



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



# MejorAr POLÍTICA INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

Programa de Ciudades

AGOSTO 2023

María Victoria Boix

María Mercedes Di Virgilio

María Clara Esteban

María Victoria Marco



## RESUMEN

Cerca de 4 millones de hogares en Argentina cuentan con una vivienda en estado deficitario. En aproximadamente dos tercios de esos hogares, esa realidad se explica porque requieren ampliaciones, mejoras o conexiones domiciliarias seguras a servicios básicos como agua corriente, cloacas y energía eléctrica, lo que se entiende por déficit cualitativo. El tercio restante de los hogares requiere una vivienda nueva, ya sea porque la comparte con otros hogares y/o es de precaria calidad constructiva, componentes que definen el déficit cuantitativo. La falta de una vivienda adecuada es un problema que, de acuerdo a datos censales de entre 1980 a 2010, se fue consolidando con el tiempo.

Si bien este fenómeno se puede encontrar a lo largo y ancho del territorio nacional, este déficit cualitativo muestra distintas magnitudes según la región. El NEA y el NOA son las regiones que presentan mayor porcentaje de hogares con déficit total –cualitativo y cuantitativo –con un 43,1% y 41,5%, respectivamente. Luego, está la región Centro, cuyo porcentaje ronda el 32,8%.

Si observamos lo que ocurre en las provincias, las que presentan un mayor déficit cualitativo son Formosa (35,9%), Chaco (35,9%), Santiago del Estero (33,2%), Misiones (33,1%) y Buenos Aires (28,2%), mientras que aquellas con mayor déficit cuantitativo son Salta (20,7%), Santiago del Estero (19,7%), Formosa (18,8%) y Jujuy (18,6%).

Un elemento que acentúa esta problemática es el crecimiento de las ciudades. Durante las últimas décadas se dieron dos tendencias simultáneas y convergentes en las ciudades grandes y medias de Argentina que afectan el acceso al hábitat y a la vivienda. Por un lado, la expansión de las manchas urbanas de forma no planificada y por encima del crecimiento poblacional. Esto lleva a que contemos con ciudades deficientes, fragmentadas y sin la infraestructura ni la conectividad necesarias para cubrir necesidades básicas. En segundo lugar, la densificación y verticalización de las centralidades y subcentralidades de las áreas metropolitanas más grandes del país: la falta de una regulación de los precios del suelo y de los inmuebles resulta en procesos especulativos y de valorización inmobiliaria que excluyen a la población de menores recursos de los centros urbanos.

En línea con esta tendencia, se incrementan en número y en cantidad de población los barrios populares. Según el último Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en 2022 se contabilizaron 5.687 barrios populares en todo el país. Allí habitan más de cinco millones de personas, es decir, más de un 10% de la población total del país.

De acuerdo a lo que indica el Observatorio de Barrios Populares, al menos un 50% de las familias que viven en barrios populares no cuenta con acceso regular a, por lo menos, dos de los servicios básicos. Es decir, red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal. La cifra se eleva a un 90% para el caso de los barrios cuya población no cuenta con servicio de red de agua corriente, al 66% en la falta de acceso formal al servicio de energía eléctrica y a un 97% en la falta de acceso formal al servicio de red cloacal.

Durante los últimos cuarenta años se implementaron diversas políticas de vivienda a nivel nacional y, hoy en día, son más de diez los programas nacionales que buscan atender la problemática mediante la producción de nuevo suelo urbano, la construcción de vivienda nueva o el mejoramiento de las existentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el abordaje de este problema no se hizo desde un enfoque integral. Por el contrario, son políticas habitacionales desancladas de la problemática del suelo y del ordenamiento territorial. Esta articulación resulta



fundamental para hacer converger las mejoras habitacionales con las de infraestructura y del hábitat, con el propósito de mejorar la calidad de vida, con mayor eficiencia y sostenibilidad.

En este contexto, desde CIPPEC proponemos implementar una política integral de mejoramiento de viviendas que atienda la problemática de forma masiva y que contribuya con el crecimiento ordenado y sostenible de las ciudades argentinas. Dentro de esta propuesta integral, el objetivo principal es mejorar la calidad de vida de los hogares que tienen necesidades de ampliación y/o mejoras de sus viviendas, con foco en el déficit habitacional cualitativo. Al mismo tiempo, buscamos promover la planificación territorial local, a través de la elaboración de planes de ordenamiento territorial a escala provincial y municipal, para construir ciudades menos desiguales, más inclusivas y eficientes. El alcance y el financiamiento de la política será nacional pero su implementación será local. En términos operativos, esta política contempla una instancia de diseño y planificación, otra de ejecución y, por último, una de monitoreo y evaluación.

Esta propuesta de política pública consta de tres componentes centrales: i) plan de ordenamiento territorial, ii) asistencia financiera, iii) asistencia técnica y social. En el transcurso de los próximos cuatro años de gobierno, la meta es alcanzar a un millón de hogares cuyas viviendas requieren mejoras y/o ampliaciones. Al mismo tiempo, se busca que al menos cuatro provincias y entre 35 y 50 municipios elaboren sus planes de ordenamiento territorial, con especial foco en aquellos que concentren mayor déficit cualitativo. La implementación efectiva de esta política supone en buena medida la coordinación adecuada entre las tres esferas de gobierno (nacional, provincial y municipal).

## ¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

El 32% de los hogares de Argentina –aproximadamente 4.000.000 de hogares– habita en viviendas deficitarias, de acuerdo a estimaciones del Observatorio Federal Urbano (OFU), elaboradas sobre la base del censo de 2010. El 66% del déficit se explica por hogares que requieren ampliaciones, mejoras o conexiones domiciliarias seguras a servicios básicos (déficit cualitativo), estimado en 2.600.000 hogares. El tercio restante de los hogares (1.300.000), por otra parte, requiere de una vivienda nueva porque la comparte con otros hogares y/o es de calidad constructiva precaria (déficit cuantitativo).

La falta de una vivienda adecuada es una tendencia consolidada en el tiempo y verificada en los datos censales de 1980 a 2010. Desde fines de la década del 90 hasta el 2010, el déficit habitacional total rondó entre el 32% y el 36% de los hogares (Kullock & Murillo, 2010; OFU, 2019). Incluso, si bien aumentó la cantidad de hogares, entre el 2001 y el 2010, las proporciones se mantuvieron: aproximadamente dos tercios del déficit habitacional total corresponden al déficit cualitativo y, un tercio, al déficit cuantitativo.

Se trata de una problemática nacional cuya magnitud varía a lo largo del territorio. De acuerdo al censo 2010, las regiones que presentan mayor porcentaje de hogares con déficit total son el NEA (43,1%) y el NOA (41,5%), seguidas por la región Centro (32,8%). A nivel subnacional, las provincias que presentan mayor déficit cualitativo son Formosa (35,9%), Chaco (35,9%), Santiago del Estero (33,2%), Misiones (33,1%) y Buenos Aires (28,2%), mientras que aquellas con mayor déficit cuantitativo son Salta (20,7%), Santiago del Estero (19,7%), Formosa (18,8%) y Jujuy (18,6%) (OFU, 2019).



Esta situación se ve agravada por la dinámica de crecimiento de las ciudades de Argentina. Durante las últimas décadas se observaron dos tendencias simultáneas y convergentes en las ciudades grandes y medias del país que afectan el acceso al hábitat y a la vivienda. En primer lugar, la expansión de las manchas urbanas de forma no planificada y por encima del crecimiento poblacional, lo que genera ciudades deficientes, fragmentadas y sin la infraestructura ni la conectividad necesarias. En segundo lugar, la densificación y verticalización de las centralidades y subcentralidades de las áreas metropolitanas más grandes del país que, ante la falta de una regulación de los precios del suelo y de los inmuebles, redundan en procesos especulativos y de valorización inmobiliaria que excluyen a la población de menores recursos de los centros urbanos.

La ausencia de planificación en el crecimiento de las ciudades y en la provisión de viviendas se refleja en el aumento en la cantidad y los habitantes de barrios informales. Según el último Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en 2022 se contabilizó un total de 5.687 barrios populares en todo el país. Allí habitan más de cinco millones de personas, es decir, más de un 10% de la población total del país.

Por definición, en los barrios populares al menos la mitad de las familias no cuentan con acceso regular a, por lo menos, dos de los servicios básicos (red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). En el 90% de los barrios la población no cuenta con servicio de red de agua corriente, en el 66% no accede formalmente al servicio de energía eléctrica y en el 97% no accede formalmente al servicio de red cloacal (Observatorio de Barrios Populares, 2023).

Si bien en los últimos años la oferta residencial general en el país creció (de 13.835.751 viviendas en 2010 se pasó a 17.780.210 en 2022, según datos del censo), las dificultades para acceder al hábitat y a la vivienda formal se profundizaron debido a causas múltiples:

- Desfasaje entre los ingresos de la población (en pesos) y el precio de los inmuebles (en dólares). Entre 2002 y 2020, la cantidad de años de ingresos medios necesarios para acceder a una vivienda propia se triplicó: en CABA, por ejemplo, durante la década del '90 se necesitaban 4 años de ingresos medios (AIM) para la compra de un departamento usado de 40 m<sup>2</sup>. En 2002 esa cifra escaló a 6,78 AIM, mientras que, en 2020, los años de ingresos medios requeridos para la compra llegaron a los 18,5 (Reporte Inmobiliario, 2020).
- Falta de acceso a crédito hipotecario, el cual pasó de representar el 5,8% del PBI en 2001, al 3% en 2002 (González Rouco, 2019), y hoy es prácticamente inexistente: en el segundo trimestre del 2022, este representaba sólo el 0,59% del PBI. Así, mientras que en 2010 el 72% de los hogares eran propietarios de sus viviendas, en 2022, este porcentaje disminuyó a 65,5% (INDEC, 2012 y 2023).
- Las dificultades para alquilar formalmente. Los obstáculos para acceder a una vivienda en propiedad –en gran parte debido a una disociación entre ingresos de la población y precios del mercado–, y los cambios en los modos de habitar redundan en un proceso de inquilinización. Desde comienzos del siglo XXI, el porcentaje de hogares inquilinos comenzó a crecer: en 2001 era del 11,1%, cifra que escaló al 16% en 2010 (INDEC, censos 2001 y 2010), y al 18,7% en los 31 aglomerados urbanos en 2021 (EPH, 2021). El acceso a la vivienda en alquiler también es desafiante. Un intento de regularización de alquileres a nivel país se realizó mediante la Ley de Alquileres (27.551/2020). Si bien fue sancionada con amplio consenso de los principales partidos políticos, hoy es fuertemente cuestionada por introducir rigideces en el mercado en un contexto altamente inflacionario. Más allá de la regulación existente, se registran problemas asociados como la alta informalidad del



