsico, 2019). Estos procesos se profundizaron a raíz de algunas intervenciones de renovación urbana<sup>20</sup> y, más recientemente, por la subasta de terrenos e inmuebles de propiedad estatal (nacional y local) para la realización de proyectos inmobiliarios, ubicados mayormente en el corredor norte de la ciudad (Charriere, 2019; Socoloff et al, 2019) y por la sanción de un nuevo Código Urbanístico en 2019, que habilitó nuevas capacidades constructivas en altura en todo el tejido consolidado de la ciudad, al buscar la homogeneidad en las alturas de cada manzana.

Para la **Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)** también hay estudios que refieren a procesos de verticalización y valorización inmobiliaria en los principales subcentros metropolitanos (Baer & Kauw, 2016; Ciccolella & Vecslir, 2012; Ciccolella et al., 2015; Secretaría de Planeamiento, 2016; Del Río, 2014) que, en general, coinciden con las cabeceras de los municipios de la primera corona, y que van de la mano de procesos de renovación urbana impulsados tanto por los gobiernos locales (“área central de Morón”, remodelación del casco cívico de San Fernando; “Distrito Tigre Sur”) como a través del mercado (Quilmes, San Isidro, Avellaneda) (Vecslir, 2011). Si bien predominan los usos residenciales, también se advierten procesos de revitalización comercial, con la aparición de shoppings de cercanía, polos gastronómicos y operaciones de renovación de centros comerciales "a cielo abierto" (Vecslir & Rodríguez, 2021; Vecslir & Sciutto, 2021). Esto fue acompañado de fuertes aumentos en los precios del suelo, que según un informe elaborado por la Secretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires (2016), aumentaron entre 2004 y 2013 un 305% en los municipios del primer cordón, un 386% en los del segundo cordón y un 260% en el resto de la región metropolitana, sin considerar las ofertas en urbanizaciones cerradas. El aumento de precios se dio en todas las zonas, con mayor intensidad en la zona sur (340%), seguido por la zona norte (153%) y en menor medida la zona oeste (151%).

En la **ciudad de Córdoba**, los nuevos desarrollos inmobiliarios se concentraron en las zonas más valorizadas de la ciudad y se destinaron a sectores socioeconómicos altos (Capdevielle, 2016; Cisterna et al., 2012). Algunas de las áreas con mayor dinamismo fueron la Costanera del Río Suquía y la zona noroeste de la ciudad, particularmente sobre las principales vías de acceso y conexión. En estas zonas se observan mayores

<sup>20</sup> Como la creación de distritos económicos (Gonzalez Redondo, 2022), la Villa Olímpica (Arqueros Mejica, 2017), el Paseo del Bajo, y la integración socio-urbana de cuatro villas ubicadas en su mayoría en áreas de renovación urbana (Rodríguez et al, 2017; Arqueros Mejica et al, 2019; Di Virgilio et al , 2019; Rodríguez, 2019).

densidades, inversiones públicas en infraestructura y equipamientos y un aumento de la oferta de gran variedad de productos inmobiliarios. Junto con el mayor desarrollo inmobiliario y la mayor inversión en infraestructura, se produjo el aumento de los precios del suelo (Cisterna et al., 2012). El precio de los terrenos dentro del anillo de circunvalación aumentó en promedio un 50% entre 2007 y 2013; y en algunas zonas el incremento fue superior al 70% (Gargantini & Peresini, 2017).

Algunas intervenciones locales profundizaron esta dinamización del mercado del suelo y del desarrollo inmobiliario (Capdevielle, 2017; Gargantini & Peresini, 2017). Se destaca la serie de convenios urbanísticos puestos en marcha desde 2012 que, inspirados en instrumentos de recuperación de plusvalía, habilitaron proyectos inmobiliarios de gran envergadura a través de excepciones a las normas vigentes a cambio de una contraprestación (en obras, tierras o dinero) por parte del privado (Capdevielle, 2017; Gargantini, Peresini, & Cerrezuela, 2021; Peresini, 2018). Estos convenios urbanísticos se llevaron a cabo tanto en áreas centrales y pericentrales como en zonas de expansión urbana e implicaron cambios en el patrón de ocupación del suelo al incrementar su aprovechamiento (coeficiente de aprovechamiento del terreno y del suelo, capacidad constructiva, Factor de Ocupación Total (F.O.T), Factor de Ocupación del Suelo (F.O.S), usos, morfología, etc.) y la incorporación de suelo rural o industrial y áreas de reserva verde en la expansión urbana. Se estima que hasta 2017 se habían incorporado al ejido urbano un total de 1.741 hectáreas (Capdevielle, 2017; Peresini et al., 2018).

Al igual que las otras grandes ciudades del país, en **Rosario** también se registró un mayor dinamismo del mercado del suelo e inmobiliario acompañado de procesos de valorización, que se da en forma desigual en el territorio de la ciudad. Entre 2005 y 2017, se construyó una superficie aproximada de 9,6 millones de metros cuadrados, de la cual la mayor proporción corresponde a uso residencial (6,4 millones de metros cuadrados). Entre 2004 y 2013 se construyó un promedio de 5.800 viviendas por año; y sólo entre 2003 y 2007 los permisos de obra nueva pasaron de una superficie de 350.685m<sup>2</sup> a 1.792.834m<sup>2</sup> (Barenboim, 2014). Sin embargo, hay un desfase entre la oferta y la demanda, según análisis del Observatorio Económico y Social (2016) de la Universidad Nacional de Rosario, ya que existe un exceso de oferta de unidades más pequeñas (de uno y dos ambientes) vinculadas a las inversiones inmobiliarias.

El mayor crecimiento edilicio se dio en el Distrito Centro -la zona más costosa y a la vez con mayor proporción de vivienda vacía-, que concentró el 53% de la superficie construida y el 36% de los permisos otorgados (Barenboim, 2017, 2019). Esta mayor proporción de superficie construida por año se mantuvo hasta 2009, que se redujo a la mitad. A partir de 2011 los metros cuadrados construidos por año en el Primer Anillo Perimetral se equipararon con los del área central, lo que puede vincularse con la sanción de las nuevas ordenanzas que conforman el Nuevo Código Urbano, orientadas a reordenar el crecimiento de la ciudad (Barenboim, 2019). En sintonía con el aumento de la actividad inmobiliaria, entre 2003 y 2016, los precios de los terrenos e inmuebles se incrementaron significativamente. Los terrenos se valorizaron en un 354%, mientras que las casas lo hicieron en un 426% y los departamentos en un 542%<sup>21</sup> (Barenboim, 2017).

Por último, el **Área Metropolitana de Mendoza** tuvo una fuerte expansión urbana durante las últimas décadas del siglo pasado, en gran parte a partir de la proliferación de urbanizaciones cerradas, y la escasa planificación del crecimiento. En este proceso, también quedaron dispersos un gran número de terrenos baldíos en “en engorde”<sup>22</sup> (Dalla Torre, Sales, & Quiroga Ríos, 2022; Magallanes & Quiroga Ríos, 2022; Morgani & Raffani, 2012), que generaron aumentos en el valor del suelo tanto en la periferia

<sup>21</sup> Refiere a casas y departamentos de 70m<sup>2</sup> con dos dormitorios.

<sup>22</sup> Sólo en la Ciudad de Mendoza, los baldíos urbanos suman unas 40 hectáreas capaces de albergar a 14.000 personas (Bustelo, 2010, 05 de septiembre),

como en las zonas céntricas (Morgani & Raffani, 2012). Este proceso implicó, a diferencia de otras ciudades como CABA y Rosario, un decrecimiento demográfico sostenido y la pérdida de función residencial del departamento Capital, en favor de los departamentos linderos (Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján y Maipú) (Dalla Torre et al., 2022).

Con el objetivo de revertir esta situación, se implementaron diversas iniciativas locales para atraer inversiones y nuevos residentes al área central. Se destacan el Plan de Renovación Urbana (2016-2021); las modificaciones al Código Urbano de Edificación, en 2014, que habilitaron nuevas alturas y densidades edilicias en algunas zonas específicas de la ciudad; y la ordenanza N°3978/19, que permite ampliar el FOT a partir de propuestas de retribución social y el cumplimiento de criterios de sustentabilidad (Dalla Torre et al., 2022; Magallanes, 2018; Magallanes & Quiroga Ríos, 2022; Morgani & Raffani, 2012). Así proliferó, por un lado, un segmento de multivivienda de baja altura y media densidad y, por el otro, edificios en altura llevados a cabo por grandes promotores (Díaz, Zapata, Aguilar, Fernández, & Quiroga, 2019). El mayor desarrollo inmobiliario está destinado a usos residenciales para sectores medios-altos o para fines turísticos, sobre todo departamentos de alta gama para alquiler temporario, en el marco del crecimiento del turismo vitivinícola (Magallanes & Quiroga Ríos, 2022; Morgani & Raffani, 2012).

### Acceso al hábitat y a la vivienda

Paradójicamente, a la par que crece la oferta residencial, tanto en la periferia como en las áreas centrales, también se profundizan los problemas de acceso al hábitat y a la vivienda en las principales ciudades del país (Baer & Del Río, 2021; Cravino & Segura, 2020). Como vimos, en un contexto de primacía de la vivienda como activo financiero y reserva de valor, la falta de regulación del mercado del suelo y de los bienes inmuebles profundiza las prácticas especulativas y aumenta los precios del suelo y de la vivienda. Esto conlleva un desfase entre el precio de los inmuebles y los ingresos de la población que restringe aún más las posibilidades de acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler (Baer & Del Río, 2021; Barenboim, 2017).

Hoy el problema de acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda en nuestro país afecta -en distinta medida- a prácticamente todos los sectores de la población. De todos modos, este se acentúa entre los hogares con menores ingresos y entre las mujeres y disidencias. Asimismo, la acumulación de estas desigualdades; es decir, la interseccionalidad de mujeres y disidencias de barrios populares suelen tener mayores dificultades en el acceso al hábitat y a la ciudad (Denegri, Osterrieth y Segura, 2021). Cabe señalar que las desigualdades de género se expresan también en el habitar: las ciudades se viven y experimentan de manera desigual entre hombres y mujeres, tanto por las experiencias corporales, como por los roles de género que implican necesitar, utilizar y transitar la ciudad en forma diferente (Muxi Martínez, 2008). Así, las mujeres se encuentran en una situación desventajosa en tanto que son las que históricamente se encargaron de las tareas de cuidado y de la reproducción de los hogares, un trabajo invisibilizado para el cual las ciudades no fueron pensadas (Muxi Martínez, 2008). Si bien se advierten avances que apuntan a incorporar la perspectiva de género en la planificación urbana y en la política habitacional, todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido.

### Vivienda en propiedad

La evolución del esfuerzo salarial/monetario<sup>23</sup> que deben hacer las personas para adquirir una vivienda da cuenta del desfase entre el precio del inmueble y los ingresos

<sup>23</sup> Para estimar el esfuerzo salarial/monetario para acceder una vivienda en propiedad se considera el precio promedio de una casa/departamento tipo y se divide por la cantidad de salarios medios anuales, durante el período de estudio. Esto permite estimar la cantidad de años de ingresos medios (AIM) necesarios para adquirir la vivienda tipo considerando el total del salario medio. Esto supone la privación de todas las otras necesidades y consumos del hogar (Barenboim, 2017). Por eso se trata de un cálculo conservador, muy posiblemente los AIM para acceder a una vivienda en propiedad sean más si se consideran los gastos del hogar y por ese su capacidad de ahorro efectiva.

de la población. En el caso de CABA, el trabajo de Baer & Kauw (2016) muestra que en 2006 hacían falta 9,2 años de ingresos medios (AIM) para comprar un departamento de dos ambientes a estrenar en el barrio de Caballito, mientras que en 2013 se requerían 13,1 AIM; es decir casi cuatro años más. Especialmente entre 2009 y 2013, se debió destinar entre 3,4 y 5,5 más años de ingresos medio -dependiendo el barrio- para la compra de una unidad de las mismas características (Baer & Kauw, 2016).

Según registros más actuales de Reporte Inmobiliario, mientras que durante la década del '90 se necesitaban 4 años de ingresos medios para la compra de un departamento usado de 40 m<sup>2</sup>, en 2002 hacían falta 6,78 AIM, y en 2020 18,5 AIM (RI, 2020)<sup>24</sup>. Es decir, que entre 2002 y 2020 la cantidad de años de ingresos necesarios para acceder a una vivienda casi se triplicó. Si se compara con la información que provee el trabajo realizado por el Banco Suizo UBS sobre las ciudades centrales del mundo, Buenos Aires es la segunda ciudad, después de Hong Kong, donde las viviendas resultan más caras en relación con los ingresos de sus habitantes (RI, 2022)<sup>25</sup>.

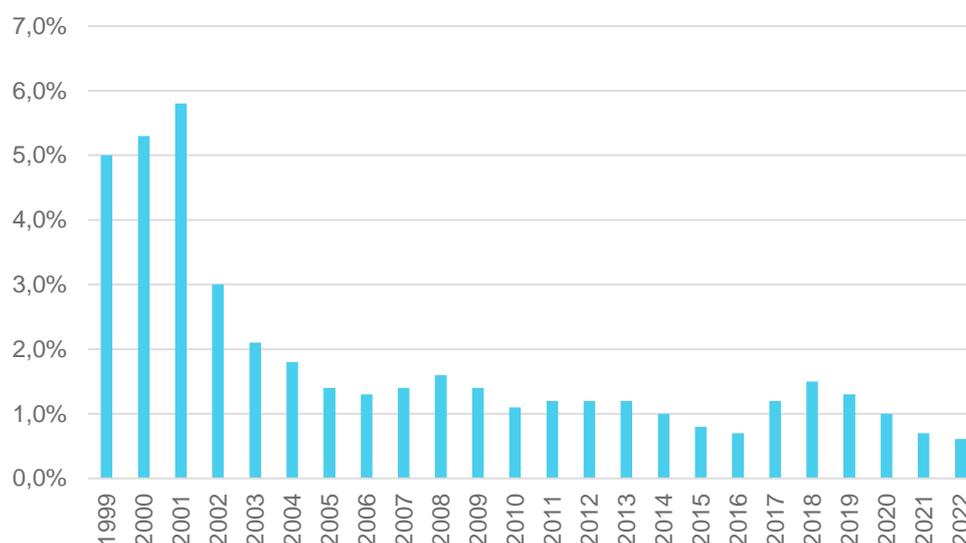
En el caso de Rosario, el esfuerzo salarial necesario para la compra de una vivienda también aumentó fuertemente. Según Barenboim (2017b), en el año 2003 se necesitaba un promedio de 5,8 AIM para comprar un departamento usado de dos ambientes (70 m<sup>2</sup>), mientras que en 2016 se requería casi el doble (11,5 AIM). Las dificultades en el acceso a la vivienda por la vía formal son históricas en nuestro país, pero se acentuaron luego de la última dictadura militar, que supuso la desarticulación de las políticas habitacionales del peronismo (Ballent, 2005), la dolarización del mercado del suelo y de la vivienda (Gaggero & Nemiña, 2016) y la precarización laboral de gran parte de la población. La evolución del esfuerzo salarial que mostramos para Rosario y CABA para las últimas décadas, en tanto, se relaciona no solo con el incremento de los precios de los inmuebles, sino también con las sucesivas devaluaciones de la moneda y la caída del salario real.

El acceso a la vivienda en propiedad se ve aún más limitado si consideramos que en Argentina el crédito hipotecario es prácticamente inexistente. En el segundo trimestre del 2022, éste representaba sólo el 0,59% del Producto Bruto Interno (PBI) (dato brindado por González Rouco). En 2019 representaba el 1,3%, mientras que en Paraguay las hipotecas representaban el 4% del PBI, en Chile, el 25% y, en EEUU, cerca del 75%. En nuestro país, el crédito hipotecario experimentó una fuerte caída luego de la crisis de 2001, pasó del 5,8% del PBI en 2001 al 3% en 2002. Luego siguió descendiendo hasta mantenerse alrededor del 1% a lo largo de las décadas. Recién en 2018, con el auge de los créditos hipotecarios UVA alcanzó un 1,5% del PBI (**Gráfico 2**) (González Rouco, 2019). Pero, esto duró poco debido al crecimiento de la inflación y la consiguiente crisis de los créditos UVA.

<sup>24</sup> Sitio web: <https://www.reporteinmobiliario.com/article3857-el-salario-y-su-poder-de-compra-de-m2>

<sup>25</sup> Sitio web: <https://www.reporteinmobiliario.com/article5201-recios-alquileres-y-salarios-en-las-principales-ciudades-del-mundo>

GRÁFICO 2. Evolución del crédito hipotecario como porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de González Rouco (2019 y 2022).

#### Vivienda en alquiler (con aportes de TECHO)

A raíz de estas dificultades para el acceso a la vivienda en propiedad, y de la mano de cambios en los modos de habitar de los hogares, en Argentina se evidencia una tendencia marcada de inquilinización. Desde mediados del siglo XX, nuestro país fue acumulando una mayor proporción de hogares propietarios frente a los hogares inquilinos. Según datos de los sucesivos censos, mientras que en 1947 había un 67,7% de hogares inquilinos esta proporción se redujo al 11,17% en 2001. Esta tendencia se revertió a partir del siglo XXI, en vínculo con todos los procesos que venimos mencionando. Desde entonces, el porcentaje de hogares inquilinos viene en ascenso. Según el censo 2010, la proporción de hogares inquilinos era de 16% y, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) este porcentaje asciende a 18,9%. Algunos aglomerados urbanos superan el promedio nacional, estos son: Ushuaia-Río Grande (33,8%), Río Cuarto (32,1%), Ciudad de Buenos Aires (31,8%) y Gran Paraná (31,5%).

A su vez, las condiciones del alquiler se tornaron más difíciles para los inquilinos debido al encarecimiento de los precios y a los requisitos para el acceso. Hasta el 2020 no había una ley nacional que regulara los derechos y obligaciones de locadores y locatarios, por lo que los precios, los aumentos y los requisitos eran definidos según cada contrato y, dado que se trata de una relación asimétrica, el poder de definición quedaba en manos del locador y/o del corredor inmobiliario que intercediera en la relación (actor de peso en la formación de precios y en la definición de criterios de selección de inquilinos) (CELS & IDAES-UNSAM, 2020). Dependiendo de la ciudad, los requisitos para alquilar incluyen garantías propietarias (muchas veces de familiar directo y dentro de la misma ciudad), comisiones inmobiliarias, demostración de ingresos en relación de dependencia, gastos de contrato, meses de depósito y meses de adelanto. Para quienes no tienen una garantía de propiedad en la misma jurisdicción se ofrece la contratación de un seguro de caución, que implica un costo adicional de aproximadamente un mes y medio de alquiler (CELS & IDAES-UNSAM, 2020). Aun así, no todos los inquilinos pueden acceder a este seguro de caución, dado que las aseguradoras exigen ciertas condiciones de solvencia económica. Estos requisitos excluyen del mercado formal de alquiler a un sector amplio de inquilinos, sobre todo a aquellos con menores ingresos o con menor estabilidad laboral. Asimismo, el precio inicial del contrato y los

sucesivos aumentos, cada vez más seguidos y mayores debido al proceso inflacionario de nuestra economía, eran definidos por cada relación contractual.

A raíz de estas crecientes dificultades, el movimiento inquilino se organizó en diferentes agrupaciones en todo el país, la más conocida es Inquilinos Agrupados, y logró dar visibilidad a la problemática y avanzar en algunas reformas. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de La Pampa se prohibió que las inmobiliarias cobren comisiones a la parte locataria. En algunas jurisdicciones se crearon instancias de asesoramiento y mediación en las defensorías del pueblo. Finalmente, en junio de 2020, se sancionó la ley de alquileres (N°27.551), que establece derechos y obligaciones para locadores y locatarios y, de este modo, busca generar transparencia en un mercado opaco y desregulado desde hace 45 años. Todos estos avances son importantes, pero resultan aún insuficientes para construir un mercado de alquileres que garantice el acceso a una vivienda en condiciones adecuadas (CELS & IDAES-UNSAM, 2020).

Para ilustrar con algunos datos, en 2021, el peso del alquiler en los ingresos de los hogares era del 35% en CABA, del 32% en Gran Córdoba, del 29% en Gran Mendoza, del 22% en Gran Rosario y del 18% en AMBA. Entre 2015 y 2021, el peso del alquiler subió 5 puntos porcentuales en Mendoza y Córdoba, 10 puntos porcentuales en CABA y se redujo un punto porcentual en Gran Rosario. Los datos volcados hasta aquí refieren al mercado formal de alquileres, al que acceden mayoritariamente los sectores de ingresos medios y medios altos.

Sin embargo, el mercado de alquiler es altamente informal, entendido como las transacciones que no suceden en los ámbitos de la legalidad e institucionalidad establecidos, lo que provoca y profundiza situaciones de vulnerabilidad de las personas inquilinas. De hecho, en el AMBA la mitad de los hogares inquilinos alquila de palabra y, en el 2020, entre los hogares de menores ingresos, este porcentaje alcanzaba el 74% (CELS & IDAES-UNSAM, 2020). Asimismo, no hay datos oficiales sobre el porcentaje de población inquilina en barrios populares, pero se estima que en el AMBA el 17% de los hogares inquilinos habitan en villas y asentamientos; mientras que en las villas de CABA un 40% de los hogares son inquilinos (CELS & IDAES-UNSAM, 2020). Asimismo, actualmente no existen trabajos académicos que den cuenta de la situación del mercado informal de alquiler en barrios populares de la Argentina.

En un análisis realizado por la Secretaría de Integración Sociourbana, en base a microdatos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2018), de las 511.775 viviendas identificadas a nivel nacional, el 3% son alquiladas. Si a este porcentaje se le suma la categoría de viviendas declaradas como “prestadas”, el porcentaje alcanza un 6%. Como se señala en el párrafo anterior, el mayor porcentaje se encuentra concentrado en CABA, seguido de las provincias de Buenos Aires, San Luis y Formosa, estando el resto de las provincias por debajo del promedio nacional (Gabosi, 2021).

En estos barrios la problemática del alquiler se agrava en tanto que los precios suelen ser altos (incluso a veces superan los precios de pequeños departamentos en la ciudad formal); las condiciones habitacionales son precarias; los contratos carecen de legalidad formal o de garantías mínimas de permanencia; no existen procesos legales de desalojos, porque estos se realizan de hecho; son invisibilizados en los registros censales; entre otras cuestiones (ACIJ, 2016).

Cabe señalar que la situación de vulnerabilidad de los inquilinos es muy heterogénea, pero –según el índice de vulnerabilidad inquilina construido por CELS e IDAES (2021) – las mujeres que sostienen su hogar, los migrantes, los hogares con niños o personas que requieren algún tipo de cuidado, los hogares que perciben alguna transferencia estatal (IFE, AUH o ATP) y los hogares que residen en villas o asentamientos presentan una mayor fragilidad. Asimismo, se identifica que, a nivel nacional, jefes y jefas de hogar son más jóvenes que el promedio de edad en viviendas alquiladas y tienen más

miembros menores de edad (36 años de promedio de edad, en lugar de 40 y 1,4 menores, en lugar de 1,3) (Gabosi, 2021), lo que da cuenta de la mayor vulnerabilidad de los hogares en barrios populares, no sólo en términos habitacionales, sino también por su composición.

A través de dicha encuesta, se pudo conocer que casi la mitad de los hogares inquilinos destina una proporción cada vez mayor de sus ingresos a pagar el alquiler. Durante la pandemia, el 66,6% de los hogares inquilinos vieron reducidos sus ingresos. Esta situación se agravó en los hogares inquilinos más vulnerables, alcanzando el 77% en los hogares que perciben algún tipo de transferencia estatal (IFE, AUH o ATP) y el 73% de aquellos hogares donde viven personas que requieren algún tipo de cuidado (niño/as, mayores dependientes, personas con discapacidad). El 42,3% de los hogares tiene deudas de alquiler, y en los hogares que habitan en villas y asentamientos este porcentaje llega al 60%. En la ciudad de Buenos Aires el retraso en el alquiler alcanza al 32% de los hogares, mientras que en los partidos del Gran Buenos Aires el porcentaje asciende a 46%. Con respecto a las expectativas a futuro, la encuesta destaca que el 28,4% de los inquilinos del AMBA asume que su futuro habitacional será peor que el actual. Este porcentaje asciende al 42% en villas y asentamientos. Entre quienes piensan que su futuro habitacional empeorará, el 42,4% afirma que irá a vivir con otros parientes, el 34,3% se mudará a una vivienda más chica, un 16,1% se alejará de su lugar de residencia y un 7,2% se irá a una vivienda más precaria. Estos datos dan cuenta de una precarización de las condiciones habitacionales, en particular, y del empeoramiento en las condiciones de vida, en general, que, como vimos, afecta mayormente a los hogares más vulnerables (jefatura del hogar femenina, hogares con niños o personas que requieren cuidados, migrantes, hogares que habitan en villas y asentamientos).

#### Vivienda en alquiler temporario

La oferta de viviendas para alquiler temporario con fines turísticos, a través de plataformas como Airbnb, es un fenómeno creciente que viene generando conflictos en torno al acceso a la vivienda y al hábitat en muchas ciudades del mundo (Gil García, 2020; Gil García y Sequera, 2018; Jover y Díaz Parra, 2020). A través de estas aplicaciones, los locadores buscan alquilar las unidades (ya sea departamentos, casas y/o habitaciones) de forma temporal, principalmente a turistas, con el fin de obtener ganancias superiores por tratarse de un mercado dolarizado. Este desplazamiento del alquiler permanente al temporario repercute de dos formas en el mercado de alquileres de una ciudad: disminuye la cantidad de unidades disponibles para el alquiler permanente y aumenta los precios, por las expectativas de mayor rentabilidad / renta potencial (Granero, 2019; Lerena, 2022).

Esta tendencia presenta diferencias en cada ciudad, ya que el mercado de alquileres (permanentes y temporarios) responde a dinámicas locales. Por ejemplo, será diferente la cantidad de unidades en oferta temporaria y sus precios si se trata de una ciudad turística o no.

Para ilustrar este fenómeno, se considera el caso de la Ciudad de Buenos Aires, por ser la única ciudad para la que se dispone de información. Un informe realizado por Granero (2019) evidencia que entre 2016 y 2019 la oferta de unidades aumentó, como así también la demanda (expresada en la cantidad de reservas realizadas). Según este mismo estudio, en marzo de 2019, con solo ocho días de alquiler temporario se pudo generar un ingreso similar al de un alquiler permanente mensual promedio. Por este motivo, la autora afirma que el principal problema radica en que la posibilidad de alquilar de forma temporaria una casa o un departamento genera competencia por las viviendas, más aún en aquellas localidades que presentan déficit habitacional (Granero, 2019).

Un estudio más reciente, elaborado por Lerena (2022), arroja que la oferta de alquileres temporarios a través de la plataforma Airbnb continuó creciendo hasta 2020 con la irrupción de la pandemia de COVID 19. A partir de ese momento se observa una

abrupta caída en la oferta, que comienza a recuperarse a partir de 2021, una vez pasada la crisis sanitaria. Así, en marzo de 2020 había 17.210 unidades ofertadas, de las cuales el 81% correspondía a viviendas completas. El 86% de estas viviendas estuvo disponible más de 60 días por año, lo que implica que se trata de viviendas que se “retiran” del parque habitacional y que podrían ofertarse para residentes permanentes (Lerena, 2022). Asimismo, se destaca que la mitad de las unidades ofertadas en marzo de 2022 correspondían a host que ofrecían más de una propiedad. El más grande concentraba 134 unidades, aunque también había muchos otros que ofrecían 30, 50 u 80 propiedades. Todas estas viviendas no necesariamente pertenecen a un mismo propietario, sin embargo, este hallazgo evidencia que existen agentes intermediarios que gestionan estos alquileres en forma profesionalizada (Lerena, 2022).

En cuanto a la distribución territorial de las unidades ofertadas en alquiler temporario, el trabajo de Lerena (2022) destaca que se reproduce el patrón tradicional de ofertas y de precios de CABA, en tanto que la mayoría se concentra en el área central y los principales ejes del corredor norte, especialmente en los barrios de Palermo, Recoleta y Belgrano. Sin embargo, también se advierte que este tipo de alquiler a través de Airbnb tiene presencia en casi todos los barrios, excepto en los del suroeste.

### Vivienda vacía

Como contracara de estas crecientes dificultades en el acceso al hábitat y a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, se destaca el fenómeno de la vivienda vacía. Esto es, aquellas viviendas que se encuentran deshabitadas por distintos motivos, que incluyen desde problemas dominiales y edilicios hasta procesos especulativos y de uso de la vivienda como reserva de valor. Existen diversos métodos para cuantificar la existencia de viviendas vacías en distintos países del mundo. En algunos casos se utilizan los datos del censo, en otros los indicadores de consumo eléctrico y en otros la declaración de sus propietarios.

Según un informe elaborado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2019) de Buenos Aires (IVC) a partir de datos de consumos eléctricos de 2018, el 9,2% del parque habitacional de CABA se encuentra vacante, esto es un total de 138.328 viviendas<sup>26</sup>. Las comunas del norte de la ciudad, donde más se construyó durante las últimas décadas, tienen una mayor proporción de viviendas vacías, considerando el total del parque habitacional de la ciudad. Se destacan las comunas 1 (1%) y 14 (0,9%), seguidas por las comunas 2, 3 y 13 (0,7%). En tanto, las comunas con menor proporción de viviendas vacantes son la 8 (0,2%), la 9 (0,4%) y la 4 (0,5%), al sur de la ciudad, donde el déficit habitacional es más alto y el dinamismo del mercado inmobiliario es más bajo. Como señala el estudio, estos datos podrían indicar que la disponibilidad de viviendas vacantes se relaciona con la rentabilidad del mercado inmobiliario (Instituto de la Vivienda de la Ciudad, 2019).

Sin embargo, si se calcula el porcentaje de vacancia por comuna sobre el total del parque habitacional de cada comuna, la distribución espacial de la vacancia se modifica. Se evidencia una mayor concentración de viviendas vacantes en las comunas del este (1, 2, 3, 4) y, en segundo lugar, en el corredor que conforman las comunas 5, 7, 9 y 10. Esto invita a pensar en otros motivos posibles que expliquen la vacancia en la ciudad, como las condiciones edilicias y de dominio de las viviendas. En el mismo informe se hace una tipología de perfiles de vivienda vacante, que incluye abandono (herencia vacante, imposibilidad de rehabilitación, obsolescencia o desfasaje con la demanda del mercado); especulación (reserva de valor, especulación urbana); judicialización (viviendas que no pueden ingresarse en el mercado por motivos judiciales); rotación (en

<sup>26</sup> Este tipo de análisis permite un dato más actualizado y dinámico que los datos del censo, pero la definición del corte que distingue entre una vivienda vacía de una vivienda ocupada es arbitraria, tomando como base hipótesis teóricas sobre el grado de consumo esperado en los hogares. Para este estudio, se consideró como viviendas vacías a aquellas que poseen un medidor residencial y registran un consumo entre 0 a 50 kWh por mes (Instituto de la Vivienda de la Ciudad, 2019).

alquiler, en venta, en construcción); subocupación (uso temporal o estacional); en demolición (Instituto de la Vivienda de la Ciudad, 2019). Los distintos motivos de vacancia ameritan diversas propuestas para su abordaje, incluyendo penalidades para situaciones de especulación urbana; hasta subsidios para el saneamiento de dominio y recuperación de viviendas inhabitables.

Según una encuesta realizada a referentes de los Institutos Provinciales de Vivienda, ninguna provincia implementa impuestos a la vivienda vacía y sólo cuatro disponen información al respecto. Salta tiene el porcentaje más bajo (4,69%) con 14.786 viviendas vacías; le sigue Mendoza, con 15% (78.506 unidades), Catamarca, con 21,27% (24.258 unidades) y Buenos Aires, con el mayor porcentaje (21,53%), 957.593 viviendas (Granero Realini, Barreda, & Bercovich, 2019).

Actualmente, en el marco de las discusiones en torno a la modificación de la ley de alquileres, el proyecto de reforma que tiene dictamen de mayoría, elaborado por el Frente de Todos, incorpora una serie de incentivos para evitar la vivienda vacía, por ejemplo, que las viviendas en alquiler no computen para el cálculo de bienes personales. También en la ciudad de Buenos Aires existen proyectos de ley que proponen la aplicación de impuestos diferenciales a las viviendas vacías. En líneas generales, se plantea la implementación de un gravamen de dos a tres veces las tasas de ABL correspondientes al inmueble, superado un plazo de entre 6 y 12 meses continuos en que el mismo se encuentre deshabitado. Algunos proyectos también incluyen la creación de un registro de viviendas alquiladas para que el gobierno local pueda hacer un control de las unidades que efectivamente están vacías (ACIJ, 2016).

#### Déficit habitacional

Existen dos tipos de déficit habitacional. Por un lado, el déficit cuantitativo, que mide la cantidad de unidades habitacionales que se necesitan para que cada hogar pueda acceder a una vivienda adecuada, ya sea porque la vivienda es precaria o porque más de un hogar habita en ella. Por otro lado, el déficit cualitativo, que estima las viviendas existentes que poseen deficiencias materiales, espaciales o funcionales, que pueden ser resueltas a través de mejoramientos, ampliaciones o renovaciones (ONU-Habitat, 2015; Moreno & Arriagada-Luco, 2007). La estimación de ambos tipos de déficit brinda la posibilidad de diferenciar las situaciones habitacionales de los hogares y de diseñar los instrumentos de política pública específicos para solucionar cada una de ellas.

Ahora bien, la magnitud del déficit habitacional depende de cómo se lo mida. Por ejemplo, con los datos del censo, el INDEC (2012) analiza la calidad de los materiales utilizados en las viviendas (en piso, techo y cielorraso). A partir de ello se elabora una medida resumen “tipología de vivienda”, que clasifica a las viviendas en: 1) viviendas aceptables (cuyos materiales son resistentes y no requieren modificación); 2) viviendas recuperables (cuyos materiales necesitan ser modificados para cumplir con las condiciones adecuadas); y 3) viviendas irrecuperables (cuyos materiales no pueden ser mejorados y deben ser reemplazados).

Además, el INDEC también analiza las viviendas deficitarias y no deficitarias, estableciendo tres posibles categorías (**Tabla 4**):

- Viviendas no deficitarias: incluye a los departamentos y a las viviendas denominadas tipo A (que son las viviendas que no califican como tipo B)
- Viviendas deficitarias recuperables: hace referencia a las casas tipo B, que son “aquellas que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de baño con descarga de agua” (INDEC, 2012). Estas viviendas pueden ser mejoradas.

- **Viviendas deficitarias irre recuperables:** son las viviendas precarias que no pueden ser mejoradas, sino que tienen que ser reemplazadas (ranchos, casillas, piezas en inquilinato, locales no construidos para habitación y viviendas móviles).

Esta última clasificación, entre viviendas deficitarias y no deficitarias, es la que más se acerca al cálculo del déficit habitacional, ya que distingue a las viviendas entre no deficitarias, recuperables (constituirían el déficit cualitativo) e irre recuperables (constituirían el déficit cuantitativo). Sin embargo, este análisis no considera a las viviendas que forman parte del déficit cualitativo por hacinamiento, es decir, falta de espacio suficiente; o a las que conforman el déficit cuantitativo por allegamiento, es decir, cohabitación de dos hogares o más en una misma vivienda. Por lo tanto, al tratarse de una métrica que no representa todas las posibles situaciones que califican como deficitarias, se subestima el déficit habitacional.

Viviendas no deficitarias	Viviendas recuperables	Viviendas irre recuperables
10.026.451	1.579.129	536.649
83%	13%	4%

Fuente: INDEC (2012)

El Observatorio Federal Urbano, perteneciente al Ministerio de Obras Públicas, también calcula el déficit habitacional. Para ello, toma los datos del censo 2010 pero les aplica otra metodología, incorporando otras dimensiones en el cálculo. Para el déficit cuantitativo, mide la relación numérica entre viviendas y hogares (déficit cuantitativo simple) y la residencia en tipo de vivienda irre recuperable<sup>27</sup> (déficit cuantitativo compuesto). Por otro lado, dentro del déficit cualitativo, se consideran a los hogares que habitan en viviendas sin agua de red ni cloacas (medios no consolidados), los hogares con hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto) y los hogares que habitan en viviendas recuperables<sup>28</sup>.

A partir de estas definiciones, según datos del OFU (**Tabla 5**), en 2010, el déficit habitacional alcanzaba a 3,9 millones de hogares, esto es un 32,3% del total. De estos, el 66,7% corresponde a déficit cualitativo; mientras que el 33% restante refiere a déficit cuantitativo compuesto. Esto significa que, en 2010, 2,6 millones de hogares (un 21,5% del total) requerían de mejoras y ampliaciones de su vivienda o de obras de infraestructura en su barrio; mientras que 1,3 millones de hogares (10,8% del total) necesitaban una vivienda nueva. Esta medición toma como unidad de análisis a los hogares, mientras que la del INDEC considera a las viviendas, por lo tanto, si bien se evidencian diferencias en las cifras que estiman, no es posible compararlas (OFU, 2019).

Tipo de déficit	% tipo de déficit sobre el total del déficit (2001)	% tipo de déficit sobre el total del déficit (2010)
Cuantitativo	26,7%	33,3%
Cualitativo	73,3%	66,7%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a información del Observatorio Federal Urbano (2019)

<sup>27</sup> El INDEC categoriza como viviendas irre recuperables a: ranchos, casillas, locales no construidos para habitación, viviendas móviles, personas viviendo en la calle, o piezas en hotel familiar o pensión. Estos datos son tomados por el OFU para realizar el cálculo del déficit habitacional.

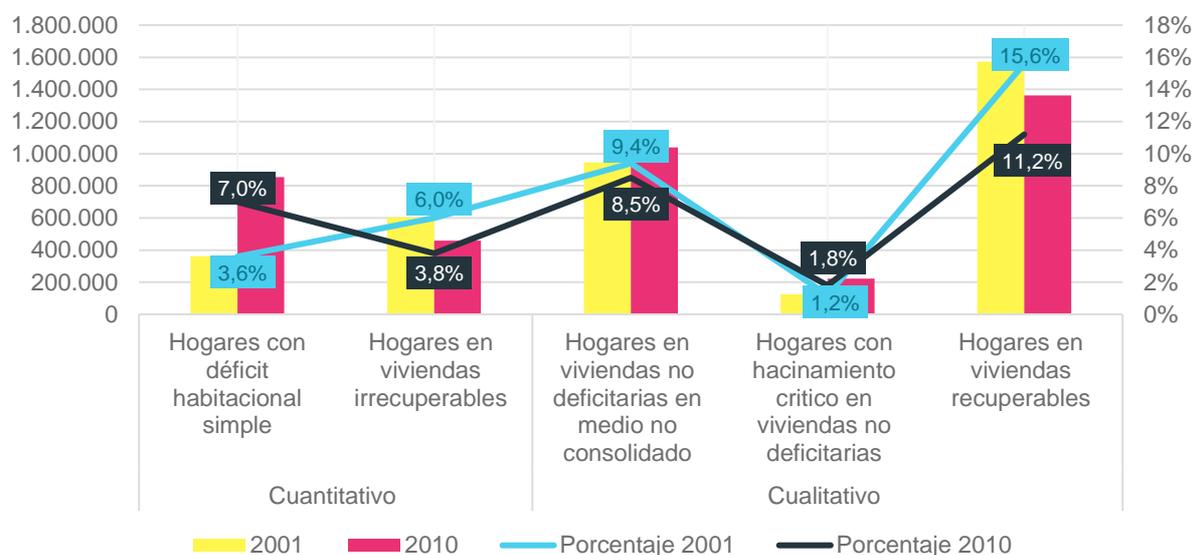
<sup>28</sup> El INDEC establece que las viviendas recuperables son las casas tipo B, que presentan una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua. Las casas tipo B, son aquellas que requieren mejoras en los materiales que las componen. Estos datos son tomados por el OFU para realizar el cálculo del déficit habitacional.

Según estos datos (**Tabla 6 y Gráfico 3**), entre 2001 y 2010 el déficit habitacional total descendió en términos porcentuales, pasando de un 35,8% en 2001 a un 32,3% en 2010. Sin embargo, en términos absolutos el déficit aumentó de 3,6 millones a 3,9 millones de hogares. El déficit cualitativo se mantuvo estable en términos absolutos entre 2001 y 2010 (2,6 millones de hogares); mientras que el déficit cuantitativo compuesto pasó de 0,9 millones a 1,3 millones de hogares. Si se analizan ambos componentes del déficit cuantitativo, se evidencia que el primero (déficit habitacional simple) se duplicó aproximadamente, en el período intercensal: mientras que en 2001 el 3,6% de los hogares no tenía una vivienda, en 2010 el porcentaje alcanzó al 7% de los hogares. El segundo componente (cantidad de viviendas irrecuperables) disminuyó tanto en términos absolutos como relativos, pasando del 6% de los hogares en 2001 al 3,8%. Esta evolución da cuenta de una mejora en el parque total de viviendas, vinculada a las políticas habitacionales llevadas a cabo luego de la salida de la crisis de 2001. Sin embargo, el aumento del déficit cuantitativo se explica en gran parte por el crecimiento acelerado del número de hogares (un 21% entre 2001 y 2010) y por las crecientes dificultades en el acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda ya descriptas.

TABLA 6. Déficit habitacional 2001 y 2010, según OFU						
Tipo de déficit	Componentes	2001	% 2001	2010	% 2010	Variación 2001-2010
Cuantitativo	Déficit habitacional simple (Hogares - viviendas)	360.964	3,6	854.168	7,0	3,4
	Viviendas irrecuperables	604.519	6	459.249	3,8	-2,2
	Déficit cuantitativo compuesto	965.483	9,6	1.313.417	10,8	1,2
Cualitativo	Hogares en viviendas no deficitarias en medio no consolidado	945.258	9,4	1.039.713	8,5	-0,9
	Hogares con hacinamiento crítico en viviendas no deficitarias	125.238	1,2	222.052	1,8	0,6
	Hogares en viviendas recuperables	1.573.462	15,6	1.363.664	11,2	-4,4
	Total déficit cualitativo	2.643.958	26,2	2.625.429	21,5	-4,7
<b>Total déficit</b>		<b>3.609.441</b>	<b>35,8</b>	<b>3.938.846</b>	<b>32,3</b>	<b>-3,5</b>

Fuente: elaboración propia en base a información del OFU (2019)

GRÁFICO 3. Comparación del déficit habitacional 2001 vs 2010 en valores absolutos y relativos



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del OFU (2019)

En cuanto a los distintos componentes del déficit cualitativo (**Tabla 6**), se observa que el primero (hogares en viviendas no deficitarias en medio no consolidado) aumentó levemente en términos absolutos, mientras que disminuyó en términos relativos. El segundo componente (hogares con hacinamiento crítico) afecta a menor número de hogares, pero es el que más aumentó en términos relativos y absolutos, por arriba de la tasa de crecimiento general de los hogares, pasando del 1,2 al 2,8%. El tercer componente (hogares en viviendas recuperables) se redujo en términos absolutos (de 1,5 a 1,3 millones de hogares) y porcentuales (de 15,6 a 11,2%), pero continúa siendo el de mayor peso en el déficit cualitativo. Esto sugiere que durante el período las familias pudieron hacer mejoras y acondicionamientos de sus viviendas.

A pesar de que el déficit cualitativo es significativamente más alto que el cuantitativo (de hecho, es prácticamente el doble), las políticas del período intercensal se destinaron sobre todo a atender el déficit cuantitativo. Cambiar el foco de las políticas habitacionales para atender este componente del déficit resulta fundamental para mejorar las condiciones habitacionales de la población de nuestro país.

Las regiones con mayores porcentajes de hogares con déficit habitacional eran, en 2010 (**Tabla 7**), NEA (43%) y NOA (41,5%), seguidas de Centro (incluido CABA), Cuyo (25,1%) y Patagonia (18%). A pesar de que en todas las regiones se redujo en términos porcentuales la proporción de hogares con déficit cualitativo; éste continúa siendo mucho más alto (en la mayoría de los casos, casi el doble) que el déficit cuantitativo. Es destacable el caso de la región Centro que tiene uno de los valores más bajos para el déficit cuantitativo, pero el déficit cualitativo está entre los más altos, junto con NOA y NEA. Esto obedece al peso de la provincia de Buenos Aires, cuyo déficit cualitativo (28,2%) casi triplica el cuantitativo (11%).

Entre las provincias con mayor proporción de hogares con déficit cuantitativo, en 2010, se destacan Salta (20,7%), Santiago del Estero (19,7%), Formosa (18,8%) y Jujuy (18,6%). Aquellas con porcentajes de déficit cuantitativo por debajo del promedio del país (10,8%) son Mendoza, Santa Fe, Chubut, CABA y San Luis, con porcentajes entorno al 9%. Río Negro (8,3%), Entre Ríos (8,13%), Córdoba (6,5%) y La Pampa (3,7%) son las provincias menos afectadas por el déficit cuantitativo.

Con respecto al déficit cualitativo, en tanto, las provincias más afectadas, en 2010, eran Formosa (35,9%), Chaco (35,9%), Santiago del Estero (33,2%), Misiones (33,1%) y Buenos Aires (28,2%). Las menos afectadas por este tipo de déficit eran, por su parte, CABA (2,3%), Tierra del Fuego (5,8%) y Santa Cruz (8,5%).