mercado de alquileres –por ejemplo, en el AMBA la mitad de los hogares inquilinos alquila sin contrato por escrito y más del 60% asume aumentos por fuera de la ley (CELS & IDAES-UNSAM, 2020; ACIJ, CELS, CEUR, IDAES-UNSAM, Instituto de Geografía UBA, 2023)- y la emergencia creciente de los alquileres temporales en dólares con fines turísticos a través de diversas plataformas. Esto repercute en el mercado de alquileres disminuyendo la cantidad de unidades disponibles para alquiler permanente y aumentando los precios, por las expectativas de mayor renta potencial (Granero, 2019; Lerena, 2022). Por otra parte, la presencia de viviendas vacías, es decir, aquellas viviendas que se encuentran deshabitadas por distintos motivos –desde problemas dominiales y edificios hasta procesos de uso de la vivienda como reserva de valor– también disminuye la oferta.

El acceso al hábitat y a la vivienda adecuada es un derecho fundamental para garantizar otros derechos tales como la salud, la educación y el trabajo. Sin embargo, al observar el camino recorrido hasta aquí en esta materia, resulta evidente que este derecho no se encuentra garantizado para todos los y las habitantes del país, lo cual repercute en su calidad de vida.

Durante las últimas décadas se llevaron a cabo diversas políticas para atender la problemática del suelo, el hábitat y la vivienda en el país, pero aún resta un abordaje integral. Se trató mayormente de políticas habitacionales desancladas de la cuestión del suelo y del ordenamiento territorial. A continuación, recorreremos las principales iniciativas implementadas durante los últimos años con respecto a tres ejes: ordenamiento territorial y suelo urbano; hábitat; y vivienda.

Al día de hoy, Argentina no cuenta con una ley nacional de presupuestos mínimos sobre ordenamiento territorial y acceso al suelo. Sin embargo, existieron avances en esta materia mediante la creación del Plan Estratégico Territorial en el 2008 (y sus actualizaciones) y el Plan Nacional de Suelo Urbano (Res. MDTyH 19/2020). A nivel provincial, durante las últimas décadas, se destacan los esfuerzos realizados por 6 jurisdicciones que cuentan con una ley de ordenamiento territorial: Mendoza, Jujuy, La Rioja, Chaco, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este tipo de normativa resulta fundamental para ordenar el crecimiento y brindar previsibilidad y transparencia a las políticas en un mercado muy volátil. Debido a que la competencia es local, también se destacan esfuerzos a nivel municipal como los planes de ordenamiento territorial local, los planes urbanos estratégicos, el uso de instrumentos de gestión de suelo (convenios urbanísticos, captura de plusvalía, banco de tierras, etc.), entre otros.

En cuanto al hábitat, durante las últimas décadas se registró un proceso de cambio de paradigma. En los años 70, se conceptualizaba a las villas y asentamientos como ilegales, por lo tanto, se buscaba erradicarlos o relocalizarlos. Luego, fueron conceptualizados como entornos precarios que requerían ser mejorados, avanzando así hacia un nuevo paradigma que los entiende como excluidos y busca integrarlos a la ciudad formal para que accedan a oportunidades de desarrollo. Bajo este paradigma de la integración, la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en 2017 no sólo brindó una definición oficial de barrio popular, sino que también relevó la existencia de 4.416 barrios populares hasta 2016 inclusive, en localidades de más de 10.000 habitantes. Esta cifra aumentó a 5.687 en el 2022, cuando se realizó una actualización del registro, en la que se incluyó a los barrios creados hasta 2018 y a aquellos ubicados en localidades de más de 2.000 habitantes. Hoy en día, se avanza en este sentido a través del Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana (Ley 27.453/2018) mediante el cual se impulsan acciones para la integración de los barrios populares.

Durante los últimos 40 años se implementaron diversas políticas nacionales de vivienda, centradas principalmente en la vivienda nueva, con poco foco en el mejoramiento del parque existente. Esta tendencia comenzó a cambiar durante las últimas décadas, alcanzando para



2018 cantidades similares de viviendas nuevas (22.967) y mejoramientos (20.714) (Rodolfo y Boselli, 2022). Desde la recuperación económica posterior a la crisis del 2001, se destacan algunos programas como los Programas Federales de Vivienda y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr), que continúa vigente con modificaciones.

En la actualidad, son más de diez los programas nacionales que buscan atender la problemática mediante la producción de nuevo suelo urbano, la construcción de vivienda nueva o el mejoramiento de las existentes. Sin embargo, aún resta abordar la problemática desde un enfoque integral: en mayor medida, se trató de políticas habitacionales desancladas de la problemática del suelo y del ordenamiento territorial. Esta articulación resulta fundamental para hacer converger las mejoras habitacionales con las de infraestructura y del hábitat, con el propósito de mejorar la calidad de vida, con mayor eficiencia y sostenibilidad.

## ¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

Desde CIPPEC proponemos la implementación de una política integral de mejoramiento de viviendas que atienda la problemática de forma masiva y que contribuya con el crecimiento ordenado y sostenible de las ciudades argentinas.

El objetivo principal es mejorar la calidad de vida de los hogares argentinos que tienen necesidades de ampliación y/o mejoras de sus viviendas, atendiendo el déficit habitacional cualitativo. De manera complementaria, buscamos promover la planificación territorial local, a través de la elaboración de planes de ordenamiento territorial a escala provincial y municipal, para construir ciudades menos desiguales, más inclusivas y eficientes. El alcance y el financiamiento de la política será nacional pero su implementación será local.

En el transcurso de los próximos cuatro años de gobierno, la meta es alcanzar a un millón de hogares cuyas viviendas requieren mejoras y/o ampliaciones. Al mismo tiempo, lograr que, al menos cuatro provincias y entre 35 y 50 municipios elaboren sus planes de ordenamiento territorial, con especial foco en aquellos que concentren mayor déficit cualitativo.

Esta política incluirá tanto a barrios formales (aquellos reconocidos como tales, con trama urbana regular) como informales (aquellos con trama urbana irregular e informalidad en su situación dominial, donde al menos la mitad de las familias no cuentan con acceso regular a, por lo menos, dos de los servicios básicos y que conforman el Registro Nacional de Barrios Populares). En este último caso, será requisito que las familias cuenten con el Certificado de Vivienda Familiar, emitido por ANSES.

En suma, la política pública propuesta tiene tres componentes centrales:

1. Plan de ordenamiento territorial.
2. Asistencia financiera.
3. Asistencia técnica y social.



## 1. Plan de ordenamiento territorial

Para poder acceder a la política de mejoramiento de viviendas, las provincias (en acuerdo con el municipio) y/o los municipios, deben presentar un plan de ordenamiento territorial (POT). Para su elaboración, los gobiernos que lo requieran recibirán asistencia técnica y capacitación. El POT expresará la visión de desarrollo territorial que se busca alcanzar y planteará el conjunto de objetivos, estrategias, actividades, acciones y recursos necesarios. Además, deberá identificar las áreas de la ciudad que requieran obras de mejoramiento de viviendas.

Entendiendo que las provincias y los municipios cuentan con diferentes competencias respecto al ordenamiento territorial, se propone que los POT tengan distinto alcance. En el caso de las provincias, los POT deberán incluir directrices orientadas a: 1) Regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo provincial; 2) Brindar un abanico de los posibles instrumentos de gestión de suelo que puedan aplicarse en el territorio provincial; 3) Establecer las normas básicas en materia de disposición, preservación y uso de los recursos naturales, servicios públicos y protección del medio ambiente; 4) Establecer criterios para promover el equilibrio territorial en la provincia; 5) Establecer lineamientos para la articulación entre las ciudades y para la gobernanza metropolitana; 6) Orientar la localización de grandes proyectos de infraestructura, aprovechando las ventajas competitivas regionales y promoviendo la equidad en el desarrollo municipal; y 7) Promover la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial. Para participar de esta política, el POT deberá delimitar el área de intervención de esta política, en acuerdo con el municipio, incluyendo las obras de infraestructura, equipamiento e integración socio-urbana necesarias para dicha zona.

Por su parte, los POT municipales deberán brindar orientaciones para: 1) Planificar y orientar el uso del suelo en las áreas urbanas, complementarias, rurales y naturales del territorio de su jurisdicción; 2) Definir los instrumentos de gestión del suelo que pueden aplicarse; 3) Planificar la extensión de la infraestructura y equipamiento a partir del crecimiento deseado para el municipio; 4) Planificar la integración socio-urbana de los barrios populares que forman parte del suelo municipal; y 5) Delimitar el área de intervención de la política. En ambos casos (provincial y municipal), algunos de los lineamientos propuestos son adoptados por leyes como la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza y la de provincia de Buenos Aires.

Una vez que la Nación lo haya validado, el gobierno subnacional abrirá la convocatoria a los hogares interesados que habiten en el área de intervención. Los hogares que se postulen y cumplan con los requisitos establecidos, una vez que se evalúe la necesidad y viabilidad del mejoramiento, podrán acceder a la asistencia financiera y a la asistencia técnica y social para la refacción de sus viviendas.

El resto de las obras del POT para esas zonas –en particular de provisión de infraestructura y de integración socio-urbana (instalaciones y servicios básicos urbanos tales como espacios públicos, equipamiento comunitario, redes de agua potable y de cloaca, y conexiones intradomiciliarias)– ingresará en un banco de proyectos que deberá ser priorizado por el Ministerio Nacional de Obras Públicas y otras áreas pertinentes. La articulación de estos procesos entre los distintos niveles de gobierno es un elemento primordial para alcanzar el impacto territorial deseado y un mejoramiento significativo del hábitat.