Regiones	Cuantitativo compuesto		Cualitativo		Total déficit	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Centro con CABA	7,9%	10%	27,5%	22,8%	35,4%	32,8%
Patagonia	8,3%	7,1%	15,4%	10,9%	23,7%	18%
Cuyo	9,4%	10,8%	21,6%	14,5%	31%	25,3%
NOA	16,5%	17,1%	32,5%	24,4%	49%	41,5%
NEA	16,8%	14,5%	37,5%	28,5%	54,3%	43,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base del OFU (2019)

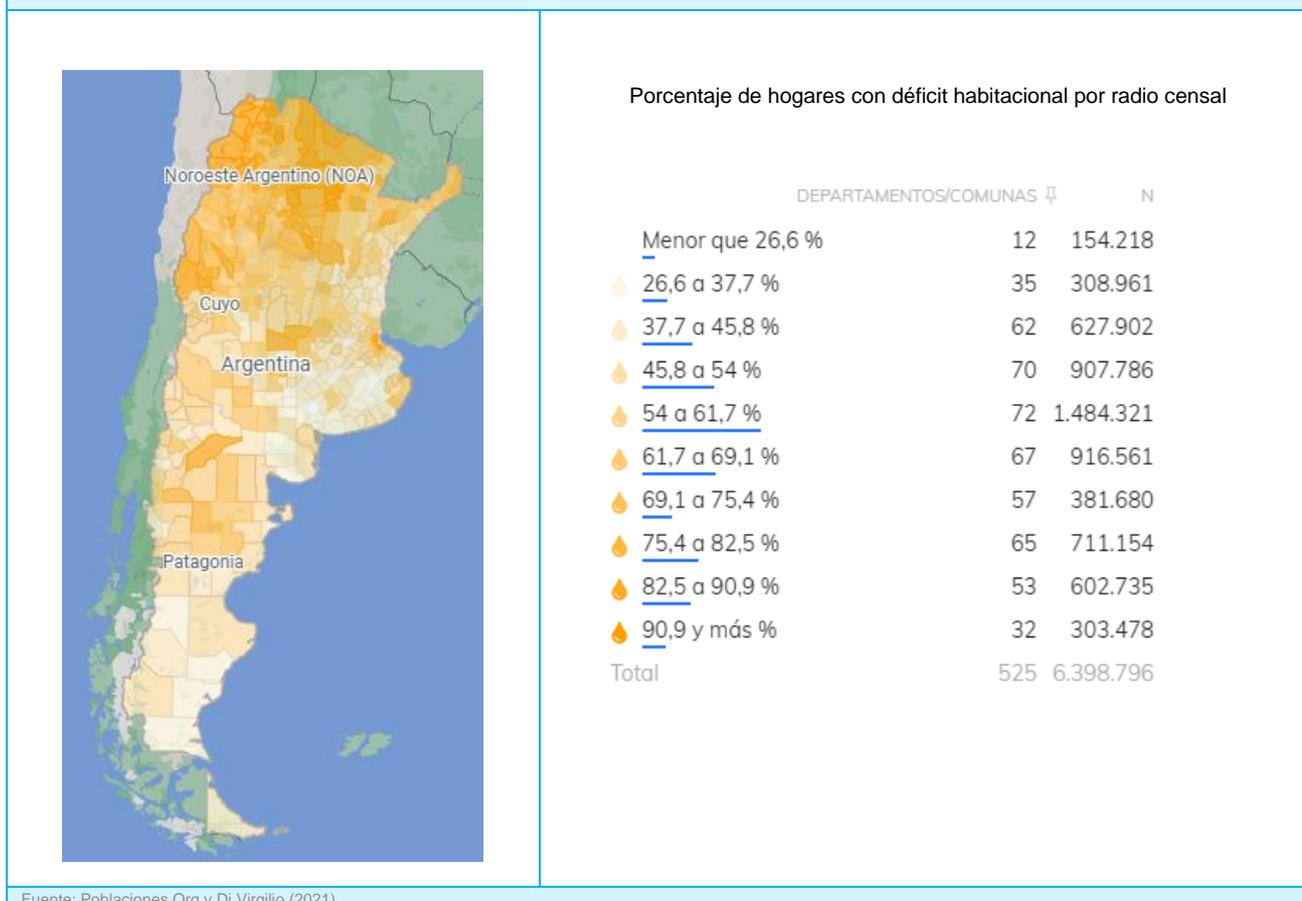
Si se cambian las metodologías de medición y se agregan otros componentes que hacen a las condiciones habitacionales desde una mirada integral, se observa que el déficit habitacional es aún mayor que el calculado por el INDEC o el OFU. Teniendo en cuenta la metodología utilizada por Di Virgilio, que considera la demografía de los hogares, incluye variables relacionadas con la dependencia económica y toma en cuenta otros criterios para la definición de la calidad de la vivienda (Marcos et al., 2018)<sup>29</sup>, se concluye que el 55,5% de los hogares (6.398.796) presenta algún déficit (**Tabla 8 y Figura 5**). De esos 6,39 millones de hogares, el 22,9% presenta déficit cuantitativo, el 75,9% presenta déficit cualitativo y el 1,23% restante presenta ambos. En cuanto a los 1,4 millones de hogares con déficit cuantitativo, la mayor proporción corresponde a los hogares allegados externos (54,66%), seguidos por los hogares en viviendas irrecuperables (41,11%). En cuanto a los 4,8 millones de hogares con déficit cualitativo, el 72,3% corresponde a hogares en viviendas con necesidad de mejoras, el 8,2% a hogares en viviendas con necesidad de ampliación y el 19,3% a hogares en viviendas con necesidad de mejoras y ampliación.

Tipo de déficit		Cantidad de hogares	Porcentaje
Sin Déficit Habitacional		5.132.998	44,51%
Déficit cuantitativo		1.467.679	22,94%
Hogares allegados externos	Hogares adicionales que cohabitan en una misma vivienda	802.292	54,66%
Hogares con núcleos allegados internos	Núcleos secundarios que forman parte de un hogar más amplio pero no lo encabezan y tienen independencia económica	38.632	2,63%

<sup>29</sup> Las principales diferencias entre este tipo de cálculo y el del OFU son: a) que en esta metodología se incluyen dentro del déficit cuantitativo a los núcleos secundarios de un hogar que tienen independencia económica como para conformar un hogar por sí mismo y requieren de una vivienda; b) que dentro del déficit cualitativo se incluye a los núcleos secundarios de un hogares sin independencia económica, y c) que los criterios utilizados para identificar la calidad de la vivienda y así calcular las viviendas irrecuperables y recuperables son distintos en ambas metodologías. Para las viviendas irrecuperables, el INDEC sólo considera el tipo de vivienda, mientras que la metodología empleada por (Marcos et al., 2018) incluye también otros elementos vinculados con la calidad del techo (por estar construido de algún otro material irrecuperable) o con la calidad de los pisos (de tierra o ladrillo suelto, u otro material irrecuperable). Para las viviendas recuperables, en tanto, el INDEC sólo contempla cuestiones vinculadas con la calidad del piso, la provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y la disposición o no de inodoro con descarga de agua. En cambio, la metodología desarrollada por (Marcos et al., 2018) incluye estas características pero también viviendas con calidad de techo recuperable (por contar con materiales de buena calidad en la cubierta exterior del techo, pero sin revestimiento interior o cielorraso; o bien con materiales más deficitarios como chapa, palma, tabla o paja).

Hogares en viviendas irre- cuperables	Hogares en vivienda irrecuperable por tipo de vi- vienda o por materialidad, ya sea en relación con la calidad de techo (por estar construido de algún otro material irrecuperable) o con la cali- dad de los pisos (de tierra o ladrillo suelto, u otro material irrecuperable).	603.395	41,11%
Hogar allegado externo + núcleo allegado interno	Hogares adicionales al que reside en la vivienda + núcleo secundario que forma parte de un ho- gar más amplio pero no lo encabezan, con independencia económica	12.380	0,84%
Hogar en vivienda irrecu- perable + núcleo allegado interno	Hogares en vivienda irrecuperable por tipo de vi- vienda o por materialidad, ya sea en relación con la calidad de techo (por estar construido de algún otro material irrecuperable) o con la cali- dad de los pisos (de tierra o ladrillo suelto, u otro material irrecuperable) y núcleos secundarios que forman parte de un hogar más amplio pero no lo encabezan y tienen independencia econó- mica	10.980	0,75%
<b>Déficit cualitativo</b>		<b>4.852.479</b>	<b>75,83%</b>
Hogar en vivienda con ne- cesidad de mejoras	Acceso deficitario a servicios básicos (agua o sanitario) o a la baja calidad de los materiales constructivos (en pisos o techos)	3.512.305	72,38%
Hogar en vivienda con ne- cesidad de ampliación	Hacinamiento y/o a la presencia de núcleos fa- miliares que forman parte de un hogar más amplio pero no lo encabezan y no tienen inde- pendencia económica	401.664	8,28%
Hogar en vivienda con ne- cesidad de mejoras y ampliación	Acceso deficitario a servicios básicos (agua o sanitario) o a la baja calidad de los materiales constructivos (en pisos o techos) y tienen haci- namiento y/o a la presencia de núcleos familiares que forman parte de un hogar más amplio pero no lo encabezan y no tienen inde- pendencia económica	938.510	19,34%
<b>Déficit mixto</b>		<b>78.638</b>	<b>1,23%</b>
Hogares en vivienda con núcleo allegado interno + necesidad de mejora	Núcleos secundarios que forman parte de un hogar más amplio pero no lo encabezan y tienen independencia económica; y acceso deficitario a servicios básicos (agua o sanitario) o a la baja calidad de los materiales constructivos (en pisos o techos)	78.638	1,23%
<b>Hogares con déficit</b>		<b>6.398.796</b>	<b>55,49%</b>
<b>Total hogares</b>		<b>11.531.794</b>	<b>100,00%</b>
Fuente: Di Virgilio (2021). Nota: Esta metodología incluye dimensiones vinculadas a las características de los hogares, la dependencia económica y otros criterios para la definición viviendas recuperables e irrecuperables.			

FIGURA 5. Hogares con déficit habitacional por radio censal, según la metodología de Di Virgilio (2021)



Si bien los cálculos realizados por Di Virgilio, el OFU y el INDEC parten de la misma información, es decir, los datos del censo 2010, arriban a diferentes resultados (**Figura 6**). Esto se debe a que se consideran diferentes variables en la construcción de la medida. A partir de la medición realizada por Di Virgilio se observa que 6.398.796 hogares padecen algún tipo de déficit, es decir, un 62% más.

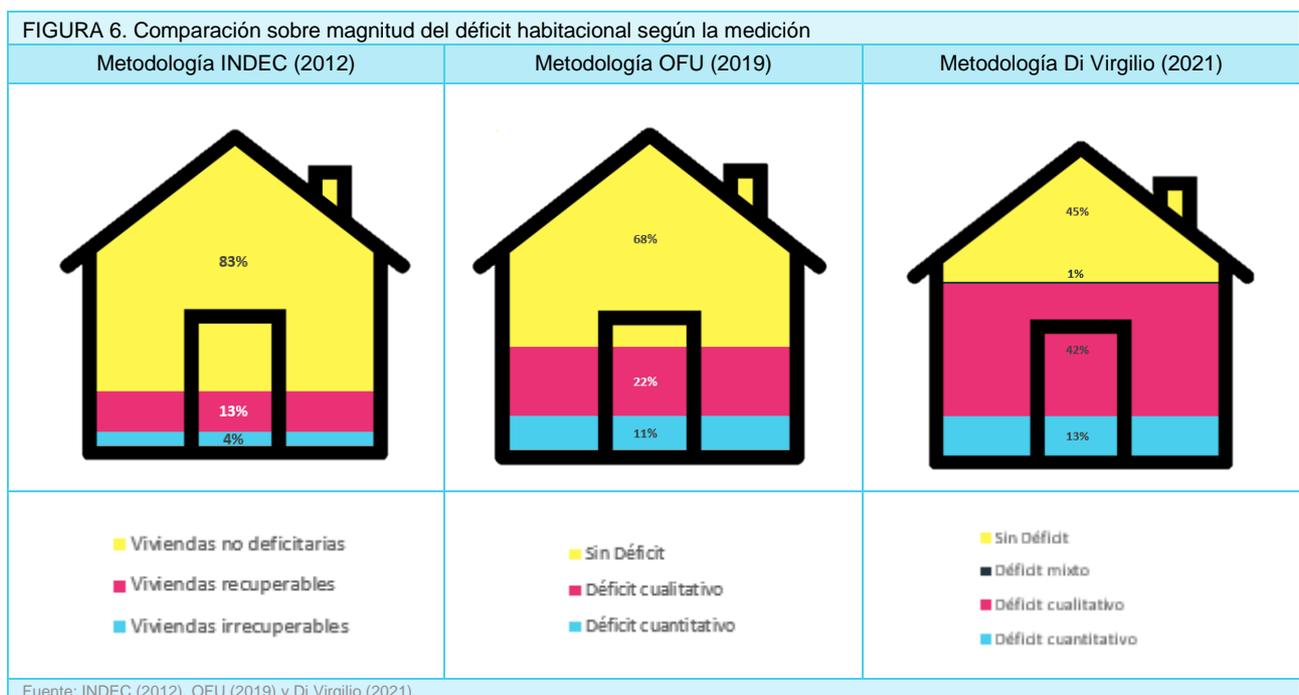
De las tres mediciones presentadas en este apartado, la última es la que considera el déficit habitacional de forma más holística. Sin embargo, si se consideran los siete elementos que ONU-Hábitat establece como criterios mínimos para la vivienda adecuada, se observa que hace falta considerar aún más variables en el cálculo del déficit habitacional. Los siete elementos de la vivienda adecuada son:

- Seguridad en la tenencia (contar con título, contrato de alquiler, etc.).
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura (acceder a agua potable, servicio sanitario, energía, instalaciones para conservar alimentos e instalaciones para eliminar desechos).
- Asequibilidad (que el costo mensual total de la vivienda sea posible de pagar para el hogar).
- Habitabilidad (contar con seguridad física, espacio suficiente y protección frente al clima, riesgos para la salud y peligros estructurales).
- Ubicación (contar con accesibilidad a oportunidades de empleo, educación, salud e instalaciones sociales; y no estar localizada en zonas contaminadas o peligrosas).

- Accesibilidad (considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos que habitan la vivienda, como por ejemplo personas con alguna discapacidad, adultos mayores, entre otros).
- Adecuación cultural (considerar y respetar la expresión de la identidad cultural de quienes la habitan).

Para poder medir de forma holística el déficit habitacional, considerando todas las dimensiones vinculadas con el acceso a una vivienda adecuada, se debería tomar en cuenta la definición de vivienda adecuada propuesta por la ONU y, sobre esa base, establecer la metodología oficial para calcular la cantidad de hogares que no acceden a una. En algunos casos, se las podría sumar porque, a pesar de que implique la necesidad de hacer cálculos más complejos, existen los datos para hacerlo como, por ejemplo: seguridad en la tenencia (variable declarativa), allegamiento y ubicación (en este último caso, se podría mapear dónde se encuentran las viviendas y cruzar esa información con la locación de basurales y zonas de riesgos ambiental). En otros casos, para poder agregar nuevas variables al análisis, primero sería necesario relevarlas, por ejemplo: seguridad en la tenencia (relevar disponibilidad de documento que avale la seguridad de la tenencia), disponibilidad de servicios (relevar acceso a instalaciones para conservar alimentos o eliminar desechos), asequibilidad (relevar costo mensual de la vivienda), habitabilidad (relevar sobre el acondicionamiento de la vivienda), entre otros. Esta metodología brindaría datos más robustos respecto al déficit habitacional, y permitiría identificar quiénes y dónde no acceden al derecho y cuáles son las principales deficiencias, brindando la oportunidad de diseñar políticas costo-eficientes que resuelvan las necesidades particulares de cada hogar.

La medición del déficit habitacional y la discusión acerca de cómo medirlo resulta relevante en tanto impacta en la decisión acerca del tipo de políticas que se debe implementar para dar respuesta al problema. En nuestro país, a pesar de que el déficit es fuertemente cualitativo, las políticas de vivienda se han orientado a la construcción de vivienda nueva.



### Acceso a servicios básicos

El acceso a los servicios básicos es fundamental para la calidad de vida de los habitantes. Si bien en el apartado anterior se consideró la falta de servicios para calcular el déficit habitacional, es menester profundizar en el acceso a ellos.

En primer lugar, en cuanto al acceso a agua de red, el censo 2010 evidenció que el 17,4% de la población carece de dicho servicio. Las jurisdicciones con menor porcentaje de población con acceso eran: los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (69,9%); Misiones (70,1%); Santiago del Estero (75,2%); Formosa (76,9%); y Chaco (76,2%).

En cuanto a la disponibilidad de desagüe cloacal, se evidencian grandes carencias. Solamente el 48,8% de la población del país accedía a dicho servicio en el 2010, según los datos del censo. Las jurisdicciones que presentaban menor porcentaje de población con acceso al servicio eran: Misiones (16,8%), Santiago del Estero (19,3%); Chaco (24%); San Juan (26,6%); y Formosa (30%).

Por último, se presentaba una situación similar respecto al gas de red, ya que solamente el 51,2% de la población accedía a él en 2010. Las jurisdicciones que presentaban menor porcentaje de población con acceso al servicio eran: La Rioja (12,3%); Catamarca (17%); Santiago del Estero (18,8%); y Entre Ríos (22,3%).

Ahora bien, si se consideran los 33 aglomerados urbanos que releva la EPH (en lugar del total país), los últimos datos (primer semestre 2022) evidencian mejoras en el acceso a servicios. El 87,6% de la población de los aglomerados accede a agua corriente; el 70,2% a desagües cloacales y el 64,1% a gas de red. Sin embargo, el 50,2% de los habitantes de los aglomerados no acceden a alguno de los tres servicios, por lo tanto, todavía hay mucho camino por recorrer para lograr que todas las familias accedan a los tres servicios en simultáneo.

### Integración socio-urbana (con aportes de TECHO)

Gracias al Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), impulsado por el trabajo conjunto de cinco organizaciones sociales (Agrupadas en la UTEP; TECHO y Cáritas) y decretado en el año 2017 (Decreto 358/17), hoy se cuenta con información georreferenciada respecto a dichos barrios y a las personas que vive en ellos. Se los definió como un conjunto de un mínimo de ocho familias (agrupadas o contiguas), en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad, ni acceso regular a, por lo menos, dos de los servicios básicos (red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red cloacal formal) (**Tabla 9**) (RENABAP, 2022).

Es menester señalar que esta definición es establecida con fines prácticos y operativos para la identificación de barrios populares, pero que, a pesar de los esfuerzos realizados por distintas organizaciones, prestadoras de servicios y funcionarios públicos de institutos de estadística, no pudo llegarse a un acuerdo para incluirla en el Censo 2022. Esto deja una deuda pendiente en el establecimiento de una definición homogénea que no sólo permita agrupar la información en dichas unidades territoriales para su identificación y caracterización, sino también en la articulación del trabajo territorial entre distintos organismos.

TABLA 9. Situaciones habitacionales deficitarias incluidas y no incluidas en el RENABAP	
Situaciones habitacionales deficitarias incluidas en el RENABAP	
Villas	Barrios populares
Asentamientos	
Situaciones habitacionales deficitarias no incluidas en el RENABAP	
Barrios con acceso formal a 2 o más servicios básicos (electricidad, agua, cloaca) pero sin regularidad dominial	
Barrios sin acceso formal a servicios básicos pero con regularidad dominial	
Conjuntos de viviendas sociales construidas por el Estado sin regularidad dominial ni acceso formal a servicios básicos	
Conventillos y edificios ocupados	
Hoteles pensión / familiares	
Fuente: RENABAP (2022).	

El primer relevamiento fue realizado en 2016 en ciudades de más de diez mil habitantes de todo el país y contabilizó un total de 4.416 barrios populares conformados a diciembre de ese año. Estos barrios populares se diferenciaron entre asentamientos, de baja densidad y trama regular, que representan el 84% del total; y las villas, altamente densificadas y con trama irregular, que representan el 16% restante. Asimismo, del relevamiento surge que el 61% de los terrenos donde se asientan estos barrios pertenecen a propietarios particulares, 13% a municipios, 7% son provinciales y el 13% restante no posee información.

En el año 2021, mediante el decreto 880/2021, se dispuso la ampliación del RENABAP con la inclusión de los barrios creados entre 2016 y hasta diciembre 2018 y los barrios ubicados en localidades con una población de entre 2.000 y 10.000 habitantes, incluidas por primera vez en el relevamiento. Según la última medición, en Argentina hay 5.687 barrios populares, en los que se estima que habitan 1.168.731 familias, aproximadamente 5 millones de personas en 590 km<sup>2</sup> de superficie, lo que equivale a casi 3 Ciudades Autónomas de Buenos Aires. En promedio, estos barrios tienen una antigüedad de 33 años (Techo, 2022). El 19,5% corresponde a villas (1.107) altamente densificadas y con trama irregular, el 80,5% a asentamientos (4.576) de baja densidad y trama regular y el 0,1% a otros (4). La provincia con mayor cantidad de barrios populares incluidos en el RENABAP es Buenos Aires, con 1.933 barrios, donde viven 573.932 familias (**Figura 7**).

Las mayores dificultades de estos barrios se expresan en la falta de acceso a servicios básicos. En el 97% de estos barrios, la población no accede formalmente al servicio de red cloacal; mientras que en el 90% de estos barrios, los habitantes no cuentan con servicio de red de agua corriente. En el 99% de estos barrios, la población no tiene servicio de red de gas natural, y en el 66% de estos barrios, los habitantes tampoco acceden formalmente al servicio de energía eléctrica.

Junto con la creación del registro, se estableció la creación del Certificado de Vivienda Familiar (CVF), un documento creado para “acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas” (SISU,s.f.). A través de este documento se reconoce la posesión de la vivienda, permitiendo un mayor grado de protección en cuanto a la permanencia en la tierra, sobre las familias que habitan en barrios populares.

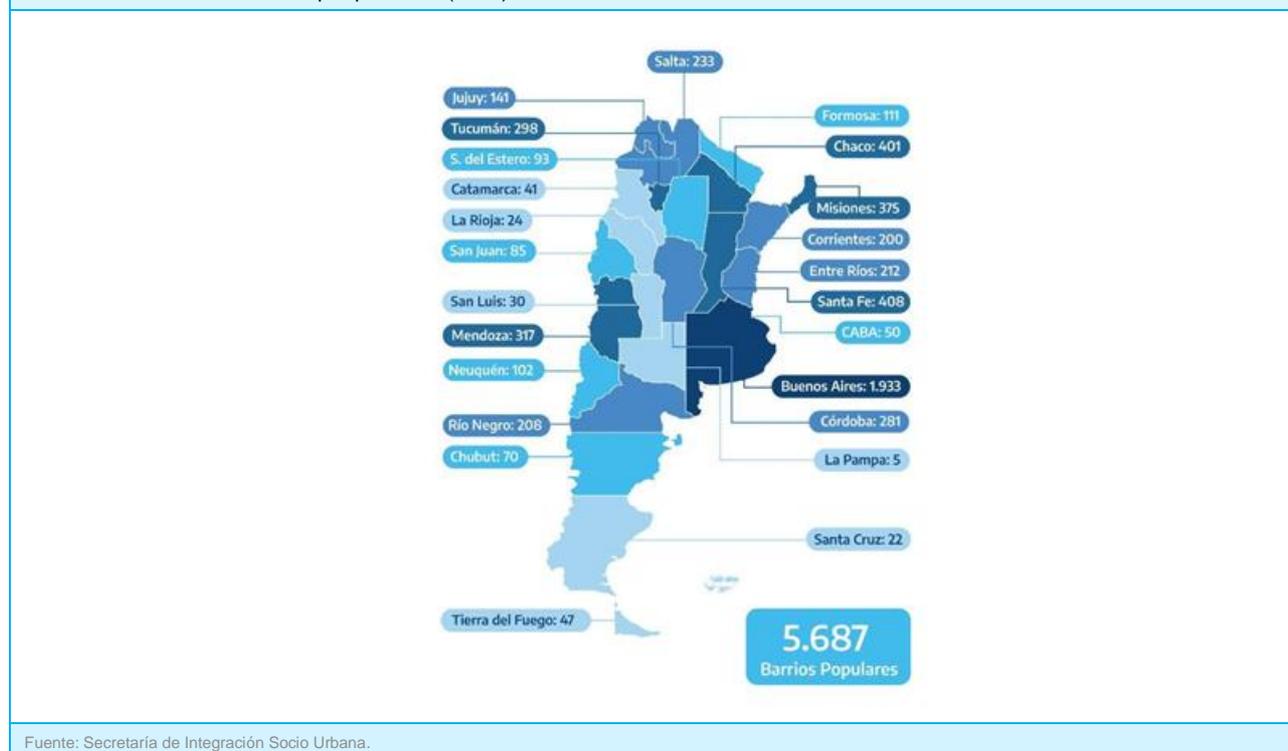
Asimismo, en el año 2018 se sancionó el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Urbana (Ley N° 27.453/18), que establece de interés público el régimen de

integración socio-urbana de los barrios populares identificados en el RENABAP. A su vez, declara de utilidad pública y sujeto a expropiación la totalidad de los inmuebles que se asientan en el registro y suspende los desalojos por el plazo de cuatro años entrada en vigencia la ley. Tras cuatro años de su implementación, en 2022 se llevó a cabo la reforma de esta ley, prorrogando la suspensión de desalojos por el plazo de diez años, declarando la emergencia socio urbano, sanitario y ambiental de los barrios populares identificados en RENABAP e incorporando la perspectiva de género como criterio de prioridad para la titularidad de las viviendas. Esto último enfatiza institucionalmente el grado de urgencia de la desprovisión y desprotección experimentada en estos territorios.

Esta prórroga, al igual que la ley original, se trató de un proceso impulsado desde los barrios populares con el acompañamiento de las organizaciones nucleadas en la Mesa Nacional de Barrios Populares (TECHO-UTEP-Cáritas) y contó con amplio apoyo de la mayoría de los partidos políticos, lo que evidencia el consenso respecto a la necesidad de integrar los barrios populares desde un abordaje integral y provisto de recursos.

A partir de la sanción de la Ley de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana (2018), se creó el Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares, dependiente de la SISU. Su objetivo es financiar proyectos para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana para los barrios inscriptos en RENABAP y la ejecución de Proyectos de Obra Temprana (POT). Además, contempla que las obras a realizarse sean adjudicadas en un 25%, como mínimo, a cooperativas de trabajo de la economía popular, integradas por habitantes de barrios.

FIGURA 7. Barrios RENABAP por provincia (2022)



Fuente: Secretaría de Integración Socio Urbana.

#### Construcción ecológica y sustentabilidad de la vivienda

La noción de sustentabilidad señala justamente la importancia de velar no solo por la producción de las viviendas, sino también por su uso y mantenimiento a lo largo del tiempo. Por esta razón, en los últimos años, las políticas públicas se han orientado a

experimentar en la temática del diseño bioambiental e introducir medidas dirigidas a hacer más eficientes la captación y uso de las distintas formas de energías y recursos.

En el campo de la construcción de vivienda social, se han introducido estándares a nivel nacional de normas IRAM dirigidas netamente a mejorar la aislación térmica de las viviendas en función de la zonificación bioclimática del país. Además, se han revisado los materiales de la envolvente exterior y se recomienda utilizar materiales más costosos, pero más durables y con mejor mantenimiento.

Estas iniciativas han buscado generar estándares también para el uso eficiente del agua, el suelo, la provisión de vegetación y utilización de recursos naturales para la generación de confort. La introducción de medios activos de generación de energía a través de colectores solares, aerogeneradores, bio-masa y otros medios, han comenzado a formar parte de los proyectos de vivienda social en licitaciones públicas, como así también en proyectos de cooperativas y de organizaciones no gubernamentales.

En esta línea, uno de los programas más activos en la Argentina es el proyecto GEF (Fondo del Medio Ambiente Mundial por sus siglas en inglés) "Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina", el cual desde más de una década viene proporcionando insumos y evidencias para contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mediante la disminución del consumo de energía en la vivienda social. Este programa busca elaborar nuevos estándares mínimos de habitabilidad, incorporando estrategias de diseño bioambiental (DB), medidas de eficiencia energética (EE) y energía renovable (ER), para la construcción de vivienda social.

En la misma línea, la preocupación en torno a la cuestión del tratamiento de residuos sólidos ha dado lugar a diversas iniciativas vinculadas a la producción de vivienda social reciclando y reutilizando residuos. Sumado a esta tendencia, se registran también las prácticas de construcción con materiales telúricos o de la zona, como principio de sustentabilidad, evitando el acarreo de materiales de construcción en distancias mayores a los 25 kilómetros. Considerando la vasta geografía de la Argentina, esto plantea un desafío importante a tener en cuenta en la producción masiva de vivienda.

Dos elementos adicionales que inciden directamente en la cuestión de la sustentabilidad de las viviendas son su ubicación y adecuación cultural. Por un lado, la ubicación se encuentra directamente relacionada con la necesidad de las familias de ubicarse en zonas donde dispongan de los servicios urbanos necesarios (por ejemplo, escuelas, centros de salud, etc.), con el fin de no incurrir en altos costos de transporte por habitar en la periferia. En cuanto a la adecuación cultural, es necesario tener en cuenta que las familias suelen preferir materiales y técnicas constructivas vernáculas, en contraste a la utilización de materiales industrializados (utilizados, principalmente, en los proyectos de vivienda social implementadas por el Estado). Esto es especialmente crítico en el caso de la vivienda social en medio rural, donde el acarreo de los materiales industrializados desde regiones distantes genera costos elevados y las técnicas de acondicionamiento de las viviendas (calefacción y aire acondicionado) terminan incurriendo en grandes costos de energía.

De esta forma, se advierte una tensión entre la industrialización de las viviendas, que permite lograr soluciones de escala a costos razonables; y la adecuación cultural y sustentabilidad de las mismas. Si bien los esfuerzos en torno a la industrialización con enfoques bioclimáticos de la vivienda social han transitado distintos periodos de entusiasmo y avances, en la Argentina convergen un conjunto de factores que limitan las innovaciones al campo de los sectores de ingresos altos. Un dato de diagnóstico importante para destacar es que existen distintas iniciativas de industrialización de la vivienda asequible y sustentable que incluye la parametrización de componentes constructivos y la utilización de tecnologías de producción sofisticadas como las impresoras

3D que permiten, según distintos especialistas, lograr reducción en los costos de construcción de hasta 30%, además de la versatilidad de diseños, adaptables a un mercado que se caracteriza por una mayor diversidad.

### Diseño institucional, marco normativo y presupuesto

A continuación se reconstruye el diseño institucional y el marco normativo que modela las políticas de acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda en nuestro país. Para ello, en primer lugar, se caracteriza el entramado de actores estatales y sus competencias en la materia. En segunda instancia, se describe el panorama legislativo sobre ordenamiento territorial a nivel nacional, provincial y municipal. Asimismo, se aportan algunas experiencias valiosas de planificación territorial en distintos niveles de gobierno.

#### Actores estatales y sus competencias en la materia

En Argentina, al tratarse de un país federal, las políticas de acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda involucran a tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) con diferentes competencias. Según nuestra Constitución Nacional, es competencia del Estado nacional establecer lineamientos para la planificación del territorio nacional y promover políticas que tiendan al desarrollo equilibrado entre provincias y regiones. Asimismo, también es su responsabilidad promover acciones que garanticen la igualdad de oportunidades y los derechos reconocidos por la Constitución y los derechos humanos, entre ellos, el derecho al hábitat digno de la población.

Actualmente, hay al menos cuatro ministerios nacionales que tienen competencia en la planificación y el ordenamiento territorial, y en la política habitacional: el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio del Interior. Además de ellos, hay dos consejos que también tienen participación: el Consejo Nacional de Vivienda (CNV) y el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN).

El primero fue creado en el año 1995, cuando se estableció el Sistema Federal de Vivienda. Este sistema está compuesto por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), los organismos ejecutores de vivienda a nivel provincial (Institutos Provinciales de Vivienda o similar) y el Consejo Nacional de Vivienda. Este último reúne a los Institutos Provinciales de Vivienda y al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, con el objetivo de generar espacios de intercambio y visibilizar las políticas habitacionales en el territorio nacional (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2019). Por su parte, el COFEPLAN es un ámbito de encuentro entre la Nación y las 24 jurisdicciones para planificar, articular y armonizar las políticas de planificación y ordenamiento territorial; cuyos acuerdos no son vinculantes.

A estos organismos nacionales se suman otros actores estatales cuyas intervenciones también impactan en el desarrollo territorial y en el acceso al hábitat y a la vivienda adecuados. Nos referimos a las empresas prestadoras de servicios (AYSA, Metrogas, Edenor, Edesur, y todas las empresas y cooperativas locales), los organismos y empresas nacionales poseedoras de terrenos fiscales en distintos municipios del país (Agencia de Administración de Bienes del Estado, Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado), y las políticas sectoriales implementadas por distintos ministerios (Salud, Educación, Transporte, etc.).

En cuanto a las provincias, ellas conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y pueden sancionar sus propias constituciones y cuerpos normativos para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales. Sin embargo, la falta de una normativa que defina el alcance del poder provincial genera que cada provincia ejerza sus competencias territoriales sin limitaciones y con diferentes criterios; provocando la superposición de actividades con el nivel nacional y los gobiernos locales (Lanfranchi, Granero y Duarte, 2018).

Al igual que a nivel nacional, los gobiernos provinciales suelen contar con ministerios de infraestructura u obras públicas, desarrollo social, vivienda, entre otros; que participen en las políticas de hábitat. Además, como ya se mencionó, también se encuentran los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs), que pueden recibir diferentes nombres según la provincia. Dichos institutos son los organismos ejecutores de la vivienda a nivel provincial (y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), ya sea de forma directa o con participación de los municipios, utilizando los recursos provistos por el FONAVI (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, s/a). Usualmente, estos institutos construyen vivienda nueva, por lo tanto, no suelen llevar a cabo programas de mejoramiento de vivienda ni tampoco de integración socio-urbana de los barrios informales (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2019).

Por último, en cuanto al régimen municipal, si bien la Constitución Nacional reconoce la autonomía de los municipios en el artículo 123, ésta no es consagrada por todas las constituciones provinciales. Esto se debe a que cada provincia dicta su propio régimen municipal: hacia el año 2000, cinco provincias no reconocían la autonomía municipal (Iturburu, 2000). Hoy en día, luego de las modificaciones constitucionales de Entre Ríos y Tucumán en las que incorporaron la autonomía municipal; solo restan tres provincias que no la reconocen: Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires, manteniendo así la autarquía de sus municipios. Esto significa que los municipios pueden administrarse a sí mismos, pero bajo una norma que les es impuesta. En cambio, cuando los municipios gozan de autonomía pueden, además, dictar su propia normativa<sup>30</sup>.

Entre las competencias tradicionales de los municipios se encuentra: “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 (...)” (Iturburu, 2000). Sin embargo, debido a que cada gobierno provincial sanciona su propio régimen municipal y a la falta de un marco normativo común, se generó una gran heterogeneidad en las ordenanzas municipales sobre regulación urbana y usos del suelo (Mesa de Trabajo Interministerial, 2016).

A partir de la década de 1990, cuando se descentralizaron los servicios sociales y urbanos (entre ellos, el sector de vivienda), los gobiernos locales comenzaron a ganar mayor protagonismo en su ejecución (Di Virgilio y Aramburu, 2022). Sin embargo, en muchos casos los municipios no cuentan con los equipos, las capacidades ni los recursos suficientes para afrontar las tareas de planificación y gestión de su territorio y, además, las otras demandas ciudadanas (Granero et al., 2019). En este sentido, los principales recursos de los gobiernos locales provienen del nivel nacional y/o provincial y de los ingresos que recaudan mediante tasas, contribuciones, multas, etc. Por este motivo, en algunos casos se considera que los gobiernos locales terminan dependiendo de las transferencias del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales (Mesa de Trabajo Interministerial, 2016).

Goyburu (2016) explica que “uno de los principales desafíos de los países federales es la coordinación intergubernamental para la implementación de políticas públicas sectoriales” (Lanfranchi, Granero y Duarte, 2018). Argentina no es la excepción, ya que para el gobierno nacional es un desafío diseñar e implementar políticas urbanas integrales, debido a la organización administrativa de los gobiernos provinciales y municipales” (Mesa de Trabajo Interministerial, 2016). Por lo tanto, debido al entramado institucional y a la multiplicidad de organismos involucrados, para una

<sup>30</sup> Vale la pena aclarar que no todos los gobiernos locales son municipios. Hoy en día, nuestro país cuenta con 1.204 municipios. El resto de los gobiernos locales son: Comisión de Fomento (94); Comisión Municipal (211); Comuna (530); Comuna Rural (113); Junta de Gobierno (139) y Junta Vecinal (18). Por lo tanto, los gobiernos locales son 2.098, de los cuales más de la mitad son Municipios (1.204).

implementación efectiva de la política pública se requiere que los diferentes niveles de gobierno se articulen y coordinen entre sí.

Este diseño institucional se complejiza aún más cuando se tiene en cuenta la diversidad de componentes que atañen a la política de hábitat, tales como infraestructura, vivienda, desarrollo territorial, espacio público, transporte y medio ambiente. Como se evidenció anteriormente, estas dimensiones son competencia de distintos ministerios y organismos nacionales, provinciales y municipales. Por lo tanto, hacer un diagnóstico sobre el acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda implica considerar las relaciones inter e intrajurisdiccionales que afectan a la política.

Asimismo, es preciso reconocer que no solo los actores estatales intervienen en las políticas de acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda, sino que también participan, de algún modo, actores privados y de la sociedad civil. En cuanto a los primeros, se destacan los desarrolladores urbanos, las empresas constructoras, los corredores inmobiliarios, las entidades bancarias, y sus respectivas cámaras, entre otros. Con respecto a los actores de la sociedad civil, se identifican consultores, expertos, instituciones académicas, asociaciones profesionales y -fundamentalmente- organizaciones de la sociedad civil que participan en la integración de los barrios informales a la ciudad, colaboran en la construcción o mejoramiento de las viviendas y en la provisión de servicios básicos, realizan informes, entre otras. Por último, también es relevante el rol de los organismos internacionales (ONU, BID, BM) en la definición y el financiamiento de las políticas en la materia.

#### Normativa y experiencias en ordenamiento territorial

Hasta el momento, Argentina no cuenta con una ley nacional de presupuestos mínimos sobre ordenamiento territorial y el acceso al suelo y al hábitat digno, que obligue a los gobiernos en sus tres niveles a planear el desarrollo urbano con una lógica de producción de suelo asequible para los diferentes grupos sociales. Sin embargo, sí hay una serie de garantías vinculadas al acceso al hábitat contempladas en la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales. Asimismo, existe un conjunto de proyectos<sup>31</sup> que buscó sancionar normativa en esta temática a nivel nacional (Barreda & Reynals, 2020)<sup>32</sup>.

A nivel provincial, en la actualidad solo cinco jurisdicciones (Buenos Aires, Mendoza, Jujuy, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) cuentan con una ley de ordenamiento territorial (Barreda & Reynals, 2020). En el marco de las gestiones actuales del Programa de Ordenamiento Territorial otras cuatro provincias (San Juan, Tierra del Fuego, Catamarca, Santa Fe) están en proceso de sanción de una normativa en la materia. De todos modos, como se mencionó, dada la ausencia de una regulación nacional, estos marcos normativos provinciales no tienen un criterio común (Lanfranchi, et al., 2018b).

Frente a la escasa normativa nacional, a continuación se presentan algunas experiencias positivas respecto al ordenamiento territorial, que tuvieron lugar a nivel provincial.

<sup>31</sup> Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina (3/10/05); Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico (5258-D-2007, y 1764-D-2009); Proyecto de ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (2563-D-2009); Anteproyecto de ley de ordenamiento territorial para un desarrollo Sustentable, impulsado por el Consejo Federal de Planificación territorial (2010); Proyecto de Ley sobre la Planificación y el ordenamiento Territorial (2011: S2826/115649 D 2011; 2013: S 2843/13); Ley sobre política ambiental nacional (Ley 25.675), Proyecto de Ley sobre programa de regularización dominial (S-2537/13); Proyecto de Ley (S-2538/13) del Sistema Integral de políticas para la vivienda y el hábitat; El régimen de regularización dominial para la integración socio urbana (Ley 27.453/ 2018).

<sup>32</sup> En el apartado La evolución de la planificación territorial desde el retorno a la democracia, se recuperan una serie de iniciativas y experiencias orientadas a impulsar un proceso de planificación territorial a nivel nacional que constituyen un antecedente fundamental para cualquier propuesta en la materia.

## RECUADRO 1.

## Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires

La Ley de Acceso Justo al Hábitat (N°14.449) se sancionó en 2012 y se fundó sobre cuatro principios básicos: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda; b) la función social de la propiedad; c) la gestión democrática de la ciudad; y d) el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano. Sobre estos principios, la norma apunta a dotar de mayores herramientas a los municipios y organizaciones para que tomen un rol protagónico en el desarrollo urbano, a la vez que ofrece mecanismos de apoyo a la producción social del hábitat (Madre Tierra, 2020). Para ello, incorpora una serie de instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y de redistribución de la renta, entre los que se destacan:

La creación de un registro de demanda habitacional.

La promoción del crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas, a través de un Fondo Fiduciario Provincial.

La instauración de un programa de lotes con servicios para producir suelo urbano.

El régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios.

La creación de mesas de gestión con participación todos los actores involucrados en los procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos.

La creación de zonas de Promoción de Hábitat Social, que deben ser definidas por los municipios en sus planes.

La participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción del Estado (obras, cambios de zonificación, cambios de indicadores urbanísticos, aprobación de grandes desarrollos inmobiliarios).

El impuesto progresivo al baldío en casos de declaración de interés prioritario de áreas por parte de los municipios y luego de un plazo en el cual el propietario no cumpla con la obligación de parcelar o edificar.

La generación de consorcios urbanísticos que permiten asociaciones público- privadas para nuevos loteos y planes de vivienda.

La mayoría de estas herramientas son de aplicación municipal y requieren que los municipios dicten normas específicas para poder implementarlas. A pesar de lo valioso de la propuesta y de algunas experiencias concretas, luego de diez años de su sanción, su aplicación concreta es limitada (Rodríguez, 2022). De los 135 partidos de la Provincia de Buenos Aires, un escaso porcentaje –mayormente los del conurbano– utiliza las herramientas de la ley para la solución del déficit habitacional (Rodríguez, 2022). Por ejemplo, de los 82 municipios que tienen villas y asentamientos en el registro público provincial, sólo 32 adhirieron a la ley, 20 crearon un consejo local de hábitat u otra forma de participación y 4 crearon una cuenta especial para la mejora del hábitat (Madre Tierra, 2020).

Entre los obstáculos hallados a la hora de implementar los instrumentos previstos por la ley, se señalan los de naturaleza técnica (por ejemplo, la falta de recursos humanos capacitados en los municipios); los operativos (como la poca coordinación con la autoridad de aplicación provincial y las estructuras burocráticas de algunas áreas municipales que se ven reticentes a incorporar nuevas formas de gestión territorial) y los políticos, vinculados a las relaciones de los gobiernos locales con los actores en el territorio (Rodríguez, 2022).

Entre los avances, se destaca el impulso provincial para la creación del Fondo Fiduciario Provincial que avanzó en el otorgamiento de microcréditos, en la generación de lotes con servicios, en la conformación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, y en la capacitación de cuadros técnicos municipales (Rodríguez, 2022).

Una experiencia interesante en este sentido es el Programa Lotes con Servicios (PLS), orientado a generar oferta de suelo urbano con destino vivienda única para sectores medios y bajos. Entre 2014 y 2019, se generaron 23.378 lotes distribuidos en 171 proyectos urbanísticos, mayormente ubicados en municipios del interior de la provincia (San Antonio de Areco, Patagones, Villa Gesell, Pehuajó, Trenque Lauquen).

Para mayor información, consultar: Madre Tierra (2020) y Revista Integración y Desarrollo, N°1, edición especial “A 10 años de la sanción de la ley de acceso justo al hábitat (PBA)”.

## RECUADRO 2.

### Catastros multifinalitarios

Los catastros multifinalitarios constituyen una herramienta innovadora para relacionar los datos alfanuméricos de cada parcela con información sobre la historia de propietarios -propia de los catastros tradicionales- los usos, la aptitud ambiental, los datos impositivos, las regulaciones urbanísticas específicas, la valuación fiscal y, en algunos casos también, los precios de mercado. Esto es posible gracias a los sistemas de información geográfica digitales que, a través de distintas tecnologías, posibilitan un manejo integrado de la información que, anteriormente, se realizaba en forma separada. La integración de estos datos permite planificar con un nivel de precisión mucho mayor e implementar políticas de promoción de grupos vulnerables regulando mejor los mercados de suelo e inmobiliarios<sup>33</sup>.

Todos los sistemas de registro de suelos se basan en la unidad de registro denominada parcela (la denominación varía por países), motivo por el cual son conocidos como catastros parcelarios. El concepto de parcela proviene de la época analógica, cuando aún se trabajaba con documentos cartográficos dibujados en papel y se la representaba mediante polígonos planos. Es posible verificar que, en la mayoría de las leyes de América Latina, la propiedad va del centro de la tierra hasta el espacio aéreo, es decir, tiene un desarrollo vertical y se extiende del suelo hacia el subsuelo (con las limitaciones del derecho minero) y hacia el espacio aéreo (con las limitaciones de las normas de derecho aeronáutico). Así, el límite que es el objeto de registro del catastro es una superficie vertical y no una línea. El uso de dichas parcelas se encuentra restringido por los códigos de ordenamiento urbano y rural, los cuales a su vez han variado a lo largo del tiempo, y especialmente con la enmienda del código civil, el cual amplía las posibilidades del Estado de afectar el uso privado de las parcelas a favor del bienestar público.

Algunas provincias, como Córdoba y Jujuy, están aplicando este tipo de catastros multifinalitarios con el fin de tener un mayor control del suelo, en general, y del suelo urbanizable, en particular, para generar políticas de promoción del desarrollo local y de bancos de suelo municipales, entre otras estrategias dirigidas a mejorar el acceso al suelo y al hábitat para los sectores más vulnerables. Como señala Eduardo Cazón<sup>34</sup> en su presentación sobre los desafíos de la planificación territorial en Jujuy, el catastro multifinalitario construido a partir de la inversión desarrollada en una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) ha permitido la disponibilidad y el procesamiento de datos para la planificación de acciones gubernamentales. Sin embargo, también puso en evidencia las contradicciones intrínsecas de la ley de ordenamiento territorial en sus estándares generales en relación a la particularidad social, geográfica y cultural de cada municipio y localidad.