## 2. Asistencia financiera

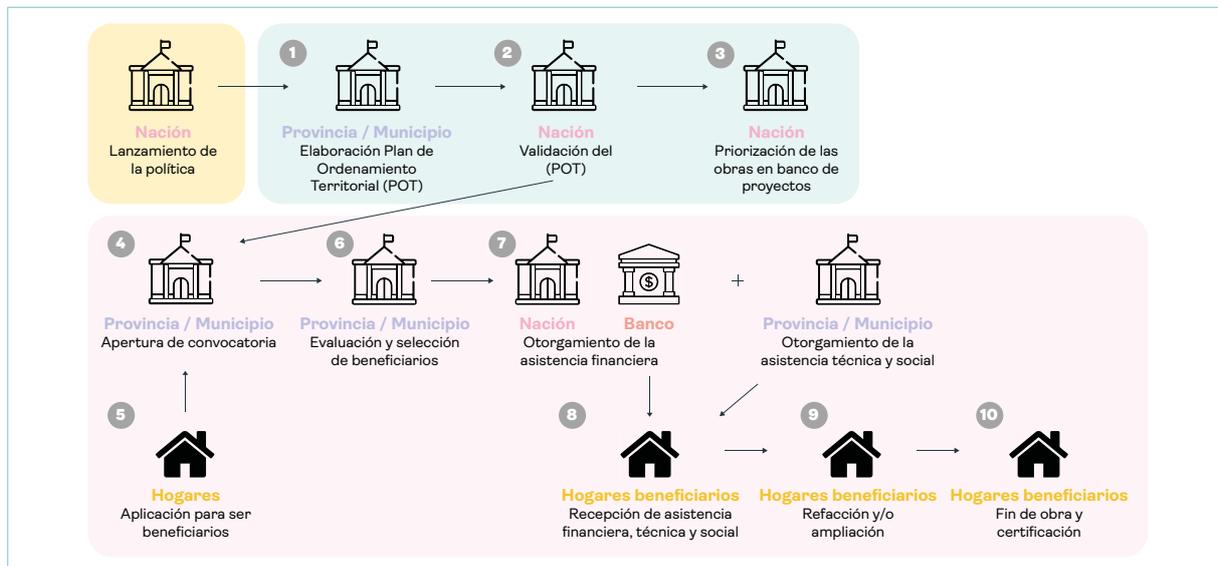
Como se mencionó anteriormente, una vez validado el POT, los hogares podrán aplicar a la asistencia financiera de la política para la compra de materiales y/o la contratación de la mano de obra. De esta forma, podrán ejecutar obras tales como ampliaciones, divisiones de ambientes, refacciones menores de plomería y/o electricidad, mejoramientos de techos, paredes, pisos y aberturas, y conexiones de servicios intradomiciliarias.

El monto y la modalidad de la asistencia financiera se ajustarán a las necesidades e ingresos de cada hogar. En el caso de los hogares con menores ingresos, se ofrecerán subsidios; en el caso de los hogares con ingresos medios, que puedan abonar una cuota mensual, se ofrecerán créditos con tasas subsidiadas; mientras que, en el caso de los hogares con mayores recursos, se podrían ofrecer créditos sin tasa subsidiada a través de acuerdos con bancos privados. Los subsidios serán otorgados por la autoridad nacional y los créditos por bancos públicos, público-privados y privados, por un plazo de 3 años. En ambos casos, se realizará un único desembolso. Para evitar cargas económicas adicionales para los hogares, de corresponder, se brindará una exención al pago de impuesto por mejoras y/o ampliaciones por un período de tiempo determinado.

## 3. Asistencia técnica y social

La asistencia técnica y social, durante el proceso busca garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los mejoramientos, a la vez que permite contar con certificaciones que garanticen la calidad constructiva y técnica de las intervenciones. En el caso de los barrios formales, podrá ser brindada por colegios profesionales de arquitectos o ingenieros, tanto al inicio como al fin de las obras. En los barrios populares, será brindada antes, durante y al finalizar la intervención por áreas técnicas provinciales, municipales, organizaciones del RENOCIBP (Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas para la Integración de los Barrios Populares) y/o Universidades. En estos casos se contemplará un componente de asistencia financiera para la provincia o el municipio, destinado a reforzar sus equipos técnicos y sociales que realicen el acompañamiento.

A continuación, se sintetizan los pasos clave del proceso de implementación de la política detallados anteriormente en cada uno de sus componentes.



## LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

En la siguiente sección se analizarán las condiciones de factibilidad de la propuesta MejorAr (política pública integral sobre mejoramiento de viviendas), incluyendo su dimensión institucional, operativa y normativa.

### Dimensión institucional

Para implementar esta propuesta se consideran dos escenarios posibles: uno, donde el organismo responsable de la implementación de la propuesta es un Ministerio que reúna todas las competencias y responsabilidades temáticas –como podría ser el Ministerio de Hábitat y Ordenamiento Territorial–; otro, donde se crea un organismo con rango ministerial dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros.