En cuanto a los municipios y los gobiernos locales, el Estado nacional construyó una serie de indicadores para medir el nivel de planificación territorial de las unidades subnacionales. Uno de ellos es la cantidad de gobiernos locales que cuentan con al menos un usuario en el sistema de gestión de proyectos, planes y obras públicas (PPO) desarrollado en el 2017 por el Ministerio de Obra Pública<sup>35</sup> con el objetivo de disponibilizar información de acceso libre sobre la gestión y ejecución de proyectos por parte del Estado nacional. La propuesta es que los gobiernos locales cuenten con un usuario en la plataforma que les permita gestionar obras en el marco de una planificación territorial. Los datos arrojan que a fines de 2018 el sistema contaba con usuarios de 540 gobiernos locales, mientras que en la actualidad esa cantidad se elevó a 645, sobre un total de 2.319 gobiernos locales. Esto implica que el 28% de los gobiernos locales argentinos tienen acceso al sistema. La población de esos gobiernos locales es de

<sup>33</sup> Es importante tener presente que estos catastros no surgen solamente como consecuencia de la disponibilidad de otros medios tecnológicos de almacenamiento de información digital, sino que también surgen como resultado de la evolución jurídica del concepto de "parcela". Como explican Erbe y Sessen (2007), dicha evolución no debe confundirse con el simple mejoramiento tecnológico, sino el surgimiento de cambios sustantivos en la conceptualización del uso universal de los datos por parte de múltiples usuarios cuyas actividades se complementan.

<sup>34</sup> Subsecretario de Ordenamiento Territorial, dentro del Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos, Tierra y Vivienda en Gobierno de la Provincia de Jujuy

<sup>35</sup> Sitio web: <https://ppo.obraspublicas.gob.ar/>

25.669.089 habitantes, lo que implica que los gobiernos locales que cuentan con usuario de PPO, concentran el 65% de la población del país.

Otro indicador es la cantidad de gobiernos locales que cuenta con al menos un plan territorial que integre proyecciones demográficas y necesidades de recursos. Aquí el plan es definido como una “herramienta de planificación que contiene un conjunto de objetivos y propuestas para un territorio, expresado a través de un modelo determinado dentro un programa de acción y coordinación, con metas establecidas en el tiempo. Además, contiene decisiones de carácter general que expresan los lineamientos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos para alcanzar las metas y objetivos propuestos”<sup>36</sup>. Los datos arrojan que a principios de 2016 (línea de base del indicador) sólo 512 gobiernos locales contaban con al menos un plan territorial. En 2018, el valor aumentó a 762 gobiernos locales; y en 2019, a 833. Resulta relevante aclarar que los gobiernos locales que no son municipios (por ejemplo, Comisión Municipal, Comuna, Junta de Gobierno, entre otros) no formulan sus propios planes territoriales, sino que lo deben realizar las provincias.

Para complementar estas métricas, a continuación se presentan algunas experiencias positivas respecto al ordenamiento territorial, que tuvieron lugar a nivel subnacional, en municipios o ciudades del país.

#### RECUADRO 3.

Asociaciones Público-Privada a través de convenios urbanísticos en Rosario: el Reordenamiento Urbanístico Ex Batallón 121

Las asociaciones público-privadas para el desarrollo urbano y habitacional buscan promover nuevos modelos de acceso a la vivienda y a la ciudad mediante la participación del sector privado. Una de sus posibles aplicaciones son los convenios urbanísticos que, en la ciudad de Rosario, tienen una larga trayectoria. Estos son instrumentos jurídicos y de gestión que, mediante el acuerdo entre organismos públicos y actores privados o mixtos, permiten la realización de proyectos de intervención urbana con beneficios mutuos. Sin embargo, el reparto equitativo de las cargas entre actores públicos y privados y sus posibles resultados redistributivos para contribuir a ciudades más justas e integradas depende de varios factores: el marco normativo que da forma al proyecto; la razonabilidad del proyecto en términos urbanísticos, sociales, económicos y técnicos; el grado de articulación y coordinación entre los distintos actores públicos, privados y sociales involucrados; las capacidades estatales de los organismos a cargo para planificar el desarrollo urbano y para controlar la ejecución de las obras y recuperar las contraprestaciones del privado; y los mecanismos de participación y de transparencia previstos (Barenboim, 2020; Gargantini, Peresini y Cerrezuela, 2021).

El convenio urbanístico ex Batallón 121 en la ciudad de Rosario se destaca como una buena experiencia de este tipo de operaciones por su grado de ejecución siguiendo las condiciones previstas en el proyecto; su alto nivel de coordinación entre los organismos públicos (provinciales y municipales), la sociedad y la empresas privadas involucradas; el consenso social respecto al mismo; la recuperación de un predio en desuso para usos residenciales, recreativos y de equipamiento; y la inclusión urbana de un asentamiento histórico de la ciudad (Barenboim, 2020; Gargantini, Peresini y Cerrezuela, 2021).

El predio del ex Batallón 121 se ubica en el sur de la ciudad de Rosario, en un entorno consolidado de densidad media, con tipologías variadas (viviendas unifamiliares, conjuntos habitacionales, talleres, un asentamiento informal histórico y algunos pocos locales comerciales), y con una buena localización y accesibilidad al centro urbano (Barenboim, 2020). Se trata de un ex terreno militar, clasificado como área de reserva, que se encontraba cercado con un muro y generaba una ruptura física con el entorno. En 2006, la provincia de Santa Fe compró el predio al Ministerio de Defensa de la Nación con el fin de generar un proyecto urbano. En

<sup>36</sup> Sitio web: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/Planning/OdsPlans/TechnicalRecord>

2011, se llevó a cabo un concurso de ideas para el desarrollo del área y, en 2012, se sancionó la ordenanza N°9027 Plan Especial de Reordenamiento Urbanístico ex Batallón 121. Finalmente, en 2014 se llevó a cabo la licitación pública para el desarrollo de la parte residencial.

El proyecto contempla la apertura del predio y el trazado de calles y la definición de distintos usos distribuidos: espacio público; área deportiva; equipamientos de salud y educación; área administrativa y cultural; centro educativo tecnológico y desarrollos residenciales (Barenboim, 2020). La definición de estos usos y actividades se llevó a cabo mediante audiencias públicas y su ejecución se asignó a distintas empresas.

Particularmente el sector habitacional se desarrolla en 7 hectáreas, mediante un acuerdo público privado que utiliza la figura del fideicomiso administrado. El gobierno provincial aporta la tierra, mientras que la empresa constructora Desarrollo Integral del Sur S.A. construye y comercializa— en base a un esquema de financiamiento en cuotas accesibles— un conjunto de 1.398 departamentos, 54 locales comerciales y 715 cocheras, agrupados en 29 edificios, distribuidos en ocho manzanas (Barenboim, 2020).

El municipio, en tanto, define las normas de uso, ocupación y fraccionamiento del suelo urbano mediante la figura del CU, autoriza el cambio de uso y obtiene como contraprestación las obras para la reconversión urbana el asentamiento “Cordón Ayacucho”. La empresa, por tanto, tiene a su cargo la urbanización del asentamiento (apertura de calles e infraestructura) y la construcción de 254 nuevas viviendas para la relocalización de parte de las familias del barrio (Gargantini, Peresini y Cerrezuela, 2021). A su vez, las obras de urbanización de “Cordón Ayacucho” se enmarcan en el Plan Abre de la Secretaría de Estado de Hábitat (SEH) de la provincia de Santa Fe. En la actualidad, el proyecto se está llevando a cabo en los plazos y formas previstas; algunas obras se encuentran en ejecución mientras que otras ya fueron finalizadas.

Para mayor información, consultar Barenboim (2020) y Gargantini, Peresini y Cerrezuela (2021).

IMAGEN 1. Previsualización del proyecto aprobado para el predio del ex Batallón N.º 141, Córdoba



Fuente: Gargantini, Peresini y Cerrezuela (2021).

#### RECUADRO 4.

La gestión del suelo en el Municipio de Avellaneda (Bs As) en la implementación de los Programas Federales de Vivienda

Al no contemplar mecanismos de producción de suelo urbano, la implementación de los Programas Federales de Vivienda fue muy dispar entre los distintos municipios y provincias, según sus capacidades institucionales, su experiencia en planificación y su trayectoria en la ejecución de políticas habitacionales. En este contexto, se destaca la experiencia del Municipio de Avellaneda en el AMBA que, con una gran cantidad de obras en el marco de los PFV, puso en juego distintas estrategias, herramientas y procedimientos para dinamizar el mercado de suelo y llevar a cabo diversas líneas de los PFV, tanto para la construcción de viviendas nuevas en localizaciones nuevas, como en villas y asentamientos.

La gestión del suelo para llevar a cabo estas obras supuso diversas modalidades de intervención y múltiples trabajos de coordinación institucional, dependiendo de si se trataba de tierras de dominio público y/o privado del Estado, o de terrenos pertenecientes a privados. En cuanto a los primeros, en Avellaneda existían distintos predios de origen fiscal, algunos ocupados por barrios populares que podían ser intervenidos con el Programa Federal de Urbanización de

Villas y Asentamientos (PFUVyA) y otros que no necesariamente estaban ocupados. En algunos casos se trataba de terrenos pertenecientes a Vialidad Nacional, otros eran antiguos inmuebles fabriles que había obtenido la provincia de Buenos Aires como resultado de procesos de quiebra, y otros eran terrenos de origen ferroviario. Las gestiones para la obtención de los dos primeros resultaron más sencillas. El traspaso a la órbita municipal de los predios ferroviarios, en cambio, supuso múltiples negociaciones con distintas agencias estatales y agentes privados a cargo de las concesiones, tales como el entonces Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y FerroSur Roca S.A (Aramburu, 2020).

Para la obtención de los terrenos privados, como por ejemplo antiguas industrias en o sin uso y astilleros abandonados o subutilizados para actividades logísticas, se llevaron a cabo diversas negociaciones y se articularon distintas herramientas e instrumentos, tales como la donación, la compra de tierras, la expropiación, la condonación de deuda y el intercambio público-privado. En algunos casos, también se utilizaron herramientas del urbanismo como la aplicación de ordenanzas de zonificación para restringir determinados usos industriales y de ese modo negociar la adquisición de suelo con los privados. También se desarrollaron acuerdos de carácter bilateral, como la permuta de predios entre la municipalidad y empresas privadas. En todos estos casos, se combinan los distintos instrumentos y se aplican en distintos momentos en el marco de una misma negociación. Incluso, la ordenanza de utilidad pública para expropiación funcionó más como una herramienta de negociación para alcanzar acuerdos con los privados que como un instrumento en sí que haya implicado la expropiación de los terrenos involucrados (Aramburu, 2020).

Otra modalidad de gestión del suelo fue aquella conocida como "Tierra y Proyecto Urbano" (TPU), delineada por la provincia de Buenos Aires para avanzar con la ejecución de los PFV ante las limitaciones generadas por la escasez de suelo. El esquema consistió en la licitación de proyectos integrales, donde la empresa constructora (o una asociación de constructor y propietario de suelo) proveía de suelo y hacía las obras de vivienda y un proyecto urbano para el barrio. En esta modalidad, el Estado –en todos sus niveles– dejaba en manos del privado la selección del suelo y, por tanto, la localización de la política habitacional. Este esquema se modificó en una segunda instancia, en la que pasó a estar organizado desde los niveles locales, quienes ahora podían incidir en el lanzamiento de la licitación y en los montos de la inversión (Aramburu, 2020). La municipalidad de Avellaneda llevó a cabo varios proyectos TPU en esta segunda etapa, que permitía una mayor participación de la gestión municipal en la definición del suelo, de las empresas y también en el diseño del proyecto.

Para más información, consultar Aramburu (2020).

#### RECUADRO 5.

##### Planificación urbana en Tres de Febrero (Provincia de Buenos Aires)

En 2019, la Municipalidad de Tres de Febrero sancionó un Plan Urbano Estratégico (ordenanza 3440/19) que incluye un diagnóstico integral y lineamientos estratégicos -enmarcados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)- para planificar y coordinar acciones en el territorio municipal a mediano plazo. Junto con esto se sancionó un Código de Ordenamiento Urbano que constituye el instrumento normativo del Plan.

En su Modelo Territorial, el Plan Territorial incluye la propuesta de integración socio-urbana de los barrios Ejército de Los Andes, Derqui, Altos de Podestá; y la conformación de Zonas de Promoción del Hábitat Social (ZPHS), siguiendo los lineamientos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires. Para definir estas ZPHS, se evaluó la preexistencia de áreas críticas y se identificaron en el territorio las zonas con mayor cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), estableciendo como parámetro de "criticidad socio-habitacional" aquellos radios censales que cuentan con un rango de porcentaje de NBI del 10 al 38% (PUE, 2019). Así se identificaron dos situaciones diferenciadas en cuanto a los sectores de mayor vulnerabilidad: a) el noroeste del municipio, en ciertas áreas de los barrios Churrucá,

El Libertador y Remedios de Escalada que presenta una composición de bajos recursos y a la vez indicadores muy inferiores respecto al resto del municipio, tanto de cobertura de servicios como de calidad habitacional; b) en determinadas porciones de las localidades de Ciudadela y José Ingenieros, se identificaron áreas y “enclaves” con población de bajos recursos en suelo consolidado en materia de servicios urbanos, y bien localizado respecto de las centralidades.

Asimismo, tanto el Plan como el Código, incorporan diversas estrategias e instrumentos para la gestión urbana entre los que se destacan: a) el completamiento del tejido edilicio (siguiendo las definiciones del Código Urbano de CABA), b) el premio por cesión voluntaria, c) la regulación del patrimonio cultural, d) la definición de instrumentos de protección arbórea; e) la definición de zonas de protección ambiental; f) la generación de un camino de ribera para el Río Reconquista y el Arroyo Morón; g) la conformación de zonas de desarrollo prioritario; h) la promoción de mixtura de usos de suelo que permita distribuir equitativamente en el territorio actividades residenciales, comerciales, de servicios, equipamientos y productivas; i) la definición de instrumentos de clusterización; j) la creación de un Fondo de Desarrollo Urbano enmarcado en lo previsto en la ley 14.449 de la provincia de Buenos Aires sobre el Fondo del Crédito para la Mejora del Hábitat; k) el establecimiento de diversos instrumentos de gestión del suelo (como, por ejemplo: Banco de Tierras, contribución por mejoras, reajuste de tierras, entre otros).

El Código crea, además, una serie de instrumentos más específicos como la prescripción administrativa, la recepción de inmuebles con deudas fiscales, la posibilidad de crear fideicomisos para el completamiento de macrozonas de promoción del hábitat, los consorcios urbanísticos, los convenios urbanísticos, la declaración de la edificabilidad obligatoria, la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, entre otros.

Según un documento balance del Municipio (Municipalidad Tres de Febrero, 2020), a un año de sancionadas ambas normas, se había creado el Fondo para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable que se nutre con las plusvalías urbanas cobradas por el municipio. El fondo financia obras de infraestructura urbana y de hábitat. También se creó el Banco de Tierras que implicó la realización de un censo de inmuebles.

Para contribuir a la regularización dominial, se creó una Oficina de Escrituración Social para asesorar a familias sin tenencia ni escritura definitiva y se creó el Derecho de Mensura Social para culminar trámites trabados en proceso de regularización en escribanías particulares. Así, la Municipalidad acompaña en la confección del Plano de Mensura a las familias que no pueden abonarlo de forma privada. Según el documento balance (Municipalidad Tres de Febrero, 2020), en 2020 había más de 130 vecinos y vecinas con su vivienda en proceso definitivo de escrituración y 252 escrituras listas en Escribanía de Gobierno para ser entregadas.

Para más información, consultar: Plan Urbano Estratégico de Tres de Febrero (2019), Código de Ordenamiento Urbano (2019) y Municipalidad de Tres de Febrero (2020).

IMAGEN 2. Renovación del espacio público en Barrio Ejército Los Andes.



Fuente: Diario Clarín (mayo 2017)

### Análisis presupuestario durante las últimas gestiones (aporte de ACIJ)

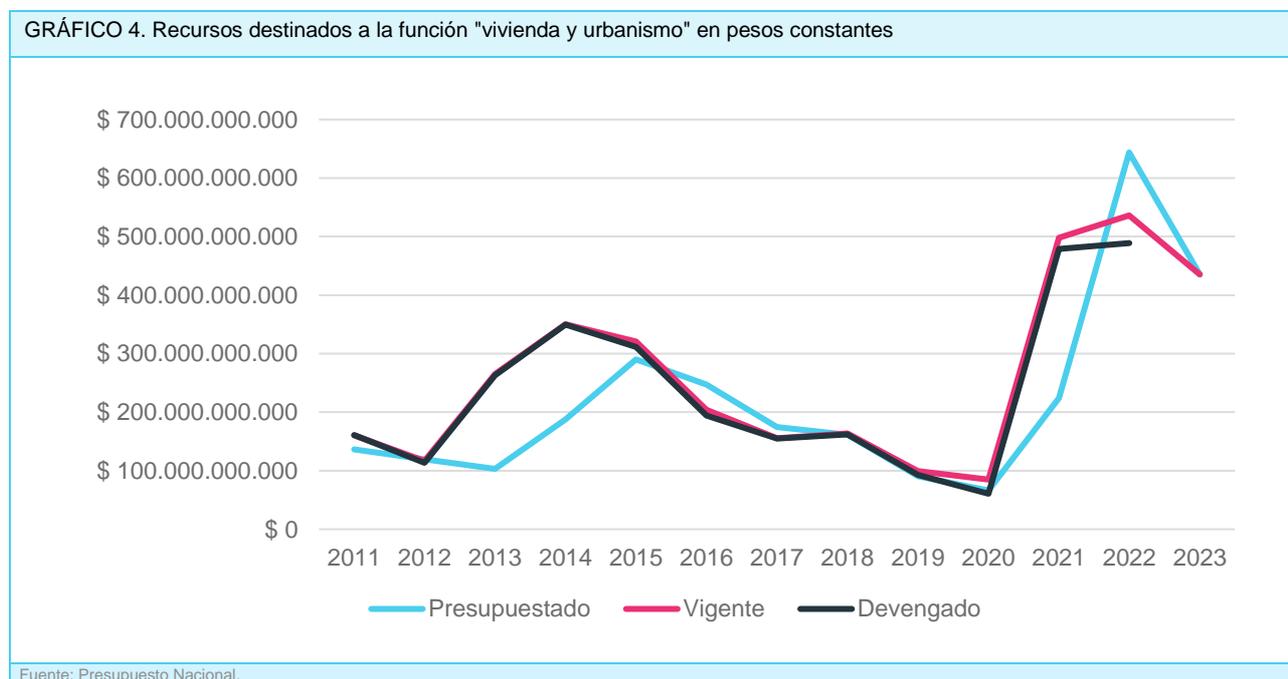
El análisis de los recursos anuales destinados a cada área del Estado por parte del Poder Ejecutivo Nacional permite observar la jerarquía que se le otorga a cada una de las

problemáticas que debe atender. Es decir, que en el ejercicio presupuestario se expresan los recursos que el Estado destina a hacer efectivos los derechos. Tal es el caso del acceso a la vivienda, cuya efectivización depende de regulaciones y erogaciones, tanto nacionales como provinciales y locales.

Circunscribiéndonos a la inversión nacional, además del Proyecto de Presupuesto presentado ante el Congreso Nacional y la ley resultante, es relevante observar las ejecuciones presupuestarias, que suelen estar por encima o por debajo del dinero comprometido para el ejercicio fiscal.

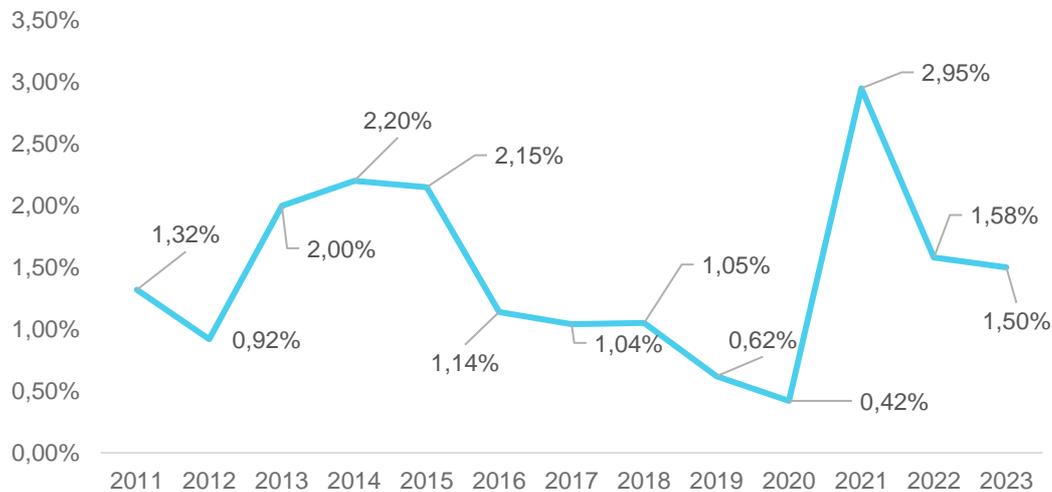
En el **Gráfico 4** se puede observar la evolución de los recursos destinados a la función "Vivienda y urbanismo" desde el año 2011 hasta el año 2023. Se considera un período de tres mandatos democráticos (el segundo mandato de Cristina Kirchner, el de Mauricio Macri y el de Alberto Fernández) como una muestra considerable, sin pretender ser exhaustiva, del lugar que ocuparon las problemáticas habitacionales en los últimos tiempos.

Si observamos únicamente el Presupuesto aprobado en pesos constantes (valores ajustados por la inflación anual de cada año analizado, para hacerlos comparables con el presupuesto del año en curso), puede identificarse una primera tendencia a la baja entre los años 2011 y 2013 y una recuperación desde ese año hasta 2015 (**Gráfico 4**). Por otro lado, a partir de 2016 los recursos destinados a la función "Vivienda y urbanismo" comienzan un declive que continúa hasta el año 2020 inclusive, exhibiendo una caída del 77%. Tanto en el año 2021 como en el 2022, dichos recursos mostraron una recuperación acelerada, siendo este último el pico de la serie de doce años, seguido por el último presupuesto aprobado (2023), que sufrió un recorte del 32% respecto del año anterior.



Sin embargo, si se observa la ejecución presupuestaria de esta misma función, es decir los recursos efectivamente invertidos, la lectura cambia parcialmente. En primer lugar, porque entre los años 2012 y 2014 tuvo lugar una sobre-ejecución presupuestaria, lo que relativiza la baja observada para los recursos aprobados por el Congreso durante esos tres años, algo que vuelve a suceder en el año 2021. Por otra parte, solamente en 2016 y 2022 se observan grandes períodos de sub-ejecución presupuestaria de la función analizada.

GRÁFICO 5. Presupuesto ejecutado de la función "vivienda y urbanismo" como porcentaje del presupuesto ejecutado total. En pesos constantes



Fuente: Presupuesto Nacional.

Nota: Para el año 2023 se realizó el cálculo sobre el presupuesto inicial, distribuido en enero

Si, por otro lado, se observa la participación del presupuesto ejecutado de la función "Vivienda y urbanismo" (**Gráfico 5**) también pueden detectarse algunas tendencias, más allá de las fluctuaciones año a año. Por ejemplo, entre los años 2012 y 2015 hay una clara tendencia a la suba, mientras que entre los años 2016 y 2020 se observa un descenso de la participación de esta función en el total del presupuesto ejecutado, para recuperarse notoriamente en 2021 y estabilizarse en un nivel cercano al promedio en 2022 y 2023. De esta forma, se puede observar que, en líneas generales, el período 2016-2020 significó una disminución en los recursos, tanto para el nivel de ejecución presupuestaria en la materia como para su participación sobre el total de los recursos

Respecto del último período, cabe destacar que las partidas incluidas en la función "Vivienda y urbanismo" no abarcan el presupuesto del Fondo de Integración Sociourbana (FISU), en tanto este se trata de un fondo fiduciario. El FISU fue creado en diciembre de 2019 a través del Decreto N° 819/2019, con el objeto de financiar las acciones necesarias para la ejecución del Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-urbana (Ley 27.453). El Congreso Nacional estableció la afectación específica al FISU de dos impuestos, más allá de asignaciones presupuestarias específicas: el 9% del impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS) y el 15% del aporte solidario y extraordinario a las grandes fortunas. De acuerdo a datos oficiales, a febrero de 2023 el FISU lleva recaudados más de 96.000 millones de pesos, de los cuales más de la mitad corresponden a ingresos por el Impuesto PAIS. En este sentido, un aspecto no menor es la sostenibilidad de la política de financiamiento para la integración socio urbana para lo cual es necesario desarrollar instrumentos y prácticas de financiamiento alternativo y profundizar el financiamiento a nivel internacional que permitan la profundización y el mayor alcance de las políticas.

El presente ejercicio excluye del análisis las partidas presupuestarias provinciales y locales, fundamentales para comprender holísticamente las políticas públicas en materia de vivienda e integración urbana. Sin embargo, incluso con estas omisiones, las cifras devengadas parecieran insuficientes para enfrentar un déficit habitacional que alcanzaba (con mediciones conservadoras) a 3,9 millones de hogares en el año 2010. La asignación y ejecución presupuestaria debe corresponderse con la inversión necesaria para responder a un déficit habitacional que sin políticas acordes no hará más que crecer en todo el territorio nacional.

## Principales desafíos identificados

En este apartado se sintetizan los principales desafíos que requieren ser trabajados en forma conjunta para mejorar la situación descripta hasta aquí con relación al acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda. Los mismos surgen del análisis de la literatura especializada en los apartados anteriores y, fundamentalmente, del diálogo con referentes y actores clave en la materia, mantenido durante las entrevistas y las reuniones de trabajo. Cabe señalar que, para su priorización, se puso especial énfasis en los consensos identificados entre los distintos actores.

En términos generales, se destaca el consenso entre todos los actores entrevistados con respecto a que **la problemática del hábitat es estructural y afecta -de distintas formas- a casi todos los sectores de la población**. A pesar de esto, algunos entrevistados señalan que los problemas de hábitat **no están en la agenda pública** de las principales fuerzas políticas.

Para muchos referentes, la problemática habitacional se relaciona estrechamente con los **problemas macroeconómicos estructurales** del país. Un conjunto de entrevistados refiere a la inestabilidad macroeconómica del país, a la debilidad de nuestra moneda, y a la falta de seguridad jurídica como factores que limitan el desarrollo de un mercado de crédito hipotecario como herramienta fundamental para el acceso a una primera vivienda (ver apartado Vivienda en propiedad) y potencian la concepción de la vivienda como una reserva de valor. Esto conlleva a un desfasaje entre precio de la vivienda y los ingresos que dificulta el acceso a la vivienda en propiedad para muchos sectores de la población.

Otros entrevistados introducen **factores del orden socio-institucional** a la comprensión de los problemas económicos y sus consecuencias en el hábitat. Así, refieren a la puja distributiva entre actores en una relación desigual de poder que genera una gran desigualdad social, a la concentración de la industria de insumos para la construcción que también encarece la vivienda y mencionan la tensión entre el derecho a la propiedad privada y el derecho al hábitat, que se tiende a resolver hacia el primero. En este sentido, algunos entrevistados refieren la necesidad de trabajar en un cambio socio-cultural a largo plazo que lleve a comprender la importancia de la función social de la propiedad y de un hábitat digno.

Además del factor macroeconómico, se mencionan otras causas para la problemática de hábitat, como **la falta de planificación del crecimiento urbano** (ver apartados La evolución de la planificación territorial desde el retorno a la democracia y Principales tendencias urbanas) y de **reconocimiento de la heterogeneidad de los problemas vinculados al hábitat**, lo que implica dar respuesta con soluciones homogéneas que no se acomodan a esta diversidad de demandas (ver apartados La evolución de la política habitacional desde el retorno a la democracia y Acceso al hábitat y a la vivienda).

Otro desafío hace referencia a la **necesidad de alinear las políticas públicas, especialmente en lo relacionado con la infraestructura urbana básica**, lo cual requiere de la coordinación entre el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Obras Públicas, además de la coordinación entre los tres niveles del Estado, nacional, provincial y municipal.

Otro desafío refiere a la **ausencia de información consistente y desagregada** sobre población, déficit habitacional, acceso al crédito, cobertura de infraestructura, titularización, etc. que sirva para el diagnóstico y la toma de decisión.

Un último desafío refiere a la todavía incipiente y acotada **incorporación de criterios de sustentabilidad** en las políticas del sector en cuanto al uso de materiales, la recuperación de residuos, el manejo energético, etc. Si bien la Argentina dispone de

una zonificación bioambiental establecido por la norma 11.603 de IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales. Evans, 2014) y una serie de normas dirigidas específicamente a la racionalización energética en edificios de vivienda de “interés social”, solo recientemente se están incorporando tales criterios en las licitaciones de obras públicas<sup>37</sup>. Debe reconocerse los esfuerzos relacionados con los diagnósticos sectoriales en residencias, transporte e industria del proyecto de Eficiencia Energética en Argentina<sup>38</sup>. A nivel de sustentabilidad urbana, aunque existen lineamientos y algunas normativas sobre racionalización de recursos esenciales como la energía y el agua, escasamente son considerados en los proyectos de desarrollos urbanos dirigidos a la vivienda social, la cual tiende a repetir las mismas tipologías, técnicas y materiales aun en provincias en zonas bioclimáticas totalmente diferentes.

A continuación, se presentan desafíos más específicos, agrupados en tres ejes: 1) Coordinación institucional y capacidades estatales, 2) Planificación y ordenamiento territorial y 3) Acceso al hábitat y vivienda.

### Coordinación institucional y capacidades estatales

Como se anticipó previamente, el entramado institucional que interviene en las políticas del sector es muy complejo debido a la diversidad de actores y sus diferentes competencias. Esto supone una serie de desafíos de coordinación que se detallan a continuación.

En primer lugar, la mayoría de los referentes refiere a las **dificultades de sostener políticas de largo plazo** que no se interrumpen entre las distintas gestiones. Esto deriva, entre otras cosas, de las prácticas políticas de corto plazo, que tienden a modificar el enfoque y las orientaciones de la política sectorial con los sucesivos cambios de gestión y, relacionado con ello, de la inestabilidad de los cuadros técnicos de la administración.

Sin embargo, tal como se mencionó en el recorrido de las principales políticas implementadas durante los últimos 40 años, es posible identificar algunas que perduran a lo largo de los años y de las gestiones. El Plan Estratégico Territorial, por ejemplo, en el área de ordenamiento y el PROMEBA en lo que respecta a políticas habitacionales. Más recientemente se destaca la continuidad del RENABAP y del Programa de Inclusión Socio Urbana (PISU). Como factores que inciden en la continuidad de estas políticas se puede señalar, por un lado, el consenso entre los distintos actores políticos en cuanto a la importancia de la problemática que atienden estas iniciativas. Por el otro, la inserción de actores externos al entramado institucional estatal, como por ejemplo organismos internacionales que aportan financiamiento y exigen determinados requisitos y organizaciones sociales que monitorean y demandan la continuidad de la política. En tercer lugar, también puede referirse la estabilidad de la estructura institucional que lleva a cabo estas políticas, sobre todo en el caso del PROMEBA, pero también del RENABAP, cuya sanción por ley contribuye a su sostenibilidad a largo plazo.

Un segundo desafío refiere a las **dificultades de coordinación horizontal derivadas de la atomización de los organismos estatales** a cargo de la gestión del territorio en todos sus niveles (ver apartado Diseño institucional, marco normativo y presupuesto). Los entrevistados sostienen que, en general, priman lógicas de competencia entre los distintos organismos. Sin embargo, también es cierto que, tal como se observó en el documento, la distribución de competencias entre tantos actores dificulta las posibilidades de articulación en tanto se multiplican los canales de diálogo y de

<sup>37</sup> El Programa de Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina ha sido creado explícitamente en respuesta a las deficiencias en el diseño y aislación térmica de las viviendas financiadas por recursos públicos, procurando a través de un sistema de evaluación y monitoreo y un manual de viviendas eficientes energéticamente incidir en la confección de pliegos de licitación en todo el país. Mayor información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/eficiencia-energetica/eficiencia-energetica-en-edificaciones/viviendas-sociales>

<sup>38</sup> Para mayor detalle consultar <https://eficienciaenergetica.net.ar/>

cooperación a sostener. Ante la urgencia, el foco se pone en la acción y esto limita la posibilidad de un abordaje más integral que, por supuesto, implica en sí mismo la generación de acuerdos y, por tanto, plazos más extensos. Si bien hubo avances en este sentido, como por ejemplo la creación del Ministerio Nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat y de distintas formas de coordinación de políticas públicas con enfoques territoriales institucionalizados, en torno a cuestiones tales como la gestión metropolitana con resultados diversos por aglomerados, los comités de cuenca, como es el caso de la cuenca Riachuelo-Matanza, entre otros, en general se advierte que la política todavía continúa fragmentada entre los distintos organismos nacionales y subnacionales.

Un tercer desafío apunta a los **problemas de coordinación vertical entre Nación, las provincias y los municipios** para la implementación de políticas de ordenamiento territorial y de vivienda. El entramado institucional de nuestro país exige que los distintos niveles de gobierno se articulen para llevar adelante los programas de hábitat y vivienda. Por ejemplo, como los IPV no suelen ejecutar programas de integración socio-urbana, suele ser el gobierno nacional el que los lidera (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2019), en articulación con provincias y/o municipios. Por otro lado, cuando los IPV llevan adelante la construcción de viviendas, requieren coordinar su accionar con los municipios, ya que éstos últimos son los que conocen mejor las demandas de la población y poseen las tierras (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2019). Sin embargo, también puede ocurrir que no exista dicha articulación. Por ejemplo, en algunos casos, si el financiamiento proviene del Gobierno Nacional, éste articula con los municipios directamente, sin aviso a la provincia (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2019). Estas situaciones ponen de manifiesto que, si bien en la mayoría de los casos se comprende la importancia de coordinación entre los tres niveles, en algunos esto puede no ocurrir, ya que se carece de instancias formales y vinculantes para ello. Particularmente, en lo que respecta a la política habitacional, el diseño institucional del sistema de viviendas sujeto a sucesivas modificaciones de centralización y descentralización de competencias y recursos implica la superposición de institucionalidades heredadas que hacen muy compleja la articulación inter e intrajurisdiccional.

Algunos referentes entrevistados también identifican como desafío **la distribución de los recursos federales**, como por ejemplo del FONAVI y de las políticas sectoriales. Se señala que la actual distribución de recursos, que beneficia a las provincias que cuentan con menos recursos propios desincentiva la generación de propuestas innovadoras para la creación de recursos propios y el desarrollo de políticas habitacionales coordinadas con políticas de ordenamiento territorial. Algunos entrevistados plantean la necesidad de incluir condicionalidades o requisitos mínimos, por ejemplo, sobre ordenamiento territorial, para definir la distribución presupuestaria en la materia.

Por último, se menciona como desafío la **necesidad de mayores capacidades** (administrativas, legales, técnicas) para abordar la problemática del hábitat en forma integral. Si bien esto se refiere a todos los niveles del Estado, se da con mayor intensidad en el nivel municipal, donde se requiere financiar, fortalecer y formar a los equipos técnicos en normativas e instrumentos de ordenamiento territorial. Los municipios suelen tener una multitud de demandas de distinto tipo, lo que dificulta la atención a los temas planificación territorial que son de más largo plazo y suponen capacidades específicas. De ahí que se señale la importancia de generar equipos municipales que se aboquen a esta tarea, mediante financiamiento específico y acompañamiento por parte de los otros niveles del Estado. En este sentido, se destaca que **el rol del Estado nacional** debe ser brindar los lineamientos de políticas estructurantes para orientar inversiones, fomentar la capacitación y generar espacios de trabajo estables para equipos provinciales y municipales que permitan una mirada más a largo plazo, por fuera de la coyuntura.

## Planificación y ordenamiento territorial

El principal desafío identificado en esta área refiere a la necesidad **de planificar el crecimiento urbano, es decir definir cómo y hacia donde crecen las ciudades**. La falta de planificación y ordenamiento territorial está en la base de muchos de los problemas de acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda que se señalaron previamente, tales como la expansión de la mancha urbana desordenada, allí donde no hay infraestructura; la generación de políticas habitacionales que no responden a los problemas del territorio ni de la población; el crecimiento del hábitat informal en áreas sin condiciones de infraestructura y ambientales necesarias; el desaprovechamiento de los recursos del Estado, entre otros.

Este desafío se relaciona también con la falta de leyes provinciales de ordenamiento territorial (como se mencionó, solamente 5 jurisdicciones cuentan con ellas), ya que constituyen el marco para que los municipios puedan actualizar sus códigos de ordenamiento urbano y ordenanzas específicas. A estos desafíos también se adicionan los obstáculos a nivel municipal que dificultan procesos de planeación urbana y rural cuando se afectan intereses corporativos relacionados con las rentas extraordinarias de suelo (por ejemplo, los intereses de los desarrolladores inmobiliarios al querer construir barrios cerrados). Para ello, los gobiernos locales requieren ser acompañados con apoyo y recursos por parte del nivel provincial y nacional para poder imponer su agenda en búsqueda de una mejor calidad de vida para sus habitantes y proteger áreas con servicios ambientales, como los humedales.

Como se advierte en el apartado “Situación actual de la problemática”, las principales ciudades del país crecen a un ritmo más acelerado que la población y consumen cada vez más metros cuadrados por habitante. En la raíz de esta tendencia están las dificultades por parte de los distintos niveles de gobierno de planificar el crecimiento urbano y coordinar la distribución de recursos en el territorio. Así, el Estado interviene ex post, por ejemplo, dotando de infraestructura o dando normativa una vez que la extensión de la mancha urbana ya se consolidó. Esto tiene consecuencias ambientales, por el crecimiento urbano sobre terrenos de vocación rural y sobre áreas protegidas por su calidad ambiental; pero también implica grandes costos para el Estado en cuanto a la extensión de servicios y equipamientos. Por ejemplo, según datos del BID, el mejoramiento de un barrio puede costar hasta siete veces más que haber realizado una urbanización tradicional (Libertun, 2018). Estas dificultades son aún mayores cuando las propias políticas públicas se superponen debido a la falta de coordinación y de planificación de los recursos. Así, por ejemplo, sucede que se extiende la infraestructura de servicios a un barrio incluido en el RENABAP, pero no al barrio de enfrente, por no ser parte de la definición de la política. O, por ejemplo, se invierte en la extensión de las redes, pero no se hacen las conexiones domiciliarias por problemas dominiales. Los entrevistados también refieren a que últimamente ha habido avances en la planificación del territorio, como por ejemplo la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y el Plan Nacional de Suelo. Sin embargo, cuentan con deficiencias como el foco en vivienda nueva, en lugar de en mejoramientos, y el traspaso de la SISU al Ministerio de Desarrollo Social. Por lo tanto, si bien se registran avances, todavía queda un largo camino por recorrer.

En este sentido, se destaca como segundo desafío la **necesidad de generar acuerdos mínimos para el ordenamiento territorial**. Como se anticipó previamente, en Argentina no existe una normativa nacional en esta materia y solo cinco provincias cuentan con leyes de ordenamiento territorial. Los entrevistados coinciden en que esto es una carencia y que es preciso avanzar en una ley que defina presupuestos mínimos sobre cómo deben crecer nuestras ciudades, tal como indican los compromisos asumidos por Argentina en la Nueva Agenda Urbana en 2016.

En líneas generales, hay consenso por parte de los distintos actores políticos, académicos y de organizaciones sociales entrevistados en cuanto a la necesidad de formular un

ordenamiento territorial basado en información sólida y desagregada que permita, entre otras cosas, coordinar las inversiones de los distintos niveles jurisdiccionales. También se identifican acuerdos en cuanto a la necesidad de formular criterios nacionales de base para la planificación del territorio por parte de las unidades subnacionales. Queda pendiente trabajar en acuerdos sobre cuáles deberían ser esos presupuestos mínimos. Si bien hay ideas y herramientas concretas para hacerlo (ver apartado Diseño institucional, marco normativo y presupuesto), todavía persisten obstáculos vinculados a intereses contrapuestos por parte del entramado de actores involucrado en la cuestión del hábitat.

En términos más específicos, algunos entrevistados refieren **otro desafío vinculado a la escasa implementación de mecanismos de generación de suelo urbanizable que permitan capturar la plusvalía** generada por los cambios normativos (uso de rural a urbano; aumento de metros construibles) o por la extensión de la cobertura de servicios. Se destacan los casos de algunas provincias y municipios que cuentan con normativa que contemplan este tipo de mecanismos, pero se sostiene que todavía persisten dificultades en su implementación.

### Acceso a hábitat y a la vivienda

En líneas generales, se sostiene que la política habitacional por parte del Estado no es suficiente para garantizar una vivienda adecuada para todos los habitantes, por lo que es preciso articular con actores privados y de la sociedad civil para generar soluciones habitacionales para los distintos sectores de la población.

Uno de los principales desafíos identificados en la materia refiere a la **desarticulación de la política habitacional** -tanto de construcción de vivienda nueva, como de mejoramiento y de integración socio-urbana, **con las políticas de planificación territorial y de suelo**. Como se anticipó, la falta de una política de ordenamiento territorial clara y sostenida en el tiempo deriva en políticas habitacionales que –salvo en escasas excepciones– no contemplan la dimensión urbana ni la cuestión del suelo.

Así, a lo largo de la historia de la política habitacional Argentina, se identifican iniciativas que no están acompañadas por mecanismos de producción de suelo urbano. Esto tiene como consecuencia, por un lado, la construcción de vivienda social por parte del Estado en zonas alejadas sin infraestructura de servicios ni equipamientos y, por el otro, el aumento de los precios del suelo y de los materiales que termina siendo un obstáculo para la propia política que se quiere implementar.

A continuación, referimos a los desafíos específicos con respecto a las políticas de acceso al hábitat y a la vivienda en la ciudad formal, por un lado; y a las políticas de integración sociourbana, por el otro.

### Acceso al hábitat y a la vivienda en la ciudad formal

Uno de los desafíos en los que coinciden muchos de los entrevistados refiere a que las políticas habitacionales en nuestro país han tendido a **ofrecer soluciones únicas, sin contemplar la heterogeneidad de los problemas** vinculados al hábitat y la diversidad de necesidades de cada territorio. Entre otras cosas, esto se vincula con la **desterritorialización de la política de vivienda**, es decir, al hecho de que los planes y programas se diseñen “desde arriba”, desde los organismos nacionales, y se implementen como “paquetes”, que “bajan” a las unidades subnacionales. Así, en muchos casos estas políticas no contemplan una mirada integral de las necesidades de cada territorio.

Esto se relaciona con otro de los desafíos centrales en la materia que es el **predominio, con distintos matices en cada momento, de una política habitacional centrada en la construcción de vivienda nueva “llave en mano”** destinada a la atención del déficit cuantitativo. A pesar de que el déficit cualitativo triplica el déficit cuantitativo, en general las políticas siguen focalizadas en la atención de este último.

Aquí se identifican varios factores. Por un lado, el hecho de que las políticas habitacionales suelen estar enmarcadas en políticas más amplias de reactivación económica por la capacidad que tiene la industria de la construcción para generar empleo y dinamizar la economía. Por el otro, el diseño institucional del sistema de vivienda, y las instituciones y políticas que se fueron sedimentando con él, fue gestando un entramado de actores con prácticas aprehendidas y con intereses creados en torno a la política de vivienda y a la obra pública que privilegia la continuidad de esta mirada constructivista predominante. A pesar de que se han implementado algunas políticas de mejora habitacional a lo largo de las últimas décadas, estas han sido acotadas y se han focalizado en la ciudad formal o en la ciudad informal en forma separada. En este sentido, se sostiene que queda mucho camino por recorrer para generar soluciones al déficit habitacional cualitativo en nuestro país.

También vinculado a la necesidad de diversificar las respuestas para las distintas demandas habitacionales, se identifica otro desafío referido a las **crecientes dificultades en el acceso a la vivienda en alquiler**. Como se explicó anteriormente, las principales ciudades del país están atravesando una marcada tendencia de inquilinización, vinculada a las dificultades en el acceso a la vivienda propiedad y a los cambios en los modos de habitar de los hogares. En paralelo, las condiciones del alquiler se tornaron más difíciles para los hogares inquilinos debido al aumento de los precios y a los crecientes requisitos para el acceso. Ante este escenario, se identifica un consenso entre los entrevistados en torno a que es necesario atender esta problemática y crear herramientas para facilitar el acceso a la vivienda en alquiler. Sin embargo, se advierten diversas miradas sobre cómo abordar esta problemática. Algunas propuestas refieren a una mayor regulación del mercado de alquileres por parte del Estado, que garantice una relación justa entre propietarios e inquilinos; mientras que otras apuntan a incentivos para ampliar la oferta.

En líneas generales, los principales acuerdos en torno a las políticas habitacionales apuntan a la diversificación de las propuestas para atender las distintas necesidades habitacionales, reconociendo las distintas modalidades del habitar y ampliando las formas de producción de la vivienda, lo que implica incorporar a otros actores (empresas, organizaciones sociales, instituciones académicas, etc.), otros criterios (sustentabilidad y perspectiva de género) y otros mecanismos en la política habitacional.

#### Integración socio-urbana

En líneas generales, se reconoce que el crecimiento de la informalidad urbana se vincula con la imposibilidad de grandes sectores de la población de acceder al hábitat a través del mercado formal. Asimismo, se destaca **el amplio consenso en torno a que la política hacia los barrios populares es la integración socio-urbana**. De hecho, la sanción y prórroga de la ley RENABAP y la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana es expresión de dicho consenso. Sin embargo, se advierten algunos desafíos en la materia.

En primer lugar, se refiere que esta política apunta a atender la problemática actual, que es muy relevante tal como se vio en el apartado Integración socio-urbana, pero no es suficiente para resolver el problema de fondo que supone un constante crecimiento de estas modalidades del habitar. Es decir, no solo es necesario atender el stock de barrios informales, sino también el flujo a través de políticas que creen suelo urbanizado. Para esto último, es central, por un lado, **reconocer la función social del suelo y de la propiedad**; y por el otro, trabajar en los desafíos señalados en los apartados precedentes. Entre ellos, la **articulación entre las políticas de planificación y ordenamiento territorial y las políticas habitacionales es crucial**, incluyendo las de integración socio-urbana.