#### ESCENARIO 1

##### Responsable de la política: Ministerio Nacional

En este escenario, el organismo responsable de la política es un Ministerio que centraliza las cuestiones de desarrollo territorial, hábitat, integración socio-urbana y vivienda bajo su órbita. Sus responsabilidades son:

- Liderar y coordinar el diseño, la implementación y evaluación de la política.
- Diseñar e instrumentar los mecanismos de coordinación y colaboración entre los tres niveles de gobierno.
- Brindar asistencia técnica y capacitación a provincias y municipios.
- Validar los POT de las provincias y los municipios.
- Ejecutar los proyectos de integración socio-urbana comprendidos en los barrios abordados por la política.



- Realizar las transferencias de fondos.
- Monitorear y evaluar la política.

## ESCENARIO 2

### **Responsable de la política: ente centralizado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros**

El segundo escenario consiste en la creación de un ente centralizado que dependa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de modo que cuente con la jerarquía necesaria para impulsar esta política y coordinar las actividades con el resto los actores involucrados. En este escenario, el ente centralizado es el responsable de la política y tiene las mismas responsabilidades que las planteadas anteriormente para el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

En ambos escenarios, el resto de los actores tienen las responsabilidades que se detallan a continuación. En el caso del Ministerio de Obras Públicas, este es el responsable de ejecutar las obras nacionales de infraestructura y equipamientos y de priorizar aquellas contempladas en los planes de ordenamiento territorial y que conforman el banco de proyectos. Sus responsabilidades son:

- Coordinar y ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento (cuando corresponda).
- Negociar con las empresas prestadoras de servicio a nivel local para la ejecución de las obras.
- Validar los POT.

El Ministerio de Economía tiene el rol de facilitador de la política, ya que generará los acuerdos necesarios para garantizar el componente de asistencia financiera. Sus responsabilidades son:

- Negociar y acordar con los bancos las características de los créditos (requisitos, montos, tasas, plazos, etc.).
- Disponibilizar los recursos para los subsidios.

Por su parte, las provincias y los municipios son los ejecutores de la política. Sus responsabilidades son:

- Diseñar y elaborar los POT.
- Impulsar las acciones necesarias para llevar a cabo las obras y alcanzar las metas planteadas en el POT.
- Definir la zona de intervención de la política.
- Convocar, evaluar y seleccionar a los hogares.
- Brindar asistencia técnica a los hogares, mediante profesionales propios del gobierno subnacional o en acuerdo con colegios profesionales, universidades o cooperativas.
- Brindar asistencia social y acompañamiento a los hogares mediante las áreas



subnacionales de asistencia/desarrollo social o a través de organizaciones que puedan desempeñar estas tareas.

Los consejos nacionales (Consejo Nacional de la Vivienda y Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial) tienen el rol de acompañar la política y sus responsabilidades son:

- Asesorar a las provincias y los municipios.
- Difundir buenas prácticas en materia de ordenamiento territorial y mejoramiento de viviendas.

Considerando experiencias previas (como los Comités Ejecutivos de los fideicomisos del ProCreAr y del Fondo de Integración Socio Urbana), para garantizar la coordinación entre los actores involucrados en la política pública, se propone la creación de espacios institucionales de articulación. Estas Mesas deberán estar reglamentadas en la normativa para generar compromisos y fomentar la participación de las áreas involucradas:

**1. Mesa estratégica intersectorial:** conformada por representantes de los distintos ministerios, gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y organismos internacionales involucrados en la política y las acciones vinculadas. Sus objetivos serán:

- Generar un espacio de intercambio para fortalecer la política y maximizar su impacto en la reducción del déficit habitacional cualitativo.
- Monitorear los lineamientos y aspectos clave de la política, como la formulación de criterios de elegibilidad y mecanismos de financiamiento, la asignación de recursos, el establecimiento de prioridades y la resolución de problemas.
- Frecuencia de los encuentros: semestral.

**2. Mesa operativa interministerial:** conformada por representantes de los ministerios –de mínima: Desarrollo Territorial y Hábitat, Obras Públicas, Desarrollo Social (particularmente la Secretaría de Integración Socio Urbana) y Economía– y entidades gubernamentales nacionales involucradas en la implementación operativa de la política. Sus objetivos serán:

- Coordinar y ejecutar las acciones necesarias para implementar la política de mejoramiento de forma efectiva y eficiente, articulando con las áreas de los ministerios que tengan incumbencias en la integración social y urbana de barrios populares y en la provisión de infraestructura y equipamiento urbano.
- Realizar un seguimiento regular de las actividades y los proyectos en curso (no sólo de la política de mejoramiento, sino de todas las acciones contempladas en los POT).
- Frecuencia de los encuentros: bimensual.

En cuanto a los actores externos al Gobierno, se identifican los siguientes y sus principales responsabilidades:

- Los bancos públicos, público-privados y privados deberán entregar créditos con o sin tasa subsidiada, según el nivel de los ingresos de los hogares.



- Los colegios profesionales, las universidades o cooperativas deberán brindar asistencia técnica, habilitada por los acuerdos que realicen con los gobiernos subnacionales.
- Las empresas prestadoras de servicio a nivel local realizarán las obras de infraestructura estipuladas en el POT, en forma articulada con los municipios, las provincias y el Ministerio de Obras Públicas.

## Dimensión operativa

Esta propuesta de política pública fue diseñada para poder ser implementada en un período de gobierno de 4 años, siguiendo las tres fases que proponemos a continuación:

- **Diseño y planificación (4 meses):** definición de los componentes, los mecanismos, las mesas de articulación y otros aspectos de la política para crearla mediante normativa y reglamentarla.
- **Ejecución (3 años):** lanzamiento e implementación de los componentes (POT), asistencia financiera y asistencia técnica y social de la política.
- **Monitoreo y evaluación (6 meses):** medición de los indicadores y realización de la evaluación de impacto.

A continuación, se detallan las actividades necesarias para llevar adelante cada fase:

### DISEÑO Y PLANIFICACIÓN

1. Definición de objetivos, ejes estratégicos y componentes de la política.
2. Establecimiento de metas, indicadores y plazos de ejecución.
3. Definición del esquema institucional, determinando actores que intervienen (públicos y privados) y sus responsabilidades.
4. Definición de la imputación presupuestaria y los mecanismos para la rendición de cuentas.
5. Definición de los criterios para priorizar las áreas de intervención, considerando: indicadores habitacionales, de ordenamiento territorial y de distribución y equidad territorial.
6. Creación de la política a través de normativa (Ver Dimensión Normativa).
7. Definición de la estrategia para monitorear y evaluar la política por parte del organismo responsable de la política considerando diferentes indicadores, entre ellos: déficit habitacional cualitativo y ordenamiento territorial.
8. Medición de la línea de base de los indicadores seleccionados, por parte del organismo responsable.
9. Reglamentación de la política, incluyendo: 1) los aspectos mínimos que deben contener los



planes de ordenamiento territorial (POT) tanto a nivel provincial como municipal; 2) los montos máximos financiables para cada componente; 3) los criterios de elegibilidad de los hogares; 4) los criterios bajo los cuales un hogar califica para recibir un subsidio o un crédito con tasa subsidiada y 5) las características de la asistencia técnica y social.

## EJECUCIÓN

La ejecución consta de 3 subfases:

### a) Lanzamiento

- Difusión de la política a provincias, municipios y ciudadanía por parte del organismo responsable de la política.
- Componente ordenamiento territorial. Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) por parte de las provincias/municipios, que recibirán capacitación, asistencia técnica y modelos de otros planes de ordenamiento territorial para elaborar el propio.
- Validación de los POT por parte de la autoridad de aplicación de la política.
- Envío de las obras de infraestructura, integración socio-urbana y equipamiento previstas en el POT a un banco de proyectos para ser priorizadas por el organismo competente para su ejecución o financiamiento.

### b) Componente de asistencia financiera, técnica y social

- Difusión de la política.
- Implementación de estrategia de capacitación y sensibilización para hogares, con guía y material multimedia para que puedan aplicar a la política.
- Apertura de la convocatoria a nivel provincial/municipal para que los hogares puedan aplicar a la política.
- Aplicación por parte de los hogares a la política para ser beneficiarios.
- Evaluación financiera de los hogares y evaluación técnica y territorial de las intervenciones necesarias por parte de las provincias/los municipios, a partir del cruce de información con ANSES y otras instituciones, a fin de corroborar los datos brindados por los hogares.
- Selección y publicación de los hogares beneficiarios por parte de los gobiernos provinciales o municipales. Para la selección, las provincias/los municipios deberán definir la utilización de alguna de las siguientes herramientas (que fueron utilizadas en otros programas como ProCreAr, Lote.Ar y Mi Pieza):
  - Segmentación: aplicación de criterios específicos para segmentar el universo y atender de forma priorizada algunas necesidades.



- Sistema de puntaje: priorización de hogares beneficiarios a partir de un sistema que otorga puntos según la situación familiar, de ingresos y de vivienda de los hogares.
- Sorteo: con Lotería Nacional y/o ante escribano/a público/a, previo establecimiento del/los cupo/s, la modalidad y la fecha.
- Contacto a los hogares seleccionados, por parte de los gobiernos provinciales o municipales (y el banco prestatario, si corresponde) para informar: 1) que fueron seleccionados, 2) tipo y monto de la asistencia financiera y 3) sobre MejorAr y los próximos pasos.
- Otorgamiento de asistencia financiera a los hogares por parte del organismo responsable de la política o los bancos (según corresponda).
- Otorgamiento de asistencia técnica y social, por parte de las provincias o los municipios, a los hogares para certificar la necesidad y viabilidad de realizar el mejoramiento/la ampliación y aprobar el plan de obra; acompañar técnica y socialmente a los hogares durante la obra y certificar el fin de obra al finalizar.

## MONITOREO Y EVALUACIÓN

1. Medición de los indicadores sobre déficit habitacional cualitativo y ordenamiento territorial por parte del organismo responsable de la política.
2. Creación de una plataforma interactiva y pública que cuente con datos cuantitativos georreferenciados sobre mejoramiento y ordenamiento territorial, además de datos cualitativos sobre percepción de la mejora en la calidad de vida. Esta plataforma deberá articular sus datos con los provenientes de registros de INDEC, RENABAP, direcciones de catastro y tierras, y se nutrirá a partir del proceso de monitoreo y evaluación de la política.
3. Realización de una evaluación de impacto, considerando todo el proceso.
4. Identificación de las buenas prácticas y de las oportunidades y mecanismos de mejora, por parte del organismo responsable.
5. Modificación de la política a partir de las oportunidades de mejora identificadas.

## Dimensión normativa

La creación de la política mediante normativa es fundamental para otorgarle jerarquía y establecer las competencias de cada organismo de gobierno. Existen diversas maneras de hacerlo. Si bien todas ellas garantizan la operatividad de la política, algunas demandan mayores consensos y tiempos, y otras son más propensas a sufrir interrupciones o modificaciones sustantivas ante eventuales cambios de gestión.

De mínima, la política podría crearse mediante una resolución ministerial (siempre y cuando, el organismo responsable de la política sea un ministerio). Este es el caso del Plan Nacional de Suelo Urbano, que fue creado mediante la Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.



Si se le quisiera otorgar mayor jerarquía, podría crearse mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Este es el caso del Registro Nacional de Barrios Populares, que fue creado mediante el Decreto 358/17, y del ProCreAr, creado mediante el Decreto 902/12.

De máxima, la política podría crearse mediante una ley nacional. Para ello, el Poder Ejecutivo enviará la política a ser tratada en el Congreso y ambas cámaras deberán aprobarla. Esto requiere la generación de consensos políticos, lo que, si bien demanda más esfuerzos y tiempo, aumenta su jerarquía, su continuidad, y así las posibilidades de que se convierta en una política de Estado.

Una vez elaborada la normativa, se deberán definir los mecanismos para operacionalizarla mediante su reglamentación, en la cual se definirán los aspectos mencionados en la sección anterior.

Por último, será fundamental que mediante la normativa se asignen fondos para la política. En caso de que la política se implemente durante el primer año de gestión, no habrá sido contemplada en el presupuesto (elaborado el año anterior) y no contará con recursos específicos para su ejecución. En ese caso, se deberán reasignar fondos de otros programas similares para la implementación de esta política (por ejemplo: Mi Pieza, Refacción – Mi Casa, etc.).

A partir del segundo año de gestión, la política podrá ser considerada en el presupuesto y tendrá sus propios fondos. Esto último deberá estar contenido en la reglamentación de la política.



## BIBLIOGRAFÍA

ACIJ, CELS, CEUR, IDEAES-UNSAM, Instituto de Geografía UBA. (2023). *La situación de los hogares inquilinos en el AMBA. Deuda, habitabilidad y alquiler*. Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Encuesta-inquilina-AMBA-1.pdf>

CELS, & IDAES-UNSAM. (2020). *Deuda y alquiler. La situación de los hogares inquilinos en AMBA*.

González Rouco, F. (2019). *Avances en el acceso a la vivienda. ¿Qué queremos? ¿Cómo promoverlo?* Presentado el 10/09/2019. CEEU – UNSAM.

Granero Realini, G. (2019). *Viviendas en conflicto. El despliegue de Airbnb en Buenos Aires*.

INDEC. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos. Serie B N° 2. Tomo 1.

INDEC. (2021). *Condiciones de vida. Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos*. Primer semestre de 2021.

INDEC. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. Resultados provisionales.

Kulloock, D., & Murillo, F. (2010). *Vivienda Social en Argentina: Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1907-2007*. Disponible en: [http://catalogoeucasa.ucasal.edu.ar/index.php?id\\_product=85&rewrite=vivienda-social-en-argentina-un-siglo-de-estrategias-espontaneas-y-respuestas-institucionales-1907-2007&controller=product&id\\_lang=2](http://catalogoeucasa.ucasal.edu.ar/index.php?id_product=85&rewrite=vivienda-social-en-argentina-un-siglo-de-estrategias-espontaneas-y-respuestas-institucionales-1907-2007&controller=product&id_lang=2)

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>

Observatorio de Barrios Populares. (2023). Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/kiATC>

Observatorio Federal Urbano. (OFU). (2019). *Déficit Habitacional Cuantitativo Compuesto*. Disponible en: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDiagnosis/CompoundHabitationDeficit/TechnicalRecord>

Reporte Inmobiliario. (2020). *El salario y su poder de compra en m2*. Disponible en: <https://www.reporteinmobiliario.com/article3857-el-salario-y-su-poder-de-compra-de-m2>

Rodolfo, M. B., & Boselli, T. (2022). *Dos décadas de política habitacional argentina. Neo desarrollismo fáctico y marcos institucionales de concertación*. AREA - Agenda De Reflexión En Arquitectura, Diseño Y Urbanismo, 28(2), pp. 1-18. Recuperado a partir de <http://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/area/article/view/1900>



## ACERCA DE LAS AUTORAS

### **María Victoria Boix**

*Directora del Programa de Ciudades*

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 al proyecto Democracia 40*

Investigadora principal del CONICET

### **María Clara Esteban**

*Coordinadora del Programa de Ciudades*

Licenciatura en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Diplomatura Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Candidata a magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Georgetown). Diplomatura en Ciudades y Políticas Urbanas (Universidad Torcuato Di Tella).

### **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).

---

CIPPEC<sup>®</sup>

#40D

---