Otro desafío apunta a escalar y ejecutar **la política de integración socio-urbana en forma masiva**. Hasta el momento se registran bajos niveles de ejecución vinculados a las **dificultades de coordinación entre los distintos niveles de**

**gobierno.** En muchos casos se trabaja junto con organizaciones sociales en proyectos más acotados, debido a que resulta más difícil coordinar la labor con las provincias y los municipios para realizar proyectos más integrales. Esta situación lleva a que frecuentemente los proyectos de integración socio-urbana terminen limitados a “obras tempranas” sin poder realizar intervenciones más estructurales que incidan en los problemas de integración de los barrios a largo plazo. En esta línea, otro desafío se debe a la frecuente incapacidad técnica y financiera de los municipios para llevar adelante procesos de integración socio-urbana aún con recursos proporcionados por sus provincias y nación.

Según indican los entrevistados, **el trabajo con las organizaciones sociales en los barrios es fundamental** en la medida en que conocen muy de cerca el territorio y sus actores y generan procesos participativos muy valiosos. Pero si éstas no están acompañadas por las provincias y los municipios, se generan varias trabas en la ejecución de la política, sobre todo en lo que respecta a los procesos de regularización dominial y de extensión y conexión de los servicios. Las organizaciones entrevistadas también plantean la necesidad de un **financiamiento para asistencia técnica**, dado que las políticas vigentes -como el RENABAP y los distintos programas de mejoramiento- no incluyen recursos para las etapas de diseño y seguimiento de los proyectos, por lo tanto, éstas deben ser costeadas por las organizaciones con recursos propios, lo que torna muy difícil su sostenibilidad a largo plazo. En el mismo sentido, también apuntan la ausencia de mecanismos de redeterminación de precios o de ajustes por inflación en los procesos de ejecución de obras.

Otro de los desafíos en la materia refiere a las **dificultades en la coordinación entre los distintos organismos públicos y las empresas prestadoras de servicios.** Se señala que la expansión de la red a los barrios populares no suele estar prevista en los planes de inversión de las empresas, por lo que se negocia cada caso mediante acuerdos específicos. Esto genera demoras en la ejecución de la política. Asimismo, se advierten requisitos demasiado exigentes que dificultan las conexiones domiciliarias. Se refieren avances en estas negociaciones, por ejemplo, en acuerdos en que el Estado hace la obra de expansión de la red y la empresa coloca el servicio. Estos acuerdos, según se indica, funcionan más fluidamente con las cooperativas locales que con las grandes empresas prestadoras de servicios.

Por último, se señala como desafío la necesidad de contar con **mecanismos y estrategias superadoras de regularización para promover la tenencia segura del suelo**, un componente central de la política de integración sociourbana. Existen diversos mecanismos para brindar seguridad en la tenencia. Para los terrenos públicos, se destaca la afectación de las tierras; para los privados, la prescripción administrativa, el avenimiento y, como último recurso, la expropiación. La implementación de estos mecanismos requiere de la intervención de especialistas en la materia y de conocimientos muy específicos sobre los cuales muchas veces los municipios y las organizaciones no están lo suficientemente capacitados.

## Recomendaciones

Esta sección presenta nueve recomendaciones que desde CIPPEC, con apoyo de ACIJ y TECHO, consideramos fundamentales para el diseño de la política pública de hábitat y vivienda de la Argentina, de cara a los próximos 40 años de democracia.

Si bien estas recomendaciones no son exhaustivas ni taxativas, las mismas buscan apuntalar las principales deficiencias encontradas en los esfuerzos realizados hasta la actualidad, con contribuciones concretas que permitan el debate acerca de los componentes que deben ser tenidos en cuenta en el diseño futuro de la política pública.

### Política integral y masiva de mejoramiento de viviendas

El 32% de los hogares de Argentina –aproximadamente 4.000.000 de hogares– habita en viviendas deficitarias, (OFU, 2019). Este déficit se concentra principalmente en hogares que presentan déficit cualitativo, es decir, que requieren ampliaciones o mejoras críticas para la calidad de vida. Para abordar esta problemática, se recomienda la implementación de una estrategia a nivel nacional que fomente la mejora masiva de viviendas. Está destinada a las viviendas que se encuentran tanto en barrios formales, como así también en barrios informales registrados en RENABAP, y tiene tres componentes básicos:

- Articulación interjurisdiccional entre la política de mejoramiento y los procesos subnacionales de planificación y ordenamiento territorial. Para ello, será necesario que los gobiernos locales establezcan sus planes territoriales para aplicar a recibir fondos nacionales de la política de mejoramiento de vivienda.
- Asistencia financiera a hogares beneficiarios, segmentada de acuerdo a sus necesidades y de corto plazo. La asistencia económica será brindada mediante recursos provenientes del sector público como también del sector privado (en este último caso, mediante bancos que otorguen créditos hipotecarios). Esta asistencia puede ser utilizada por los hogares beneficiarios para la compra de materiales y/o la contratación de mano de obra, ya que también pueden realizarse las mejoras o ampliaciones mediante autoconstrucción.
- Asistencia técnica obligatoria durante todo el proceso, que garantice la necesidad y viabilidad de la refacción, la calidad de la construcción y certifique el final de obra, promoviendo la sustentabilidad y perdurabilidad de las viviendas.

Dado que Argentina es un país federal, cada nivel de gobierno tiene competencias en la política habitacional. Por este motivo, la coordinación entre nación, provincias y municipios resultará fundamental para esta política, cuyo alcance y financiamiento será nacional, pero la implementación corresponderá a los municipios y hogares beneficiarios.

### Sanción de leyes provinciales de ordenamiento territorial

El crecimiento de las ciudades, ya sea mediante la expansión y/o la densificación, ocurre sin la debida planificación territorial. Esto genera dificultades para acceder a los servicios básicos, la necesidad de extender las redes de transporte y de servicios urbanos, la conformación de barrios informales, el aumento de costos, entre otras consecuencias. Por este motivo, se recomienda promover la sanción de leyes provinciales de ordenamiento territorial, enmarcadas en los lineamientos generales que establecen el Plan Nacional de Suelo Urbano y otros documentos del gobierno nacional.

La estrategia para implementar esta recomendación es acompañar la iniciativa del “Plan Nacional de Suelo” y potenciarlo con la reactivación del COFEPLAN, convocando

a los/as ministros/as responsables de cada provincia. El objetivo es que a través de dicho espacio los/as ministros/as asuman el compromiso de sancionar una ley provincial de ordenamiento territorial y sean acompañados por las autoridades nacionales durante el proceso.

Además, se espera que estas leyes provinciales inspiren a los municipios a sancionar su propia normativa al respecto, con el objetivo final de fomentar el trabajo colaborativo entre ambos niveles de gobierno en el territorio. Al igual que a nivel provincial, los municipios que avancen en esta línea contarán con capacitaciones y asistencia técnica brindada por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

El fin de esta recomendación es lograr que ambos niveles de gobierno lleven a cabo la planificación territorial correspondiente para promover la densificación en las áreas ya equipadas con infraestructura y también, garantizar la provisión de servicios básicos, transporte público, instituciones educativas, centros de salud y otros servicios en aquellas áreas habitadas que no cuentan con ellos.

### Desarrollo de mecanismos para movilizar suelo urbano a nivel municipal

La escasez de suelo servido y la falta de regulación y acceso a la información pública y transparente sobre su uso, propician procesos especulativos y aumentos en los precios del suelo y de la vivienda. A través de esta recomendación se busca promover que los gobiernos locales establezcan mecanismos específicos para regular y movilizar el mercado de suelo, que sean transparentes y minimicen las excepciones.

El objetivo final de esta recomendación es contar con suelo urbanizado que pueda destinarse a vivienda asequible. Para ello, se propone fortalecer el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, mediante el cual se capacita a funcionarios/as y técnicos/as de gobiernos locales y se les brinda asistencia técnica para diseñar y aplicar instrumentos de gestión de suelo. También se espera que las leyes provinciales de ordenamiento territorial inspiren la planificación territorial a nivel municipal y la adopción de instrumentos para movilizar suelo, como por ejemplo: subsidio para la adquisición de suelo urbanizado; creación de bancos de suelo a nivel municipal; y, realización de convenios urbanísticos con el sector privado.

### Mejoramiento de la coordinación y articulación de la política de vivienda a nivel federal

Las dificultades de coordinación vertical y horizontal y el desacople entre las políticas de planificación territorial y de vivienda, generan superposición de tareas, uso incorrecto de los recursos, procesos ineficientes, entre otros. Además, el Estado no tiene la capacidad económica ni técnica para resolver el déficit habitacional por sí mismo, por lo tanto, requiere necesariamente de la articulación con otros actores como el sector privado, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil.

Para implementar esta recomendación se identifican diversas estrategias que deberían ser ejecutadas en simultáneo, las cuales aplican a diferentes niveles de coordinación:

- Coordinación interministerial: mecanismos para fomentar la articulación entre los ministerios que abordan la política de vivienda y hábitat (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Obras Públicas)

- Coordinación vertical con provincias: Fortalecer al Consejo Nacional de Vivienda, de forma tal que se reúna de forma regular y cuente con mecanismos eficientes para promover la articulación entre la Nación y las provincias;
- Coordinación vertical con municipios: Promover que las provincias establezcan un espacio de diálogo con los municipios respecto a la vivienda, replicando el modelo del Consejo Nacional de Vivienda;
- Coordinación con actores no estatales: Convocar al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las cooperativas y las cámaras inmobiliarias al Consejo Nacional de Vivienda, de forma de buscar sinergias entre el Estado y dichos actores.

### Promoción de mecanismos de incentivo a la eficiencia energética y a la sustentabilidad ambiental de las viviendas

La calidad constructiva de las viviendas, determinada por los materiales utilizados, repercute en el uso de aire acondicionado, ventiladores, calefacción y otros sistemas. Según los datos del último inventario nacional de gases de efecto invernadero, se evidenció que el 16,1% de las emisiones provienen de los hogares. Además, la falta de consideración de la zonificación bioambiental de cada provincia, lleva a que las licitaciones públicas soliciten los mismos (o similares) prototipos y estándares constructivos en todo el país, impidiendo el acondicionamiento térmico e hidrófugo apropiado a cada zona. Si bien existen normas IRAM y sobre zonificación bioambiental, éstas tienen una incidencia marginal en la redacción de los códigos de ordenamiento y morfología urbana. Como consecuencia, las viviendas construidas no cumplen con las normas establecidas ni son adecuadas para la zonificación bioambiental en la que se encuentran.

A través de esta recomendación se busca promover el mejoramiento ambiental de las viviendas que forman parte del stock existente y la construcción de viviendas nuevas que cumplan con los requisitos de sustentabilidad. Para implementar esta recomendación se recomiendan llevar a cabo diferentes estrategias, entre ellas: 1) Promover que el criterio de la sustentabilidad de las viviendas sea un factor de diferenciación positiva al momento de analizar las propuestas que realicen las empresas constructoras que compiten en licitaciones; 2) Promover que los bancos, públicos y privados, brinden “créditos verdes” para el mejoramiento sustentable de las viviendas y/o que la Nación implemente un programa para realizar compras financiadas en cuotas para bienes que mejoran la eficiencia energética de las viviendas como persianas, ventanas doble vidrio, etc.; y 3) Acordar con las empresas prestadoras de servicio que realicen deducciones en el monto total de sus facturas, a aquellos hogares que cuenten con certificación energética.

### Profundización de los procesos de integración socio-urbana y otorgamiento de facilidades para la regularización de la tenencia segura del suelo (con aportes de TECHO)

Actualmente, existen 5.687 barrios populares, en los cuales más de la mitad de sus habitantes no cuentan con un título de propiedad del suelo, lo cual dificulta el acceso a los servicios básicos, entre otras consecuencias. Además, también se registran hogares que residen en conjuntos habitacionales producidos por el Estado que tampoco cuentan con su título de dominio. Hoy en día, para los hogares, solicitar la regularización de la tenencia es un proceso engorroso, complicado y extenso, que requiere realizar una multiplicidad de trámites, incurrir en gastos y contratar a profesionales (como, por ejemplo, agrimensores).

A través de esta recomendación, se promueve la continuidad y profundización de los procesos de integración socio-urbana para alcanzar a más barrios informales. Para ello, será necesario avanzar en la sostenibilidad del financiamiento de la política, buscando desarrollar instrumentos de financiamiento. Además, se recomienda también fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para impulsar procesos de planificación territorial con una mirada integral y articulada entre la integración socio urbana y la gestión del suelo.

A través de esta recomendación también se promueve que la regularización urbano-dominial del suelo sea sencilla de tramitar. Para ello, se recomienda que se modifique la normativa de forma tal que sea el gobierno local el que realice el trámite para regularizar la tenencia del suelo, reconociendo su función social y ecológica. De esta forma, será el gobierno local el que gestione todo el proceso, pudiendo abarcar más de un hogar en simultáneo, lo cual generará economía de escala y agilizará los tiempos. Como punto de partida, se recomienda el reconocimiento del Certificado de Vivienda Familiar, establecido por el Decreto 358/2017.

Por último, para evitar que la problemática se acreciente a futuro, se recomienda que el gobierno regularice la situación urbano-dominial antes de entregar viviendas, promueva mecanismos para la sostenibilidad de esa regularización alcanzada y, a su vez, genere lotes regularizados con servicios, donde los hogares puedan construir sus viviendas sin necesidad de regularizar el suelo posteriormente.

### Promoción del alquiler asequible, desincentivando las viviendas y terrenos vacantes y generando estímulos para el alquiler de viviendas (aporte de ACIJ)

Hoy en día, se evidencia una baja en la oferta de viviendas adecuadas en alquiler en los grandes aglomerados urbanos del país. Este fenómeno puede deberse a una multiplicidad de causas, entre ellas: la percepción de que las regulaciones vigentes, en particular la reciente Ley Nacional de Alquileres, son demasiado rígidas para tomar el riesgo de ofrecer una unidad en el mercado de alquileres; la compra de unidades de vivienda exclusivamente como reserva de valor en un mercado inmobiliario dolarizado; los beneficios extraordinarios que otorgan los alquileres temporarios destinados al turismo y el contexto macroeconómico complejo; entre otras. La disminución en la oferta y el incremento de los valores de los alquileres se ven agravados por el aumento de hogares inquilinos que demandan viviendas.

En este contexto, se recomienda generar restricciones e incentivos mediante instrumentos tributarios que promuevan que sus propietarios las coloquen en el mercado de alquileres o edifiquen, respectivamente. Para este último caso, se priorizará las zonas que cuentan con acceso a servicios básicos y urbanos. También se propone que el Gobierno Nacional se involucre en la oferta de vivienda para alquiler, considerando en particular la situación de los sectores más vulnerables, poniendo en marcha el Programa de Alquiler Social establecido en el artículo 17 de la Ley Nacional de Alquileres, que habiendo sido sancionada hace más de dos años, continúa sin implementarse.

Por último, con respecto a la oferta de alquileres temporarios turísticos, se recomienda diseñar políticas públicas a nivel provincial y municipal que establezcan las acciones necesarias para regular dicha actividad, evitando que afecte la oferta de alquileres a largo plazo.

Para diseñar regulaciones y normas superadoras a las actuales, que alcancen un mayor equilibrio entre las partes que ofrecen y aquellas que demandan viviendas en alquiler, será importante estudiar cómo han abordado situaciones similares algunas ciudades del mundo. En ese sentido, se podrá analizar el caso de Viena (Austria), considerada una de las ciudades europeas más asequibles para vivir, y otras experiencias, tales

como la regulación de alquileres de Nueva York (EE.UU.) y de Berlín (Alemania) así como también la política de alquileres sociales francesa o la implementación del impuesto a la vivienda vacía en Uruguay.

### Promoción de soluciones temporales de vivienda en contextos de emergencia (aporte de TECHO)

En la Argentina, según el último censo nacional (2010) existen más de 500.000 viviendas deficitarias irrecuperables (INDEC 2012; Di Virgilio, 2021). Este valor se acrecienta si se contemplan los hogares que sufrieron la pérdida total de su vivienda en contextos de emergencia, tales como: desastres de origen natural o antrópico; personas en situación de calle; personas víctima de violencia de género o violencia familiar; o personas cuyas viviendas se encuentran emplazadas en zonas de riesgo ambiental. Dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires, 8 de cada 10 barrios populares se encuentra ante la presencia de un factor de riesgo, siendo los principales la inundabilidad por precipitaciones, la disposición de residuos sólidos y la presencia de cuerpos y cursos de agua (RENABAP, 2022). En todos los casos, se trata de familias que se encuentran en emergencia habitacional ante una demanda de vivienda temporal, que cumpla con las funciones básicas de refugio, seguridad y privacidad.

En el marco del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil establecido por Ley 27.287, que busca “fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación”, se propone la creación de un Sistema Nacional para la construcción de viviendas en contextos de emergencia. Esta recomendación debe ser entendida como una solución que responde a situaciones específicas y como parte de un abanico de políticas y acciones que acompañan a las familias hacia el acceso a condiciones adecuadas de vivienda y hábitat. Si bien se plantea una política de alcance nacional, la implementación corresponderá a municipios, debiendo ser el gobierno local el organismo rector y coordinador de los actores territoriales involucrados.

Esta recomendación contempla el desarrollo de dispositivos de participación con las personas, grupos o comunidades involucradas que se encuentren en contexto de emergencia, para garantizar que sus necesidades, redes y perspectivas sobre los territorios sean consideradas en cada etapa de este proceso.

### Promoción de mecanismos de transparencia para la medición de la problemática, y el diseño y la ejecución de las políticas de vivienda

Si bien durante las dos últimas gestiones de gobierno se buscó avanzar hacia la transparencia y la medición de la problemática habitacional (mediante, por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo Urbano), todavía se carece de datos completos y actualizados. Además, se difunde poca información a los habitantes sobre los proyectos que se llevan a cabo (costos, obras, tiempos, etc.), incluso a quienes son beneficiarios. A través de esta recomendación se busca mejorar la medición de la problemática y la calidad de los datos, como así también brindar fácil acceso a ellos. Además, se espera generar mecanismos de transparencia para difundir información y rendir cuentas sobre los proyectos que se llevan a cabo.

Esta recomendación requiere de la implementación simultánea de diferentes estrategias. Por un lado, se requiere establecer una metodología oficial para medir el déficit habitacional, que sea calculada por el INDEC. Por otro lado, los tres niveles de gobierno

deberían comprometerse a generar, difundir y transparentar la información relacionada con las políticas de hábitat y vivienda; lo cual debería constituir un requisito para la aprobación de transferencias de recursos desde la Nación. También se recomienda crear un Observatorio de Hábitat a partir de una red de universidades y organizaciones sociales especialistas en la temática que monitoreen los datos, soliciten los faltantes y hagan un seguimiento del avance de las políticas implementadas.

## Conclusiones

En Argentina, el derecho al hábitat y la vivienda adecuada no se encuentra garantizado para toda la población por múltiples motivos. Entre ellos, los principales son la falta de suelo urbanizado y asequible, el desfasaje entre los elevados precios del suelo y de la vivienda y los ingresos de la población, la falta de acceso al crédito, los crecientes requisitos para alquilar, entre otros. Esta situación se ve agravada por la falta de planificación y ordenamiento territorial lo cual genera, por un lado, la expansión desordenada de la mancha urbana y, por otro lado, la densificación en las centralidades de las áreas metropolitanas, aumentando valorización inmobiliaria de las viviendas que resulta excluyente para la población de menores recursos. A esta situación se suma la falta de coordinación entre la planificación territorial y la política habitacional, tanto de forma horizontal como vertical (entre Nación, provincias y municipios).

Como consecuencia, se identifica un aumento sostenido tanto en la cantidad de barrios informales como en su tamaño, ya que es la alternativa posible para aquellos hogares que no pueden acceder a una vivienda en el mercado formal. En el país, hay 5.687 barrios informales, en los que viven 1.168.731 familias, aproximadamente 5 millones de personas. En este contexto, las políticas habitacionales tienden a focalizarse en la construcción de vivienda nueva, que suele ser insuficiente para atender a todos los hogares que lo necesitan y, a la vez, no alcanza para resolver el principal déficit del país (déficit cualitativo).

A partir del recorrido histórico respecto a las principales políticas implementadas en la materia desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, del análisis detallado de la situación actual y de la identificación de los desafíos vigentes, se delinearon nueve recomendaciones que desde CIPPEC, con apoyo de ACIJ y TECHO, consideramos fundamentales para el diseño de la política pública de hábitat y vivienda de la Argentina de cara a los próximos 40 años de democracia.

Si bien las recomendaciones no son exhaustivas ni taxativas, buscan atender los principales desafíos actuales en la materia: 1) Avanzar en una política integral y masiva de mejoramiento de viviendas; 2) Sancionar leyes provinciales de ordenamiento territorial; 3) Desarrollar mecanismos para movilizar suelo urbano a nivel municipal; 4) Mejorar la coordinación y articulación de la política de vivienda a nivel federal; 5) Promover incentivos a la eficiencia energética y la sustentabilidad ambiental de las viviendas; 6) Otorgar facilidades para la regularización de la tenencia segura del suelo para hogares con tenencia irregular; 7) Promover el alquiler asequible, desincentivando las viviendas y terrenos vacantes y generando estímulos para el alquiler de viviendas; 8) Promover soluciones de vivienda en contextos de emergencia; e 9) Incorporar mecanismos de transparencia y de medición de la problemática, tanto en el diseño como la ejecución de las políticas de vivienda.

En suma, el documento tiene por objetivo colaborar a alcanzar una comprensión más acabada en torno al acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda en la Argentina, tanto recorriendo las principales políticas implementadas estos últimos 40 años, como identificando las principales tendencias y los desafíos asociados. Las recomendaciones que se desarrollan buscan promover debates y servir como insumo para la formulación futura de políticas públicas que contribuyan a la construcción de ciudades más inclusivas.

## Bibliografía

- ACIJ, A. C. por la I. y la J. (2016). *Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Colección Es Nuestra La Ciudad, 2.*
- Acioly, C. (2001). *Planeamiento estratégico: ¿qué hay de nuevo en la práctica del planeamiento urbano? Pobreza urbana & desarrollo, n° 20.*
- Aramburu, F. (2020). *Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015). Tesis de posgrado. Universidad Nacional de General Sarmiento. Universidad Nacional de General Sarmiento.*
- Aramburu, F., & Zapata, M. C. (2022). *Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales? Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 11(12), 361–398.*
- Baer, L., & Del Río, J. P. (2021). *Política urbana y gestión de suelo en la RMBA en la década del diez: legislación urbana, subasta de inmuebles públicos y acceso al hábitat digno. Punto Sur, 4(4), 164–184. <https://doi.org/10.34096/ps.n4.10407>*
- Baer, L., & Kauw, M. (2016). *Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la ciudad de buenos aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. Eure, 42(126), 5–25. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>*
- Ballent, Anahí (2005) *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.*
- Balza, A. (2016). *Análisis de la relación entre Prospectiva y Políticas Públicas en la República Argentina desde 1950 hasta 2016 y sus implicancias en las estrategias del desarrollo nacional en el horizonte 2030. Tesis IDICSO.*
- Barenboim, C. (2017). *La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. Papeles de Coyuntura, 43(12–207), 128–156.*
- Barenboim, C. (2019). *Normativa urbana y sus efectos en la constructibilidad: la implementación del nuevo Código Urbano en la ciudad de Rosario. AREA, 25(2), 1–18.*
- Barenboim, C. (2020). *Herramientas de financiamiento alternativo para la vivienda. Las asociaciones público-privadas en la ciudad de Rosario, Argentina. AREA, 26(2), 1–11.*
- Barreda, M. P., & Reynals, C. (2020). *Consensos para una Ley Nacional de Hábitat en Argentina. Documento de Trabajo, 189, 1–51.*
- Barreto, M. A. (2018). *La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Estudios Demográficos Y Urbanos, 33(2), 401. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>*
- Barreto, M. A. (2022). *La política habitacional argentina en perspectiva histórica: entre las buenas intenciones y las restricciones estructurales. A&P, (16), 90–99. Retrieved from <https://www.ptonline.com/articles/how-to-get-better-mfi-results>*
- Brikman, D., Gonzalez Redondo, C., Najman, M., Bustillo, M., & Moreno, L. (2022). *Informe sobre vivienda y hábitat en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. Retrieved from <https://www.ptonline.com/articles/how-to-get-better-mfi-results>*

- Capdevielle, J. (2016). El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 177. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.49758>
- Capdevielle, J. M. (2017). Procesos De Urbanización, Políticas Públicas Y Generación De Renta Del Suelo En La Ciudad De Córdoba, Argentina. *Revista de Direito Da Cidade*, 9(1), 163–181. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.26521>
- Carné, M. (2022). Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(23), 37–57. <https://doi.org/10.18294/rppp.2022.4289>
- CELS, & IDAES-UNSAM. (2020a). Deuda y alquiler. La situación de los hogares inquilinos en AMBA.
- CELS, & IDAES-UNSAM. (2020b). Sin casa propia. Alquilar cuando la vivienda es sólo una mercancía.
- Charriere, M. (2019). Subasta de los bienes del Estado en CABA. *Fundación Metropolitana*, 1–2.
- Chiara, C., Virgilio, M. M. Di, & Aramburu, F. (2017). Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires. *URBANA: Revista Eletrônica Do Centro Interdisciplinar de Estudos Sobre a Cidade*, 9(1), 70. <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8646308>
- Ciccolella, P., & Vecslir, L. (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 23–41.
- Ciccolella, P., Vecslir, L., & Baer, L. (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto*, IX (11), 11–27.
- Cisterna, C., Monayar, V., & Pedrazzani, C. (2012). Estructura urbana y estructura de precios del suelo. Análisis de las transformaciones del espacio urbano en la zona noroeste de la ciudad de Córdoba-Argentina. *Breves Contribuciones Del I.E.G*, 23, 31–53.
- Costa, J. P. (2020). *Ley de Alquileres: proyecciones e impactos de su implementación en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Cravino, M. C., & Segura, R. (2020). Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat, 1–32.
- Cravino, María Cristina; Fernández Wagner, R. y O. Varela. (2002) "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90". Instituto del Conurbano, UNGS. Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz (1998) "Cambios en el contexto urbano y socioeconómico y su impacto en las condiciones habitacionales de la población argentina". *Revista Interamericana de Planificación*, Volumen XXX – Números 119 y 120, Ecuador.
- Cuenya, Beatriz (2005) "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en la Argentina hacia fines del siglo XX" *Boletín CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible*. N°29-30. Instituto Juan de Herrera. Madrid.
- Dalla Torre, J., Sales, R., & Quiroga Ríos, J. (2022). Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades noliberales (Vol. 4). Mendoza: UNCUYO.

Del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10(2). Retrieved from <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10%0AResumen>

Delgadillo, V. (2021). Financiarización de la vivienda y de la (re)producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 36(103), 1–18. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582021000300001>

Diarios bonaerenses (2022). Ley de Alquileres: menos del 10% de los contratos se registraron en la AFIP. Disponible en: <https://dib.com.ar/2022/04/ley-de-alquileres-menos-del-10-de-los-contratos-se-registraron-en-la-afip/#:~:text=Qatar%202022-,Ley%20de%20Alquile-res%3A%20menos%20del%2010%25%20de%20los%20contratos%20se,se%20inscribieron%20en%20la%20entidad.&text=La%20Ley%20de%20Alquileres%2C%20vigente,calculada%20entre%20inflaci%C3%B3n%20y%20salarios>

Di Virgilio, M. M. (2022). El derrotero de las políticas habitacionales en Argentina y la construcción de la cuestión de la vivienda. In *La cuestión social en América Latina y el Caribe. Los sistemas de protección frente a la pandemia del COVID. Legados y desafíos*. Buenos Aires: Boletín del Grupo de Trabajo Pobreza y políticas sociales CLACSO.

Di Virgilio, M. M., Aramburu, F., Brikman, D., & Najman, M. (2019). Nuevas políticas de integración urbana: rupturas y continuidades entre el kirchnerismo y los gobiernos PRO (2015-2019). In *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*. Montevideo: Universidad de la República.

Di Virgilio, M. M., Diaz, M. P., & Ramírez, L. (2022). Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID-19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires). *Política*, 10–40.

Di Virgilio, M. M. (2021). Pensar los desafíos del hábitat pos pandemia. *Foro de Vivienda y Hábitat Social*.

Elinbaum, P., & Barenboim, C. A. (2018). Efectos metropolitanos. *Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo*, 11(21), 1–20.

Erbe y Sessen (s./d.). Aplicaciones del Catastro Multifinanciado en la Definición de Políticas de Desarrollo Urbano en Latinoamérica. Disponible acá: <https://www.oicrf.org/documents/40950/43224/Aplicaciones+del+catastro+multifinanciado+en+la+definicion+de+politicas+de+desarrollo+urbano+en+Latinoamerica.pdf/d95f5468-3937-fcb4-d721-a9c0e37643c6?t=1510183121897>

Ferrero, M. M. (2019). De rentas y despojos. Un análisis de la dinámica inmobiliaria actual en las ciudades de Asunción (Paraguay), Córdoba (Argentina) y La Paz (Bolivia). *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 2020(12), 42–67. Retrieved from <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/5029/4165>

Gabosi, M. J. (2022). Consultoría técnica para el diseño de estrategias de regularización domi-nial de hogares inquilinos en los barrios populares.

Gaggero, A., & Nemiña, P. (2016). La vivienda como inversión. El origen de la dolarización del mercado inmobiliario durante la última dictadura cívico-militar. In G. Levy (Ed.), *De militares y empresarios a políticos y CEOs. Reflexiones a 40 años del golpe*. Gorla.

Galinsky, Damián & Grandes, Martín. 2017. ¿Cómo se puede manejar el riesgo asociado con diferencias en tasas de inflación en los mercados de hipotecas y trabajo? *Universidad Eafit. Ecos de Economía*.

- Gargantini, D. M. (2021). La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en Argentina. *Avances en tiempos de pandemia*, 2021, 68–84.
- Gargantini, D. M., Peresini, N., & Cerrezuela, M. (2021). Condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través de convenios urbanísticos en ciudades argentinas. *Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo*, (14). <https://doi.org/>  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu14.ccp>
- Gargantini, D., & Peresini, N. (2017). Representaciones y estrategias de articulación-acción de actores públicos y privados en relación al gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Estudios Socioterritoriales*, (21), 155–171.
- Gil García, J. (2020). Turistificación, rentas inmobiliarias y acumulación de capital a través de Airbnb. El caso de Valencia. *Cuadernos Geográficos*, 60(1), 95-117.  
<https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i1.13916>
- Gil García, J. y Sequera, J. (2018). Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias: el caso de Airbnb en Madrid. *Empiria, revista de metodología de ciencias sociales*,(41), 15-32.  
<https://doi.org/10.5944/empiria.41.2018.22602>
- Goicoechea, M. E. (2016). *Districtos Creativos en el Sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2015). Renovación urbana y nuevas lógicas de segregación. Vol 1. Universidad de Buenos Aires.*
- Gonzalez Redondo, C. (2022). *Los límites de la gobernanza urbana. Modelos internacionales, discursos y actores en los distritos económicos de Buenos Aires. Editorial El Colectivo.*
- González Rouco, F. (2019). *Avances en el acceso a la vivienda. ¿Qué queremos? ¿Cómo promoverlo? Presentado el 10/09/2019. CEEU – UNSAM*
- 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.*
- Granero Realini, G (2019). *Viviendas en conflicto. El despliegue de Airbnb en Buenos Aires.*
- Granero Realini, G., Barreda, M. P., & Bercovich, F. (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda, 52.*
- Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Revista Quid* 16, 4, 115–136.
- IDAES-UNSAM, & CELS. (2021). *El índice de vulnerabilidad Inquilina (IVI) de la Escuela IDAES-UNSAM y el CELS.*
- INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos. Serie B Nº 2. Tomo 1.*
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad. (2019). *Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA. Mesa de estudio de viviendas vacías. Buenos Aires.*
- Jover, J. y Díaz Parra, I. (2020). Gentrification, Transnational Gentrification and Touristification in Seville, Spain. *Urban Studies*, 57(15), 3044-3059. <https://doi.org/10.1177/0042098019857585>

- Kullock, D., & Murillo, F. (2010). *Vivienda Social en Argentina: Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1907-2007*, 95. Retrieved from [http://www.ucasal.edu.ar/eucasa/genera\\_pag.php?id=116](http://www.ucasal.edu.ar/eucasa/genera_pag.php?id=116)
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I., & Granero Realini, G. (2018). La expansión de los Grandes Agglomerados Urbanos argentinos.
- Lerena Rongvaux, N. (2022). Tendencias de mercantilización de la vivienda en América Latina: el submercado de alquileres temporarios a través de plataformas digitales. Airbnb en Ciudad de Buenos Aires. *Geograficando*, 18(2), e115. <https://doi.org/10.24215/2346898xe115>
- Lerena Rongvaux, N., & Gonzalez Redondo, C. (2021). Políticas de renovación urbana y valoración del mercado inmobiliario y de suelo. Los distritos económicos en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, 192(78), 163–192. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022021000100163>
- Libertun, Nora (2018). Prevenir y remediar los barrios informales en América Latina. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/prevenir-y-remediar-los-barrios-informales-en-america-latina/>
- Madre Tierra. (2020). Informe de resultados de la aplicación de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. Período 2014-2019.
- Magallanes, R. M., & Quiroga Ríos, J. (2022). Espacio construido y agentes inmobiliarios en la Quinta Sección de Mendoza. El caso del Grupo Cioffi. Buenos Aires.
- Marcos, M., Di Virgilio, M. M., & Mera, G. (2018). El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y urgencias de intervención intra-urbana. *Revista Latinoamericana de Metodología de Las Ciencias Sociales*, 8(1), e037. <https://doi.org/10.24215/18537863e037>
- Marisquerena, S. y García Ruibal, M. (2019). Créditos hipotecarios UVA del plan Procrear. Análisis del escenario actual y posibles alternativas para evitar la corrosión de los ingresos familiares. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Menazzi, L. (2022). Al sur, al mar, al frío. Notas sobre la última gran ilusión argentina: el proyecto de traslado de la capital federal (1986). *Desarrollo económico*, vol 67, pp. 27-49.
- Mesa de Trabajo Interministerial (2016). "Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro"
- Miranda Gassul, V. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP. *Procesos Urbanos*, 9(1), e567. <https://doi.org/10.21892/2422085x.567>
- Moreno Crossley, J., & Arriagada-Luco, C. (2007). Medición del déficit habitacional: Guía práctica para cuantificar requerimientos de vivienda con información censal. *Research Gate*, 1-58.
- Morgani, R., & Raffani, M. (2012). Mendoza y los orígenes de la ciudad neoliberal. *Tiempo Y Espacio*, (28), 248–253.
- Muller, A. (2013). La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012). Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Muxí Martínez, Z. (2008). Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la vivienda desde una realidad con espejismos. *El Derecho Humano a La Vivienda*, 39–48.

Observatorio Federal Urbano (OFU). (2019). Disponible en: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDiagnosis/CompoundHabitationDeficit/Analysis>  
<https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDiagnosis/QualitativeHabitationDeficit/Analysis>

Olmedo, M. del R., & Rus, M. F. (2020). ENTRE GALLOS Y MEDIA NOCHE. LEGISLACIONES RECIENTES EN CORRIENTES Y BETWEEN ROOSTERS AND LEGISLATIONS IN CORRIENTES AND. *Revista Pensum*, 6, 84–98.

ONU-Habitat. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Kenia.

Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *SCA (Revista de La Sociedad Central de Arquitectos)*, (125), 1–7.

Ouviña, H., & Huillier, F. L. (n.d.). Tierra para vivir : las luchas por vivienda digna en Argentina durante la pandemia, 239–272.

Persico, M. E. (2019). Renovación urbana y transformaciones territoriales: El caso de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires durante el período 2010-2017. Universidad Torcuato Di Tella.

Poblaciones.org (2019). Mapa de hogares con déficit habitacional. Disponible en: <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-36.534446,-63.607208,4z&r7314/l=14401!v0!w0>

Quiroga Ríos, J. (2022). Los promotores inmobiliarios y la captación de rentas en los procesos urbanos de Mendoza, Argentina. *Quid 16: Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 17(Junio-Noviembre), 197–213.

Ramiro Segura, & Natalia Cosacov. (2019). Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. *Ciencia, Tecnología Y Política*, 2(2), 18.  
<https://doi.org/10.24215/26183188e018>

RENABAP (2022). Manual para la conformación y actualización del Registro Nacional de Barrios Populares.

Reese, E. (1999). Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades. Curso internacional Ciudad Futura.

Ríos, D. M. (2017). Aguas turbias: los nuevos cuerpos de agua de las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(1), 201–219. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.53846>

Rodríguez, M. C. (2022). A 10 años de la Ley de Acceso Justo al Hábitat: Revisita y desafíos. *Revista Integración y Desarrollo*, N°1.

Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, María Mercedes (2008) “Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006)” en Seminario Ciudad y Programas de Hábitat. ICO-UNGS.

Rodolfo, M. B., & Boselli, T. (2022). DOS DÉCADAS DE POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCOS INSTITUCIONALES DE CONCERTACIÓN TWO DECADES OF ARGENTINE HOUSING POLICY : FACTUAL NEO-DEVELOPMENTALISM AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR AGREEMENTS. *AREA*, 28(2), 1–18.

Rodolfo M. B. y Boselli, T. (2015). ¿Quo vadis Fonavi? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En M. A. Barreto y M. Lentini (eds.), *Hacia una política integral de hábitat*.

Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina (pp. 247-314). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.

Rolnik, R. (2018). La guerra de los lugares. Descontrol.

Rosanovich, S. (2022). Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina, 2022.

Secretaría de Integración Socio Urbana, M. de D. S. (2021). Informe de Gestión 2021.

Secretaría de Integración Socio Urbana, M. de D. S. (s./d.). Certificado de Vivienda Familiar. Usos y Normativas.

Secretaría de Vivienda, Ministerio del Interior, O. P. y V. (2019). Informe de Gestión 2015-2019. Secretaría de Vivienda. Retrieved from <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-Gestion-MPCEIP-2019.pdf>

Segura, M., Denegri, M., Osterrieth, E. (2021) Hábitat y género en la gestión pública: la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, A&P, n°44.

Socoloff, I. (2019). Financiarización subordinada de la vivienda: el papel de las corporaciones empresarias en la emergencia de los créditos indexados en Argentina. Santiago de Chile.

Socoloff, I., Camji, N., Montagna, F., Agustina, M., & Sahakian, L. (2020). Estrategias de disposición del suelo público: mercantilización e inflexiones del neoliberalismo urbano en Ciudad de Buenos Aires (2015-2018). Revista Territorios, en prensa.

Tramontin, J. (2019). Factores determinantes de la demanda de crédito hipotecario en Argentina: un análisis comparativo 2004-2019., 1-42.

Vecslir, L., & Rodríguez, L. (2021). Centros comerciales a cielo abierto en las centralidades tradicionales del conurbano bonaerense, 15-40. <https://doi.org/10.5821/siiu.6387>

Vecslir, L., & Scitutto, F. (2021). Las configuraciones emergentes del consumo. Transformaciones del comercio minorista y restructuración de la centralidad en la región metropolitana de Buenos Aires. Punto Sur, 4(4), 119-146. <https://doi.org/10.34096/ps.n4.10405>

Yujnosvky, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Zeolla, N. H., Lira, M. G., & Socoloff, I. (2021). Titularización de crédito hipotecario y financiarización fallida de la economía argentina 2016-18: el caso del crédito UVA. Olafinanciera, 1-21.

## Anexo 1. Listado de personas entrevistadas

Entre los meses de octubre y noviembre del 2022, se llevaron a cabo 17 entrevistas a referentes técnico-políticas y especialistas en la temática. A continuación, se presenta el listado de entrevistados:

Entrevistados/as	
Nombre	Cargo
Miño, Fernanda	Secretaría de Integración Socio Urbana (Nación)
Scatolini, Luciano (y Juan Duarte)	Secretario de Desarrollo Territorial y Director Nacional de Política de Suelo (Nación)
Garay, Alfredo	Director de Programación y Coordinación de la Obra Pública (Nación)
Valenzuela, Diego (y Bautista Pino)	Intendente de Tres de Febrero y Jefe de Gabinete del Intendente
Migliore, María	Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat (CABA)
Galizzi, Daniel	Director Provincial de Sistemas de Información y Monitoreo Estratégico en OPISU (PBA)
Bielsa, María Eugenia	Ex Ministra de Desarrollo Territorial y Hábitat (2019- 2020, Nación)
Kerr, Iván	Ex Secretario de Vivienda (2017 - 2019, Nación)
Welisiejko, Sebastián	Ex Secretario de Integración Socio Urbana (2018 - 2019, Nación)
Álvarez de Celis, Fernando	Ex Secretario de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública (2016 - 2019, Nación)
Opel, Rubén	Ex Director General de Mobiliario y Social en Instituto de la Vivienda (2009 - 2019, PBA)
Pastor, Ana	Coordinadora de Acción Política en Madre Tierra
Drucker, Florencia	Directora Ejecutiva de TECHO
Gargantini, Daniela	Investigadora CONICET-CEVE (Centro Experimental de Vivienda Económica) (Córdoba)
Cazón, Eduardo	Subsecretario de Ordenamiento Territorial (Jujuy)
Pisani, Andrés	Colaborador en procesos de integración socio urbana en Mendoza y Rosario
Colantuono, Pablo y Sanucci, Sofía	Secretario de Estado del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo en Neuquén y Ministra de Niñez, Adolescencia, Juventud y Ciudadanía de la Provincia del Neuquén

## Anexo 2. Encuentro: “Diálogo sobre hábitat, vivienda y ordenamiento territorial”

- Lugar: CIPPEC (Callao 25, CABA)
- Fecha: 15 de diciembre de 2022
- Modalidad: Híbrida (presencial y virtual)

### Listado de participantes\*

Participantes en “Diálogo sobre hábitat, vivienda y ordenamiento territorial”	
Nombre	Cargo
Garay, Alfredo	Director de Programación y Coordinación de la Obra Pública (Nación)
Duarte, Juan	Director Nacional de Política de Suelo (Nación)
Barreto, Belén	Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano (CABA)
Cazón, Eduardo	Subsecretario de Ordenamiento Territorial (Jujuy)
Galizzi, Daniel	Director Provincial de Sistemas de Información y Monitoreo Estratégico en OPISU (PBA)
González Rouco, Federico	Gerente Acceso al Crédito (IVC, CABA)
Pino, Bautista	Jefe de Gabinete del municipio de Tres de Febrero (PBA)
Kerr, Iván	Ex Secretario de Vivienda (2017 - 2019, Nación)
Álvarez de Celis, Fernando	Ex Secretario de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública (2016 - 2019, Nación)
Opel, Rubén	Ex Director General de Mobiliario y Social en Instituto de la Vivienda (2009 - 2019, PBA)
Rosbach, Anaclaudia	Directora para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy
Soulier, Martín	Especialista de Vivienda del BID
Groos, Lucía	Directora Nacional del Centro de Investigación e Innovación Social en TECHO
Blanco, Gabriela	Responsable Sub Área Economía Social y Solidaria Caritas
Zavalía, Raul	Presidente Fundación Pro Vivienda Social
Vicenzi, Alberto	Representante UTEP
Sanmiguel, Damián	Representante UOCRA
Pisani, Andrés	Colaborador en procesos de integración socio urbana en Mendoza y Rosario
Gargantini, Daniela	Investigadora CONICET-CEVE (Centro Experimental de Vivienda Económica) (Córdoba)
Ferrareis, Nahuel	Representante del IPV de Mendoza
Rabasa, Cristian	Representante de Planeamiento y Obras Públicas en Trenque Lauquen (PBA)
Pignata, María Angélica	Especialista en políticas públicas equitativas
Solsona, Paula	Representante del Banco Hipotecario
Ledesma, Araceli	Habitante Barrio Popular, Pilar (PBA)
Heredia, Myriam	Especialista en Fundación Pensar

Nota: \*del encuentro también participó el equipo de trabajo de CIPPEC mencionado anteriormente y facilitadores.

### Mesas de conversación priorizadas por los y las participantes

- Mejoramiento masivo de viviendas (barrios formales e informales)
- Espacio de coordinación interjurisdiccional vinculante y con recursos

- Instrumentos de regulación de mercado de suelo
- Instrumentos de regulación de mercado de suelo y criterios mínimos para el ordenamiento territorial

## Acerca de las autoras y el autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

María Victoria Boix

– [Directora del Programa de Ciudades de CIPPEC](#)

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella y candidata a una Maestría en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés.

María Mercedes Di Virgilio

– [Investigadora asociada del Programa de Ciudades](#)

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) e Investigadora Principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es profesora titular de la materia Metodología de la Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).

Fernando Murillo

– [Investigador asociado del Programa de Ciudades](#)

Arquitecto, magister y doctor en Arquitectura y Urbanismo. Director del Programa Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable (IDUS) de la Universidad de Buenos Aires.

Carolina María González Redondo

– [Consultora especialista](#)

Lic. y Prof. en Ciencias de la Comunicación Social. Magister en Políticas Ambientales y Territoriales. Doctora en Ciencias Sociales.

María Victoria Marco

– [Coordinadora del Programa de Ciudades](#)

Licenciada en Relaciones Internacionales y en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina). Candidata a magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella).

---

Las autoras y el autor agradecen los aportes al proyecto de María Clara Esteban, Nicolás Ferme, Alejandro Saez Reale y Catalina Sambucetti, del equipo de CIPPEC. También agradecen los aportes y comentarios al documento realizados por Pablo Vitale, Catalina Marino y Fernando Bercovich, de ACIJ; como así también por Lucía Groos y Camila Zanoni, de TECHO.

Para citar este documento:

Boix, M., Di Virgilio, M., González Redondo, C., Marco, V. y Murillo, F. (abril de 2023). *Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda*. Documento de Trabajo N°218. Buenos Aires: CIPPEC.



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.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

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

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

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

---



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec