

PROGRAMA DE CIUDADES + ESTADO Y GOBIERNO

## Informe de resultados: Evaluación de procesos del Programa Lote.ar

María Victoria Boix  
María Mercedes Di Virgilio  
Mauro Solano  
Denise Brikman  
María Clara Esteban  
Nicolás Ferme  
Carolina González Redondo  
Mercedes Najman





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores de esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron 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

En Argentina, más de 5 millones de personas viven en barrios populares, bajo situaciones de precariedad tanto en las condiciones de su vivienda, como en la tenencia del suelo y el acceso a los servicios básicos. Frente a esta problemática, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación impulsa políticas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda adecuada y la integración urbana y social de barrios populares. La Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) lidera esta agenda a través de una nutrida oferta programática que incluye, entre otras líneas, el Programa Lote.ar.

El Lote.ar busca facilitar el acceso al suelo urbano para las familias que manifiestan déficit habitacional o residen en Barrios Populares inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) y que se encuentran económicamente obstaculizados para acceder al mercado de suelo bajo las condiciones y dinámicas actuales. Propone alcanzar este objetivo mediante la producción de lotes con servicios a implementarse a través de tres líneas de acción complementarias: 1) financiamiento de obras para la dotación de equipamiento y servicios desarrolladas por diferentes tipos de Unidades Ejecutoras (UE), gubernamentales y no gubernamentales, que disponen de suelo (Línea B1); 2) promoción y regulación del proceso de adquisición de tierras aptas para la generación de lotes (Línea B2); y 3) financiamiento para la adquisición de tierras y para el desarrollo de obras de infraestructura básica orientadas a la generación de lotes con servicios desarrolladas por Unidades ejecutoras no gubernamentales (Línea B3).

Este documento presenta los resultados de la evaluación del Programa Lote.ar con el propósito de contribuir a la mejora de dicha iniciativa a partir de la generación de evidencia rigurosa, que captura aprendizajes y buenas prácticas. Asimismo, el informe propone recomendaciones que se desprenden de dicha evidencia y que pretenden aportar al refuerzo institucional de la SISU, así como su articulación con otras áreas y niveles gubernamentales que participan de la implementación de esta y otras políticas afines. La importancia de comprender y aprender de la experiencia de implementación del Lote.ar radica principalmente en la posibilidad de robustecer su proyección a futuro, así como los lineamientos y actividades de otros programas que persigan objetivos similares.

La evaluación analiza el funcionamiento del Programa y la efectividad de las acciones implementadas en términos de contribución al cumplimiento de los objetivos que el Lote.ar se plantea. Se trata de una evaluación de procesos que 1) realiza una descripción detallada de las intervenciones que están involucradas, los mecanismos de ejecución y la entrega de prestaciones 2) identifica los factores que han ayudado o dificultado la ejecución y las variaciones en diversos contextos de implementación, 3) analiza en qué medida los procesos desarrollados permitieron alcanzar los resultados esperados a partir de los criterios propuestos por la OCDE: pertinencia, coherencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

Se evalúa la implementación de las tres líneas del Lote.ar a nivel nacional y provincial a través de análisis cualitativos (análisis documental y entrevistas en profundidad) y cuantitativos (a partir de la utilización de fuentes secundarias y la sistematización de datos de registro). El análisis cualitativo se realizó sobre un recorte de municipios de tres provincias en acuerdo con la contraparte considerando la presencia de diferentes líneas, el avance físico y financiero: Mendoza (Las Heras, Maipú y General San Martín), Córdoba (ciudad de Córdoba Capital) y Buenos Aires (La Matanza, Luján, Olavarría, Mercedes y Merlo). Y de datos primarios (se realizaron entrevistas en profundidad tanto a los equipos técnicos que intervienen desde la SISU en diferentes instancias del Programa, así como a representantes de las Unidades Ejecutoras que tienen a su cargo

proyectos Lote.ar y a instancias gubernamentales provinciales y municipales de territorios en los que se desarrollan actualmente proyectos).

Los resultados de la evaluación muestran que:

1) El Programa constituye una de las pocas líneas de financiamiento nacional y provincial que promueve la generación de suelo urbano destinada a población que habitualmente queda por fuera de las políticas de acceso al hábitat. Destaca su alto alcance territorial, en 18 de las 24 provincias del país.

2) En relación a sus objetivos, demostró una alta capacidad para generar lotes con servicios en distintos contextos territoriales y en articulación con diferentes tipos de Unidades Ejecutoras.

Respecto al objetivo de reducir o contener el crecimiento de barrios populares y las situaciones de hacinamiento mediante la producción de nuevo suelo, se advierte que, en municipios y/o localidades de baja escala, resulta un instrumento potente para prevenir la informalidad.

En relación al objetivo de abonar a los procesos de integración socio urbana de los barrios preexistentes, se identifican dificultades para adquirir suelos contiguos – vinculadas a la falta de suelo y/o a los precios elevados–, que permitirían soluciones con mayores grados de articulación. Esto representa una tensión que se articula con el reconocimiento de otras dimensiones fundamentales para dichos procesos de integración, como pueden ser la disponibilidad de equipamientos, la mejora de la calidad de vida, etc. En este sentido, existe una oportunidad de potenciar el desarrollo de estas intervenciones a partir de pensarlas de manera articulada en el territorio y en conjunto con el resto de las estrategias que desarrolla la SISU, donde el Lote.ar puede ser una herramienta más –a partir de generar nuevo suelo– en la integración de los barrios populares.

3) Respecto al proceso de implementación, se destaca la articulación con diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales como una instancia de tensión y de oportunidades. Para su implementación, el Programa requiere las articulaciones de diferentes niveles de gobierno, dependencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad y entes privados. En algunos casos, estas articulaciones dan lugar a relaciones provechosas e incluso habilitan una conjunción de intervenciones con distintos financiamientos en un mismo territorio. Asimismo, se destaca el acompañamiento realizado específicamente sobre las UE no gubernamentales. Cuando estas articulaciones son positivas, la SISU mostró una alta capacidad de adaptación a las características y especificidades territoriales sobre los parámetros preestablecidos. Sin embargo, en otros casos los proyectos ponen en evidencia la desarticulación entre el gobierno nacional, provincial y municipal, atentando contra el impacto y alcance de las intervenciones. Sería deseable la promoción de mesas de trabajo articuladas donde participen referentes de la SISU, representantes de la UE de la organización/es y de los entes provinciales y municipales.

4) La adquisición y disponibilidad de suelo adecuado y pertinente fue un elemento problemático identificado por los diferentes actores intervinientes. Se destaca que, frente a este obstáculo, la SISU demostró una gran capacidad de innovación institucional para el logro de sus objetivos mediante el desarrollo de nuevas líneas de trabajo orientadas a resolver problemáticas vinculadas a la ausencia de suelo disponible y a las exigencias de capacitación técnicas específicas que requerían Unidades Ejecutoras no gubernamentales.

5) Se identifican una serie de instancias problemáticas en el proceso de implementación, señaladas por diferentes entrevistados como cuestiones a resolver. Asimismo, se advierte la necesidad de articular con otros organismos nacionales y/o provinciales en el financiamiento para la construcción de viviendas tras finalizar el loteo. Este elemento parece indispensable para evitar la reproducción de situaciones de habitabilidad deficitarias, en particular, en aquellos casos de familias que ingresen al Programa bajo inscripción y/o sorteo. Cuando se adjudican lotes a familias que habitan en barrios ReNaBaP y que tienen que ser relocalizadas por situación de riesgo o a causa de obras de infraestructura que lo requieran, ya que en estos casos desde SISU se financia la vivienda, adaptada a la composición de dichas familias.

6) Los proyectos desarrollados son aquellos que cumplen los requisitos del Programa y que se presentan de modo espontáneo para su realización y/o como desdoblamiento de proyectos en curso que requieran la implementación del Programa Lote.ar. Se advierte la presencia de UE de organizaciones que ya cuentan con capacidades institucionales y con vínculos previamente construidos con la SISU. Algunas instancias gubernamentales entrevistadas declararon no conocer el Programa ni sus especificidades. Se recomienda profundizar los canales de difusión institucionales e intergubernamentales de las diferentes líneas de acción y financiamiento disponibles, principalmente, en aquellos territorios en los que a partir de los datos del ReNaBaP se identifique una prioridad de intervención en materia de generación de suelo.

---

## Presentación

---

Este documento se enmarca en el proyecto de acción social conjunta entre la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los Programas de Ciudades y Estado y Gobierno de CIPPEC, cuyo objetivo es contribuir a la generación de información clave para la toma de decisiones basadas en evidencia, a través del análisis de los procesos de implementación de la oferta programática de la SISU y de la evaluación de procesos del Programa Lote.ar.

La información que reúne este informe es producto de un trabajo llevado a cabo en conjunto con investigadoras del CONICET.

## Índice

Introducción .....	7
Evaluación de procesos del Lote.ar.....	8
Objetivos, alcance, criterios y preguntas de la Evaluación.....	8
Ejecución general del Programa.....	20
Desempeño del Programa .....	27
Pertinencia del diseño.....	27
Coherencia de la intervención .....	30
Efectividad de la gestión .....	34
Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad .....	38
Conclusiones.....	40
Bibliografía .....	44
Fuentes.....	45
Acerca de los autores y las autoras .....	49

## Índice de tablas, figuras y mapas

FIGURA 1. Proceso de implementación Línea 1: Lotes con servicios	15
FIGURA 2. Proceso de implementación Línea 2: Adquisición	18
FIGURA 3. Proceso de implementación Línea 3: ARCA	20
FIGURA 4. Cantidad de proyectos por línea	21
FIGURA 5. Distribución de proyectos por tipo de UE.	22
FIGURA 6. Estado de avance por línea	23
FIGURA 7. Avance financiero por línea.	24
MAPA 1. Localización de las intervenciones Lote.ar en el territorio nacional	21
TABLA 1. Características socio-urbanas de los municipios seleccionados	25
TABLA 2. Caracterización de los proyectos Lote.ar en las provincias seleccionadas	26
TABLA 3. Estado de los proyectos Lote.ar en las provincias seleccionadas	26
TABLA 4. Contribución de la vivienda a los 17 ODS	31

## Introducción

Una evaluación es un proceso sistemático que, a través de la recolección y análisis de datos, valora –de acuerdo con diferentes criterios– el desempeño de una política pública en los distintos momentos de su ciclo de vida y, también, su contribución a la creación de valor público. En este sentido, el Componente 2 del Proyecto Social de Acción Conjunta evalúa el Programa Lote.ar, con el objetivo de coadyuvar la mejora de su implementación a partir de la formulación de lecciones aprendidas y recomendaciones.

Atento a que el Programa Lote.ar se encuentra en ejecución desde marzo de 2021 (Línea B1), junio de 2021 (Línea B2) y marzo de 2022 (Línea B3), y que podría no haber aún resultados o impactos significativos, se propone realizar una evaluación de procesos.

La evaluación de procesos se centra en la implementación de proyectos, programas o políticas, analizando si los procesos operativos se llevan a cabo haciendo un uso eficaz y eficiente de los recursos. La misma genera una descripción detallada de las intervenciones que están involucradas, los mecanismos de ejecución y la entrega de prestaciones. También identifica los factores que han ayudado o dificultado la ejecución y las variaciones en diversos contextos de implementación. Y finalmente, permite establecer de qué manera los procesos realizados permiten alcanzar resultados y cuáles.

En este sentido, la evaluación de procesos del Programa Lote.ar valora la calidad de su implementación y su contribución al cumplimiento de sus objetivos orientados a conformar lotes con servicios destinados para los sectores populares y a adquirir tierras para dichos fines. Para ello, este ejercicio evaluativo analiza los procesos, productos y resultados alcanzados hasta el momento por el Programa, a partir de los criterios propuestos por la OCDE: pertinencia, coherencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

# Evaluación de procesos del Lote.ar

## Objetivos, alcance, criterios y preguntas de la Evaluación

### General

Valorar la calidad de la implementación del Programa Lote.ar y su contribución a la producción de lotes con servicios destinados a los sectores populares.

### Específicos

- Identificar los distintos procesos que subyacen en la implementación del Programa Lote.ar, especificando obstáculos, barreras, así como también buenas prácticas en la ejecución del Programa.
- Identificar los procesos de coordinación dentro de la Secretaría y en el ámbito del gobierno nacional, así como también con gobiernos provinciales, locales y organizaciones sociales.
- Caracterizar el impacto territorial de las intervenciones del Lote.ar, las potenciales externalidades positivas y los posibles desafíos que la adquisición de tierras y/o la producción de los lotes traen aparejadas en los territorios.
- Proponer recomendaciones que permitan fortalecer iniciativas de integración socio urbana.

### Alcance

Cabe señalar que el foco de la evaluación está centrado en analizar la implementación del Programa a nivel nacional, provincial y municipal. A tal fin se analizaron los marcos normativos, la documentación asociada a los proyectos en curso y se realizaron, en acuerdo con la contraparte, entrevistas a Unidades Ejecutoras y autoridades gubernamentales provinciales y municipales de 3 provincias, para analizar en términos de procesos la vinculación con los gobiernos subnacionales y los resultados del Programa.

En este sentido, a partir de los datos recibidos, se analizaron aquellas provincias con más de 30 proyectos, con distintas Unidades Ejecutoras, con avance físico mayor o igual a 25%. De esta manera se seleccionaron las provincias de Mendoza, Córdoba y Buenos Aires. Asimismo, los municipios, dentro de estas provincias, alcanzados por la evaluación fueron seleccionados en dos etapas. En la primera, se seleccionaron aquellos con proyectos que en promedio tenían un avance físico mayor al 25%, diversidad de tipos de proyecto (B1, B2, B3) y diversidad de tipos de UE. En la segunda etapa se realizó una selección por bola de nieve, procurando complementar la muestra, incorporando municipios con proyectos B3.

Bajo estos criterios, fueron elegidos en la primera etapa, La Matanza, Luján y Olavarría en la Provincia de Buenos Aires. Por Córdoba, la Ciudad de Córdoba (Capital). Y por Mendoza, Las Heras y Maipú. En la segunda etapa, en la provincia de Buenos Aires se agregaron Mercedes y Merlo. Y en Mendoza, el municipio de General San Martín.

En síntesis, serían:

- Buenos Aires: La Matanza, Luján, Mercedes, Merlo, Olavarría
- Córdoba: Ciudad de Córdoba
- Mendoza: General San Martín, Las Heras, Maipú

De esta manera, se espera que esta evaluación provea una valoración multinivel del Programa, analizando los procesos a nivel nacional, subnacional y local, así como también su interrelación, procurando realizar hallazgos, identificar lecciones aprendidas y generar recomendaciones para la mejora.

### Criterios de evaluación

Como se mencionó más arriba, toda evaluación implica la emisión de un juicio valorativo. Sin embargo, esta valoración debe estar orientada por criterios de evaluación y sustentada por evidencia rigurosa. En este sentido, este ejercicio evaluativo utiliza los criterios de evaluación propuestos por OCDE (DAC & OCDE, 2020) que se encuentran ampliamente difundidos y aceptados por las distintas comunidades de evaluadores. En este sentido, los criterios propuestos son una adaptación al contexto del Programa Lote.ar:

- **Pertinencia del diseño:** El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios/as, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias.
- **Coherencia de la intervención:** El grado en que el Programa es compatible con otras intervenciones en un país, sector o institución.
- **Efectividad de la gestión y de la intervención:** El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.
- **Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad:** El grado en que la intervención ha generado efectos —positivos o negativos, previstos o no previstos— tanto en las instituciones como en la población objetivo. Así como también las prácticas que permiten que la política que contribuyen a su continuidad y permiten que se institucionalice.

### Metodología

La evaluación de procesos se focaliza en los medios que se utilizan para alcanzar los objetivos y lograr impactos en las políticas, programas y proyectos (Di Virgilio y Solano, 2012). Se analizan los procesos operativos, identificando un uso eficaz y eficiente de los recursos. La misma genera una descripción detallada de qué intervenciones están involucradas, los mecanismos de ejecución y la entrega de prestaciones. Asimismo, la evaluación sobre un programa como el Lote.ar, analiza y describe el ordenamiento (formal e informal) que permite el despliegue de procesos que articulan distintos niveles de gobierno y organizaciones sociales en distintos territorios.

Nirenberg (2009) sostiene que la implementación tiene tres subetapas: 1) de instalación o puesta en marcha; 2) de desarrollo a pleno de las actividades o procesos previstos; y 3) de institucionalización y afianzamiento de los procesos. En este sentido, el ejercicio evaluativo que aquí se propone procura analizar con distintas dimensiones cada una de estas subetapas de la política. Para llevar adelante este análisis se triangularán métodos cualitativos y cuantitativos.

### Métodos de recolección y análisis de datos

Se combina un análisis cualitativo con uno cuantitativo. El abordaje cualitativo tuvo dos etapas. En primer lugar, se hizo una revisión y un análisis de los distintos documentos del Programa para poder dimensionar la teoría de cambio de Lote.ar, los procesos que se desarrollan en el Programa, las características del diseño (metas, objetivos, productos), y su cobertura. En segunda instancia, se realizaron 24 entrevistas a actores claves del Programa Lote.ar. Se llevaron a cabo 16 entrevistas a equipos técnicos del gobierno nacional, y de gobiernos provinciales y municipales; y 8 entrevistas a organizaciones sociales que funcionan como Unidades Ejecutoras en distintos proyectos Lote.ar.

La definición de los casos y personas entrevistadas se apoyó en un muestreo teórico. Es decir, una forma de muestreo no probabilístico que orienta la elección de casos de acuerdo con las necesidades de información detectadas en la evaluación. Las guías de entrevistas recuperaron distintas dimensiones (diseño, coherencia, efectividad, sostenibilidad) con el fin de conocer en profundidad las percepciones de los actores entrevistados. Cabe aclarar que, tal como se mencionara anteriormente, el alcance geográfico del estudio cualitativo se definió en conjunto con la contraparte y abarcó las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Mendoza.

El abordaje cuantitativo, en tanto, implicó la sistematización de información secundaria disponible que permitió caracterizar al Programa, la población destinataria y el contexto de los gobiernos subnacionales seleccionados.

### Limitaciones de la evaluación

A lo largo del proceso de evaluación se presentaron algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta al momento de interpretar los hallazgos. Estas estuvieron asociadas, fundamentalmente, a los pocos meses de implementación que llevaba el Lote.ar al momento de realizar esta evaluación. Aún no se encontró evidencia que permita valorar el desempeño del Lote.ar en términos de la eficiencia, orientación al impacto y su sostenibilidad. Estos aspectos podrían ser valorados en un análisis *ex post* de la política.

De todos modos, para minimizar estas limitaciones, se han combinado los criterios de sostenibilidad e impacto, procurando describir y valorar el rol de la SISU en el fortalecimiento de las Unidades Ejecutoras, así como también efectos sobre la adquisición y la urbanización de los lotes. De esta manera, se espera a partir de la valoración de estas dimensiones, tener una aproximación a efectos (esperados o no) y lineamientos que contribuirían a una política de generación de suelo urbano sostenible.

### Descripción del Programa

El Programa Lote.ar constituye una de las principales líneas de acción para vehicular el Pilar de Gestión de la SISU referido al Acceso al Suelo. De los documentos de difusión oficial y portales web, se identifica que el **objetivo** del Programa Lote.ar es “*la creación de nuevo suelo urbano para la generación de lotes con servicios destinados a los sectores populares, con finalidad de vivienda única, familiar y de ocupación permanente*”. En las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios y miembros del equipo técnico del organismo se advierte que la producción de lotes con servicios es identificada como una línea de acción que habilita el acceso al suelo para los sectores populares mediante la creación de suelo urbano económicamente accesible. Se identifica, además, como un mecanismo preventivo sobre dos problemáticas vinculadas a las realidades de los barrios populares: su crecimiento territorial y su densificación (lo cual genera situaciones de hacinamiento crítico).

Algunos entrevistados identificaron que el Lote.ar también tenía como función la de posibilitar relocalizaciones requeridas por obras desarrolladas en barrios incluidos en el ReNaBaP (ya sea por obras de esponjamiento o por situaciones de riesgo habitacional o ambiental no mitigable), entendiendo la necesidad de priorizar y disponer de

suelo para atender este tipo de demandas. Sin embargo, más allá de estos casos con requisitos específicos en los que el Programa se presenta como complementario a las intervenciones en los barrios ReNaBaP, Lote.ar es considerada una línea independiente que busca garantizar el acceso al suelo de familias de sectores populares, incluyendo incluso a aquellas que no residen en barrios ReNaBaP, pero presentan perfiles socio-económicos que se ajustan a los de los y las habitantes de barrios del Registro. En este sentido, el Programa -bajo sus diferentes líneas- tiene por objetivo generar lotes con servicios para garantizar el acceso al suelo urbano de familias de sectores populares que padecen de déficit habitacional o residen en barrios ReNaBaP y que no tienen la capacidad económica de acceder a un terreno en las condiciones en que funciona el mercado de suelo en la actualidad. Reforzando lo anterior, algunos testimonios sostienen que el Lote.ar busca, de manera indirecta, reducir la barrera económica que restringe el acceso al suelo.

Para alcanzar dichos objetivos, el Programa financia la creación de lotes con servicios y despliega mecanismos de gestión del suelo tales como el financiamiento para la compra de terrenos aptos y la adquisición de bienes inmuebles del Estado.

La iniciativa es el resultado de un proceso de consolidación o avance en las posibilidades, tanto técnicas como políticas, de la Secretaría de Integración Socio Urbana que, progresivamente, fue ampliando sus ámbitos de intervención desde la construcción del ReNaBaP hasta la compra de tierras y el desarrollo de proyectos urbanísticos. El proceso de ampliación se plasma en la sanción de la Ley 27.694/22, que incorpora la producción de nuevo suelo urbano.

Actualmente, el Programa cuenta con tres **líneas de acción**, financiadas por el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU):

- Proyectos de lotes con servicios (línea B1): se financian proyectos de lotes con servicios desarrollados por Unidades Ejecutoras gubernamentales (municipales o provinciales) o no gubernamentales (cooperativas, asociaciones civiles y demás organizaciones de la sociedad civil) que aportan tierras propias o que son desarrollados en predios adquiridos a través de la línea B2.
- Adquisición de tierras para loteo (línea B2): se incorporan inmuebles al Fideicomiso mediante la compra a privados y la articulación con entidades del Estado para adquirir o transferir titularidad de inmuebles fiscales. La finalidad de los inmuebles adquiridos es el desarrollo de lotes con servicios.
- Acciones para el repoblamiento comunitario de la Argentina (ARCA) (línea B3): se financia la compra de tierra y la ejecución del proyecto de lotes con servicios, que es ejecutado por Organizaciones de la Sociedad Civil o Cooperativas.

Inicialmente, la primera de estas líneas (B1) contemplaba la necesidad de producir nuevo suelo urbano a partir de tierra que los municipios, provincias o cooperativas pudieran aportar. En el marco de su implementación, la escasez de suelos aptos y disponibles dio impulso a la segunda línea de acción (B2) orientada a adquirir o comprar terrenos, incorporando de esta manera inmuebles aptos al fideicomiso. Finalmente, la tercera línea (B3) se presenta como una combinación de las dos anteriores (en la medida en que contempla la financiación para la adquisición/compra de suelo y la elaboración de un proyecto). Se implementa exclusivamente a través de organizaciones de la sociedad civil o cooperativas, que son las que actúan como Unidades Ejecutoras. Si la línea B2 se formula para sortear los obstáculos que enfrentaba la B1 por la falta de terrenos fiscales disponibles, la B3 surge para garantizar procesos que sean abordables y asumibles por organizaciones sociales. En este sentido, sus exigencias y demandas se adaptan a las capacidades de gestión y ejecución de este tipo de Unidades Ejecutoras.

En este punto interesa destacar la **capacidad de la SISU para innovar, generando instrumentos que le permiten sortear de manera efectiva las**

**dificultades planteadas en la implementación de la iniciativa.** Muestra de ello es el hecho de que las diferentes líneas se hayan creado e implementado progresivamente a medida que se presentaban las dificultades en la implementación. A pesar de ello, tal y como se verá más adelante, la implementación de las nuevas líneas tensiona la capacidad del organismo para articular sus intervenciones con los gobiernos subnacionales, y ampliar la escala y los impactos de la iniciativa.

### Teoría del Cambio

La teoría de cambio con base en la cual se organizan las intervenciones del Programa se apoya en los siguientes supuestos básicos<sup>1</sup>:

- A través de estas intervenciones, el Programa se plantea prevenir el crecimiento de barrios populares y el desarrollo de nuevas ocupaciones de tierra.
- A través de estas intervenciones, el Programa se plantea prevenir y aliviar las situaciones de hacinamiento en barrios populares.
- A través de las compras de tierras prevé intervenir en el mercado inmobiliario de manera directa, mediante el proceso de adquisición de tierra propiamente dicho, e indirecta, a través de la producción de lotes urbanizados que se disponibilizan a precios asequibles.
- Asimismo, prevé aprovechar las capacidades de producción de lotes con servicios que se encuentran ya disponibles en los territorios, a través del acompañamiento a organizaciones, municipios y provincias que disponen de tierra apta para ser urbanizada.

De este modo, las intervenciones del Lote.ar se apoyan sobre algunos supuestos básicos que condicionan la efectividad de la iniciativa:

- Conocimiento de las dinámicas de los mercados locales de suelo.
- Conocimiento de las condiciones territoriales locales (acceso a servicios e infraestructuras necesarias, viabilidad urbanística, demanda existente próxima espacialmente).
- Capacidad de evaluar la viabilidad técnica, legal y territorial de cada propuesta.
- Capacidad para acompañar y fortalecer las capacidades de las UE.
- Capacidad de coordinar y articular actores intra e intergubernamentales.

Entre estos supuestos, los que se han visto más tensionados son los dos últimos, especialmente cuando se trata de acompañar, articular y coordinar con Unidades Ejecutoras radicadas en gobiernos subnacionales. Es posible pensar que la Secretaría, a través de la Mesa Nacional de Barrios Populares, encuentra canales más ágiles de trabajo con las organizaciones sociales que con las UE gubernamentales, sean estas provinciales y/o municipales.

### Implementación y mapa de procesos

En este apartado, se describen las características de cada línea, los procesos que involucran y los actores a cargo de las distintas tareas. Cabe destacar que el Programa Lote.ar y sus diferentes líneas se inscriben en una coordinación específica de la SISU (Coordinación de Lotes con Servicios), dentro de la Dirección de Desarrollo de Proyectos y, a su vez, participan a lo largo de todo el proceso diferentes equipos que pertenecen a diferentes Direcciones. Se reconstruyen los procesos de implementación de las tres líneas a partir de los instructivos operativos que definen el circuito de diseño, aprobación, seguimiento y rendición de los proyectos (CEFISU, 2021, 2022a, 2022b, 2023) y mediante el análisis de las entrevistas a integrantes de los diferentes

<sup>1</sup> Identificados a partir de documentos y entrevistas

equipos de la SISU que intervienen en el mismo. Posteriormente, a partir de las entrevistas a los responsables y equipos técnicos de las UE que actualmente tienen a su cargo el desarrollo de proyectos Lote.ar, se analiza la efectividad y los aspectos críticos que emergen en el proceso de gestión de las diferentes líneas.

#### Línea B1: Lotes con servicios

### PROYECTO

- **Presentación:** la primera línea prevé que las potenciales UE (gubernamentales o no gubernamentales) que poseen tierras disponibles, presenten proyectos para recibir financiamiento orientado a la construcción de infraestructura para el desarrollo de lotes con servicios. Asimismo, esta línea también incluye la financiación a UE provinciales, municipales u organizaciones sociales para la realización de proyectos de lotes con servicios sobre suelo adquirido mediante la segunda línea de acción (B2) “Adquisición de tierras para la elaboración de proyectos urbanísticos”.

Las entrevistas dan cuenta de tres modalidades de inicio de ese circuito:

- 1) los gobiernos provinciales o municipales y/o las organizaciones presentan directamente una propuesta a la Dirección de Proyectos.
- 2) como resultado de una intervención de integración socio-urbana en algún barrio ReNaBaP, se detecta la necesidad de generar un proyecto de lotes, entonces, la UE inicia una búsqueda de tierras aptas para su adquisición. Una vez encontrado el terreno, se da paso entonces a la elaboración del proyecto. Esta alternativa ha sido más frecuente en el último tiempo.
- 3) la tercera alternativa responde a aquellos proyectos que inician como continuación de la línea B2. El inicio del circuito en estos casos se inscribe en el traspaso de la línea B2 a la B1, cuando la adquisición de tierras se encuentra finalizada. La línea B1 define la modalidad de ejecución y la elección de la Unidad Ejecutora (SISU, organizaciones de la sociedad civil (OSC), los municipios y/o las provincias) y se contacta directamente con las mismas.

El Manual Operativo define los requisitos de documentación legal (diferenciada por tipo de UE) y técnicas requeridas para la presentación de los proyectos. Entre la documentación técnica se incluyen la copia del título de propiedad, las normas urbanísticas que afectan al predio, el plano de subdivisión con la propuesta de loteo y la cesión de espacios comunes y una serie de informes sobre las características socio-urbanas y ambientales del terreno y del entorno, sobre la factibilidad para la prestación de servicios y sobre el estado de ocupación del mismo.

- **Evaluación / análisis de viabilidad de la propuesta:** el Manual Operativo establece los criterios de elegibilidad de los proyectos (según el tipo de UE).

En el caso de los gobiernos provinciales y/o municipales, se incluyen las capacidades técnicas y administrativas-financieras para llevar a cabo el proyecto, la viabilidad, la factibilidad de servicios y el resultado esperado.

Para las organizaciones no gubernamentales, se pondera, además, que el proyecto contemple como destinatarios a habitantes de barrios populares, aunque este no es un requisito excluyente.

La SISU, por su parte, debe evaluar la pertinencia de estos proyectos mediante una verificación legal, técnica y territorial.

Este proceso, reconstruido a partir de entrevistas, da cuenta de la participación de diferentes áreas de la Secretaría: el área administrativa-legal evalúa que las tierras

ofrecidas sean legalmente viables, el subequipo de análisis de tierra verifica la factibilidad; el equipo de verificación territorial custodia que el proyecto sea socialmente viable; y el equipo ambiental analiza si el proyecto requiere de un estudio de impacto ambiental y/o si se advierte o no alguna restricción a la intervención. En esta instancia, las y los entrevistados sostienen que, frente a las dificultades que se advierten en los proyectos, la voluntad desde la SISU es allanar el proceso y colaborar en la resolución de obstáculos. De este modo, la Secretaría a través de sus equipos técnicos colabora directamente en la elaboración de notas, solicitudes de factibilidad, contactos con prestatarias de servicios, etc.

- **Plan de adjudicación y acuerdo de asignación:** en paralelo a la definición de la adecuación del predio propuesto, se inicia la elaboración conjunta (UE y SISU) de un plan de adjudicación y un acuerdo de asignación. Esta instancia pone en movimiento nuevamente a diferentes áreas de la SISU. La Coordinación de Ambiente realiza una evaluación o verificación ambiental, y analiza si el proyecto cuenta con un estudio de impacto ambiental y si se advierte o no alguna restricción a la intervención.

Asimismo, en articulación con la Coordinación de ReNaBaP y la Coordinación de Gestión Territorial (CGT), se trabaja en la definición de criterios para la selección de destinatarios (acuerdo de asignación), en relación al número de lotes proyectados. Este acuerdo queda registrado en el Legajo Técnico y constituye un compromiso de cumplimiento para las UE. El acuerdo establece los procedimientos de adjudicación que garanticen el logro de los objetivos y lineamientos de la SISU.

En relación a los criterios, en el Manual Operativo se enumeran los siguientes requisitos: a) las familias deben habitar una vivienda ubicada dentro de un barrio ReNaBaP y acreditarlo con Certificado de Vivienda Familiar; b) ser personas humanas, tener DNI, tener entre 18 y 65 años; c) contar con ingresos mensuales del grupo familiar entre 0 y 6 SMVyM (estos ingresos pueden provenir de un trabajo de la economía popular, asalariados, o jubilados); d) no poseer bienes inmuebles registrados a su nombre ni como co-propietarios; e) no haber sido adjudicatario de sorteos de lotes o de viviendas anteriores (tanto la persona como el cónyuge).

De todos modos, existe cierta flexibilidad en la aplicación de algunos de estos requisitos, en tanto que -como se desprende de las entrevistas- los criterios de adjudicación son consensuados entre la SISU y las UE en miras de satisfacer una necesidad habitacional. Una vez definidos, estos requisitos se establecen en el Legajo Técnico, junto con las prácticas y estrategias de difusión para la convocatoria de adjudicatarios, debiendo garantizarse durante la implementación. En este sentido, las UE deben indicar cómo se identificará y seleccionará a los beneficiarios según el perfil indicado en los requisitos. Se pueden aplicar sistemas de segmentación para atender una problemática en particular, de puntaje (para priorizar a los beneficiarios según puntaje) y de sorteo.

Como resultado de los pasos anteriores, las UE, en acompañamiento de la Dirección de Proyectos, presentan la documentación legal y técnica requerida. Se realiza un informe técnico de factibilidad, sobre la base del análisis de la documentación aportada por las UE y las verificaciones practicadas, que argumenta la conveniencia de la implementación del proyecto y detalla el impacto social y urbano esperado. Este informe es suscripto por un profesional de la Dirección de Desarrollo de Proyectos, dependiente de la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano.

El Comité Ejecutivo del FISU evalúa los proyectos y define su aprobación o rechazo. Una vez aprobados, se suscribe un convenio, se registra la Unidad Ejecutora destinataria de los fondos y se comienza con la transferencia del primer desembolso y la ejecución de la obra.

FIGURA 1. Proceso de implementación Línea 1: Lotes con servicios

**OBRAS:**

Con el inicio de la obra se da lugar al desarrollo del Plan de Gestión. Las UE deben administrar los fondos transferidos y tienen a su cargo la ejecución de los proyectos conveniados, incluyendo la contratación de la mano de obra. Asimismo, en tanto titulares del terreno, las UE son las responsables de la custodia del mismo durante el tiempo que dure la obra.

Las UE son responsables también del proceso de adjudicación, regularización dominial y escrituración individual. Estas instancias deben responder al "acuerdo de asignación" previamente establecido y que se incorpora en el Legajo Técnico. El plan de asignación da cuenta de la estrategia para la adjudicación de los lotes que puede seguir las siguientes opciones: a) a partir de un registro existente de las UE; b) a partir de una inscripción particular para el Registro Único de Solicitantes (RUS); o c) una combinación de las dos opciones anteriores. Cabe señalar que aquellas UE que llevan adelante proyectos B1 que se inscriben como continuación de un B2 no son responsables de la adjudicación, la regularización dominial ni la escrituración, ya que el dominio de los inmuebles sigue siendo del FISU, que es quien, una vez estén definidas las familias adjudicatarias, realizará la escrituración y el traspaso de dominio a las mismas.

**Línea B2: Adquisición**

A diferencia de las otras líneas Lote.ar (y de las otras acciones programáticas de la SISU), la línea B2 se desarrolla enteramente bajo la órbita de la SISU, sin involucrar UE externas. De hecho, es la misma SISU la Unidad Ejecutora de esta acción, llevando adelante la adquisición de tierras aptas para futuros loteos que den lugar a proyectos urbanísticos. Se contempla la adquisición de inmuebles o una fracción de estos, sean macizos o inmuebles subdivididos, ofrecidos tanto por provincias, municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o tierras propiedad del Estado nacional, como también pertenecientes a personas humanas o jurídicas de derecho privado.

A fin de implementar esta línea, la SISU implementa los siguientes pasos:

- Llamado público para la presentación de oferta de inmuebles privados: En abril de 2022, se llevó a cabo el llamado a presentación de ofertas de inmuebles de propiedad privada, que permanece abierto al momento de escribir este informe.
- Evaluación de la presentación de ofertas de inmuebles: se evalúan los inmuebles ofrecidos, analizando la condición ambiental, su localización (si es zona urbana consolidada o en proceso de consolidación), su factibilidad para extensión y provisión de servicios, las restricciones de ocupación de los terrenos y la proximidad con barrios ReNaBaP.

La factibilidad técnica involucra un análisis socio-urbano para definir la posibilidad de urbanizar el predio, la factibilidad de conexión de servicios, la accesibilidad y la conectividad y las condiciones ambientales para que habiten las familias.

Las ofertas deben presentar además documentación legal que permita verificar que el inmueble es del titular que lo ofrece y que está en condiciones de ser transferido. Asimismo, la verificación territorial tiene en cuenta la necesidad habitacional de la población del entorno, la cercanía con barrios populares y el interés de estas familias en ser adjudicatarias de estos lotes, la presencia de instituciones públicas y de equipamientos, entre otras cuestiones. En este análisis intervienen dos áreas: la Dirección de Desarrollo de Proyectos, que analiza las factibilidades urbanísticas y las cuestiones legales-dominiales, y, por el otro, la Coordinación de Gestión Territorial, que evalúa la viabilidad y necesidad territorial.

Funciona, además, en el marco de la Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales (SGYySB) una Mesa de Tierras en la que de manera quincenal participan todas las áreas involucradas en esta línea. En este espacio transversal se comparte información de los distintos proyectos y se toman decisiones respecto a su avance.

- Interviene el Tribunal Nacional de Tasaciones, quien emite un Dictamen de valor. Este será el monto máximo que podrá pagar el FISU como contraprestación para la adquisición. Si de la oferta económica, previamente manifestada por el oferente en la carta de oferta, se desprende que es mayor a lo establecido en el Dictamen, se inicia una instancia de diálogo a fin de que el oferente decida si acepta o no bajar o igualar la oferta a dicha tasación. En función de este punto y el resto de la evaluación se decide si se avanza o se descarta la adquisición.
- En caso de proceder, se pasa a su aprobación por el Comité Ejecutivo del FISU y se procede con la adquisición del inmueble. Para esto, el proyecto pasa al equipo de Adquisición, quien se pone en contacto con el vendedor.
- Finalmente, se da intervención a la Escribanía General de Gobierno de la Nación, que es quien asesora, hace el estudio de títulos y luego escritura. Luego de un circuito administrativo en el que se verifican todas las cuestiones legales, se firma un boleto de compraventa, en el que se paga un porcentaje inicial del importe total y en el que el vendedor transfiere la posesión del inmueble al FISU.
- Con la posesión del inmueble, el FISU pasa a ser responsable de las tareas de mantenimiento y custodia del inmueble.
- Firma de escritura.

A diferencia de las otras líneas, en los casos en los cuales el FISU es titular del suelo, es también la responsable de la instancia de escrituración individual de los lotes una vez que los proyectos de lotes con servicios (que están por fuera de la órbita de esta línea) son finalizados.

La titularidad del terreno permanece a nombre del FISU y es este -a través de la SISU como Unidad Ejecutora- quien la transfiere a sus futuros habitantes. Por tanto, en los proyectos en que el terreno se adquirió con la línea B2 de Adquisición, es la SISU la encargada del proceso de regularización dominial y escrituración.

- Paralelamente a este circuito orientado a la adquisición de inmuebles privados, se llevan adelante tareas de articulación con entidades estatales para adquirir o transferir titularidad de inmuebles al FISU. Sobre los bienes de dominio del Estado, se advierte una impronta proactiva de identificar los inmuebles, evaluar sus factibilidades y posteriormente solicitarlos a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). En estos casos, la transferencia de dominio al FISU es a título gratuito, aunque este se hace cargo de las deudas impositivas que pudiera tener el inmueble.

En paralelo a la ejecución de la línea B2, la Dirección de Desarrollo de Proyectos define la modalidad de ejecución y la elección de la Unidad Ejecutora para llevar adelante los proyectos de obra sobre cada inmueble adquirido. Se contemplan dos modalidades de ejecución:

- La financiación de proyectos de lotes con servicios en manos de Unidades Ejecutoras provinciales, municipales o de organizaciones sociales.
- FISU se constituye en Unidad Ejecutora y desarrolla sus proyectos mediante procesos de licitación pública.

Los criterios que definen la modalidad de ejecución y la elección de la Unidad Ejecutora que llevará adelante un proyecto sobre un predio que fue adquirido por el FISU bajo la línea B2, son principalmente:

- La dimensión y el alcance del proyecto
- La capacidad operativa de las posibles unidades ejecutoras ubicadas en la región
- Las complejidades de la ubicación en términos sociales y territoriales
- El monto de inversión necesario para llevar adelante las obras

La opción por una modalidad de ejecución y una Unidad Ejecutora a partir de las variables mencionadas más arriba buscan garantizar el flujo y la conclusión exitosa de todas las etapas de la obra, administrativas, legales, y territoriales que se requieran en el desarrollo del proyecto.

FIGURA 1. Proceso de implementación Línea 2: Adquisición



### Línea B3: Acciones para el repoblamiento comunitario de la Argentina (ARCA)

Esta línea financia la compra de tierra y la ejecución de proyectos de lotes con servicios, ejecutados exclusivamente a través de organizaciones de la sociedad civil o cooperativas. El monto del subsidio que se otorga depende de la cantidad de familias que integre el proyecto (entre 30 y 250) y puede destinarse hasta el 60% del subsidio a la adquisición de tierras, ya que el resto debe utilizarse para las obras de loteo, incluyendo la infraestructura básica.

La línea B3 introduce entre sus objetivos la promoción del desarrollo comunitario del hábitat. Su particularidad es que tiene una fuerte impronta orientada a la construcción de un proyecto colectivo y de una identidad comunitaria, en donde prime el interés general por sobre la lógica individual y mercantilista. Así, la línea promueve procesos de producción social del hábitat en los que se incluye la autogestión por parte de los interesados. De ahí que solo se implemente a través de UE no gubernamentales. Se espera que las UE sean partícipes de todas las instancias del proceso: que busquen tierras, que generen propuestas, que desarrollen las obras, que armen los listados de adjudicatarios, etc.

Según el Manual Operativo de esta línea, puede ser Unidad Ejecutora toda entidad no gubernamental formalmente constituida, cualquiera sea su naturaleza jurídica, siempre que su objeto social se vincule con la ejecución de obras, acciones de mejoramiento e inclusión social. También pueden ser Unidad Ejecutora otro tipo de entidades que no tengan este tipo de objeto social, pero que demuestren capacidad técnica, antecedentes, capacidad administrativa, experiencia comunitaria o participación previa en el ReNaBaP.

A diferencia de lo que sucede en la línea B1, en donde los adjudicatarios no necesariamente tienen vínculos entre sí, en este caso se busca que se refuercen los vínculos organizativos y comunitarios preexistentes.

- **Presentación:** las organizaciones definen una "Comisión Organizadora" que será la cara visible de la UE. En sintonía con sus objetivos de promoción de un proyecto colectivo territorial, tal como mencionan los funcionarios entrevistados, la Comisión Organizadora es la encargada de impulsar la organización comunitaria y no solo la ejecución de los lotes con servicios. La Comisión constituye un "grupo promotor" que debe aspirar a vivir posteriormente en el nuevo barrio y debe estar integrado por entre

5 a 10 personas. Las Comisiones deben presentarse al Programa anunciando su voluntad de desarrollar un proyecto sobre una localidad en particular sobre la cual tengan presencia territorial como organización.

- **Búsqueda de terrenos disponibles en la localidad propuesta:** Las UE proponen un conjunto de terrenos posibles en una ubicación y deben demostrar, en la elaboración de la propuesta que se somete a consideración, no solo la voluntad de territorio sino también de proyecto. Sobre estas propuestas, desde la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano y la Dirección de Desarrollo de Proyectos de SISU se analizan su viabilidad técnica (que permita el desarrollo de infraestructura), la Coordinación de Gestión Territorial analiza la factibilidad territorial de la demanda (que tenga potencial urbanístico, se encuentre conectado, que exista demanda habitacional sobre el mismo) y la capacidad de la organización para llevar adelante el proyecto.
- **Presentación de la oferta:** Tras la evaluación positiva, se debe presentar a SISU una carta de oferta dirigida a la UE y una tasación firmada por un martillero público. Para esto, la UE debe contratar a un escribano público para cerciorarse que la documentación sea verídica y adecuada. Asimismo, se avanza en la elaboración de un proyecto formal donde se establece la cantidad de lotes realizables sobre el inmueble propuesto y se eleva un pedido de financiamiento por parte de la UE.

Una vez aprobada la viabilidad del terreno por parte del Comité Ejecutivo del FISU, la UE tiene 90 días para presentar la proposición de adquisición del inmueble y un proyecto de subdivisión del suelo con la cantidad de lotes del proyecto. Tal como argumentan las y los entrevistados, el circuito de pasos administrativos y técnicos fue pensado de modo que pueda ser abordado y ejecutado por una organización, por lo cual resaltan que se trata de un circuito de menor complejidad. En palabras de las y los entrevistados, la formulación del proyecto recae casi en un 80% sobre los equipos de SISU y solo un 20% sobre la organización. Sostienen que se trata de un acompañamiento necesario, de un trabajo en conjunto.

- **Firma de convenio y transferencia de fondos:** analizada la documentación legal correspondiente, se firma un convenio en el que se instruye la transferencia de los fondos para la compra del inmueble. Cabe destacar que, en todo este proceso, si bien se cuenta con un fuerte acompañamiento institucional, son las UE las responsables y encargadas de adquirir los inmuebles.

Asimismo, dentro del plazo de 90 días de suscrito el convenio, la UE debe presentar un plan de tareas para la ejecución de las obras de loteo, junto con un listado detallado de las familias adjudicatarias que indique su localización actual y los motivos de traslado. Los integrantes del proyecto que se constituyan como destinatarios finales de los lotes deben cumplir los siguientes requisitos: a) ser personas humanas, b) tener DNI, c) tener más de 18 años, d) no tener inmuebles a su nombre, e) no haber sido adjudicatario de planes de loteos o de vivienda previamente.

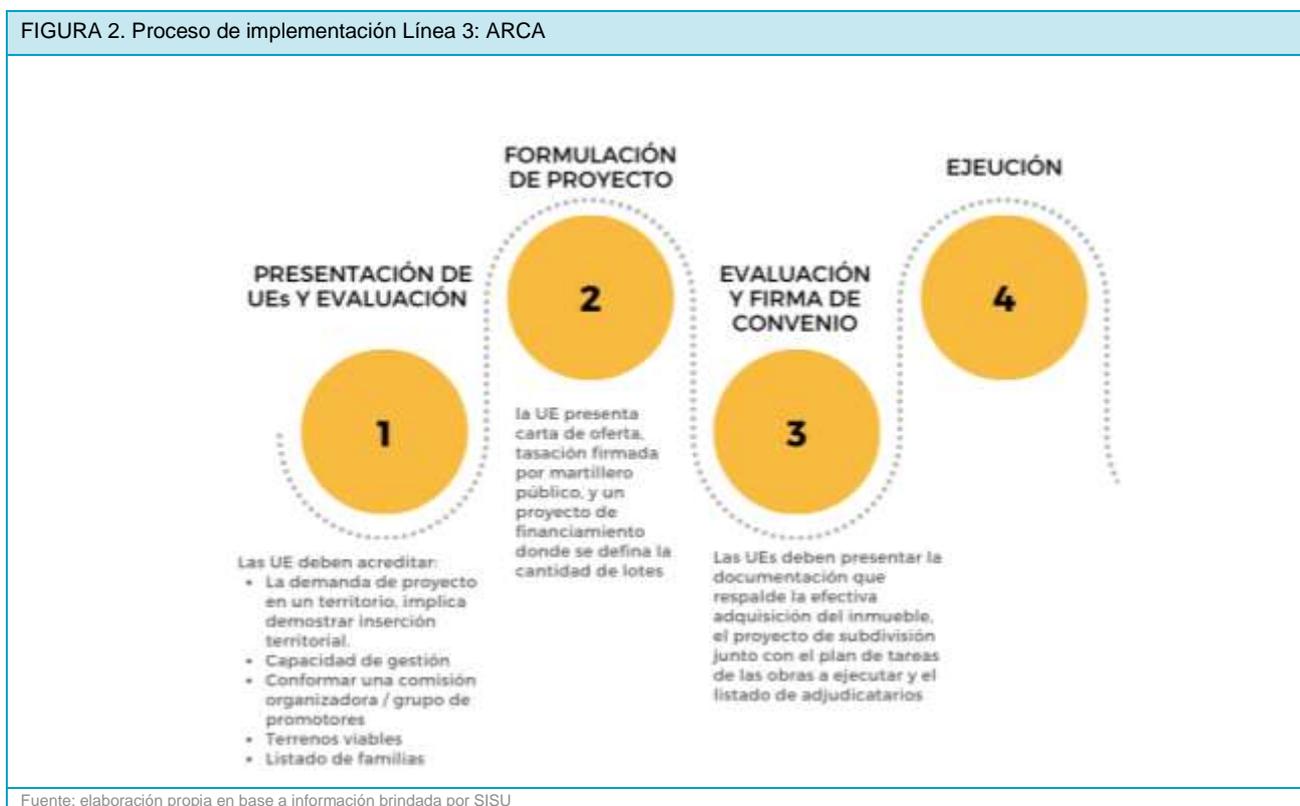
A diferencia de la línea B1, en este caso no se especifica como requisito ser habitante de barrios populares identificados en ReNaBaP. Tal como señalan en las entrevistas, el acompañamiento territorial de la SISU en estos casos también es mucho mayor que en la línea B1, ya que el equipo de la CGT y del ReNaBaP despliegan instancias de reunión y participación donde se trabaja con los instrumentos del Programa y se acompaña a los espacios de intercambio entre las familias.

- **Conformación de la Comisión Organizadora:** La UE debe definir un responsable administrativo que pueda rendir cuentas del dinero desembolsado para la compra del terreno y la ejecución de las obras, un referente social para articular la confección de los listados de los adjudicatarios de los lotes y un responsable técnico que pueda seguir el armado de la subdivisión, el loteo y el programa de obras. Una misma persona puede asumir los tres roles. Estos responsables deben trabajar de manera articulada con diferentes áreas de SISU: la Dirección de Desarrollo de Proyectos, la Coordinación

Ambiental, la Coordinación del ReNaBaP y la CGT. Desde la SISU se acompañan todos los procesos y circuitos.

- **Selección de destinatarios:** Si bien la adjudicación de los lotes es responsabilidad de la UE (bajo la titularidad del responsable social), la coordinación del ReNaBaP interviene validando el listado de familias para garantizar que se cumpla con los requisitos del Programa. Asimismo, el responsable administrativo debe garantizar la documentación necesaria para la rendición de cuentas que acredite el uso de los fondos recibidos.
- **Guarda y custodia del inmueble:** Además de ejecutar las obras de loteo y administrar los fondos, las UE deben, durante el proceso de obra, asegurar la guarda y custodia de los inmuebles que se encuentran bajo su titularidad. Asimismo, tras la finalización de obra, son los responsables de la transferencia de dominio a los adjudicatarios finales.

FIGURA 2. Proceso de implementación Línea 3: ARCA



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU

### Ejecución general del Programa

En este apartado, analizamos la ejecución del Programa Lote.ar, teniendo en cuenta el alcance geográfico, la distribución de los proyectos según línea y Unidad Ejecutora y el avance en términos de ejecución y financiero.

El Programa Lote.ar (en sus tres líneas: Proyectos de lotes con servicios - línea B1, Adquisición de tierras para loteo - línea B2, y Acciones para el repoblamiento comunitario de la Argentina - línea B3) se ejecuta en 18 de las 24 provincias de Argentina. Hasta mediados de 2023 Lote.ar no contaba con intervenciones en La Rioja, San Luis, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Esto demuestra un alto alcance, especialmente teniendo en cuenta que se trata de un Programa relativamente nuevo.

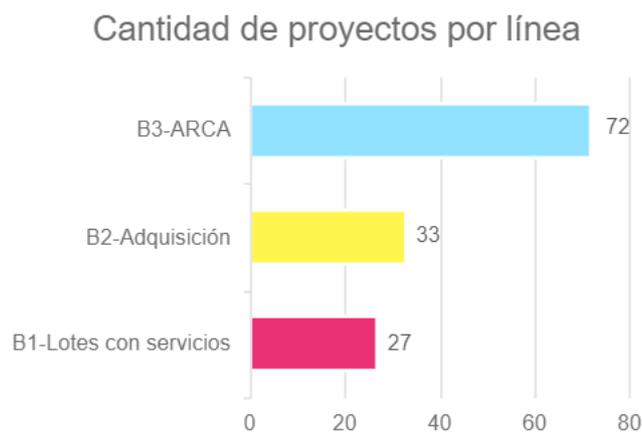
MAPA 1. Localización de las intervenciones Lote.ar en el territorio nacional



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU

En total, a junio de 2023, el Lote.ar tenía 132 proyectos vigentes (entre terminados, en curso y únicamente aprobados sin ejecución presupuestaria), en los cuales se generarían 18.335 lotes, de los cuales 16.025 son residenciales. De dicho total, la línea que mayor cantidad de proyectos posee, pese a ser la más reciente, es la B3 (ARCA) con 72 proyectos (11.094 lotes totales), le sigue la B2 (adquisición) con 33 proyectos (sin lotes porque sólo promueve adquisición de tierra, para luego lotear por las otras líneas) y, por último, la línea B1 con 27 (7.241 lotes totales). En este sentido, se ve una clara prioridad de aquella línea orientada a la compra y desarrollo de los proyectos de lotes con servicios dirigida a las organizaciones sociales como Unidades Ejecutoras.

FIGURA 3. Cantidad de proyectos por línea

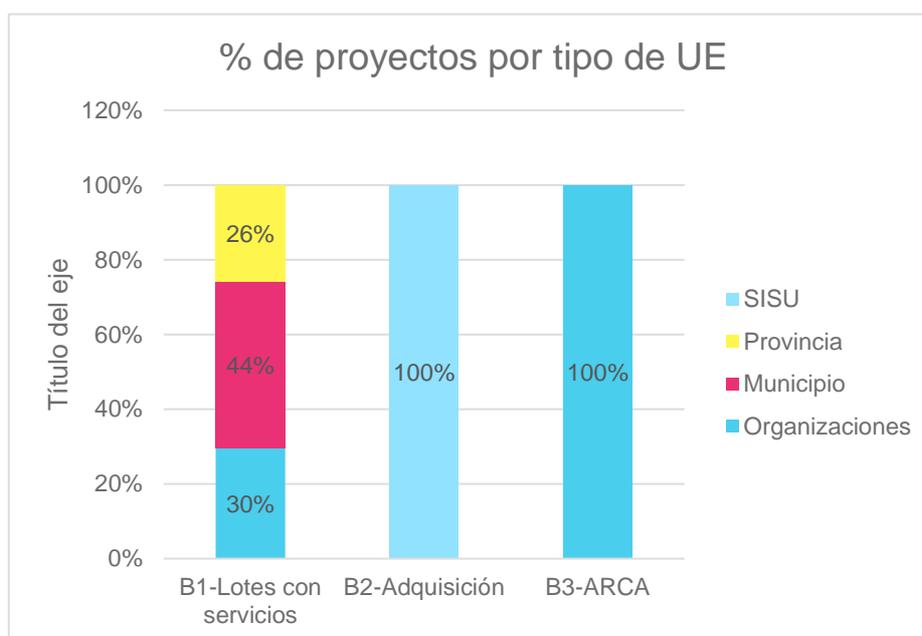


Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU

Si hacemos foco en el tipo de UE para cada línea, observamos que la línea B1 posee proyectos tanto de municipios (44%), provincias (26%) y organizaciones (30%). En el marco de la línea B2, la compra de los terrenos se realiza únicamente por el FISU y en la B3 la compra del terreno y proyectos queda en manos de las UE conformadas por las organizaciones. Teniendo en cuenta el total de proyectos Lote.ar, se observa una primacía de proyectos llevados a cabo por UE de organizaciones (60%). La SISU

concentra el 25% de los proyectos, que corresponden a compra de tierra de la línea B2 -que luego se articulan con UE de organizaciones o gubernamentales para el desarrollo de los proyectos mediante la línea B1-, luego los municipios (9%) y por último las UE correspondiente a provincias (5%).

FIGURA 4. Distribución de proyectos por tipo de UE



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU.

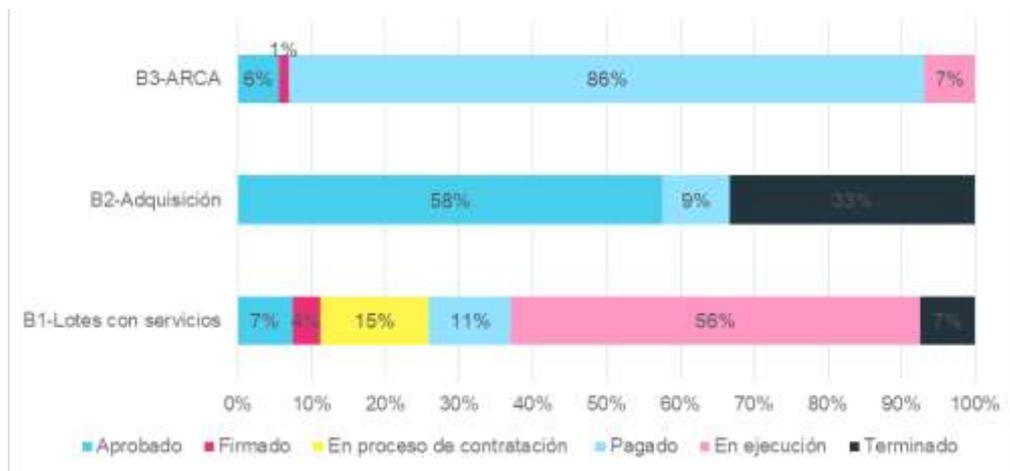
Al observar la etapa de avance de las obras según tipo de línea, se observa que la línea B2 es la que posee mayores proyectos finalizados (33%), debido a que únicamente involucra a la adquisición del terreno, mientras que los tiempos de desarrollo de los proyectos de lotes con servicios (B1 y B3) son más largos. Sin embargo, no es un dato menor que hasta el momento se haya aprobado la adquisición de 33 lotes, de los cuales el 33% ya han sido adquiridos (los cuales se localizan en Córdoba y Buenos Aires), el 9% ya ha sido pagados y el 58% se encuentra en estado de aprobado por el Comité Ejecutivo del FISU. En este sentido, resulta interesante distinguir entre aquellos lotes adquiridos a un privado y aquellos transferidos por la AABE. El 54% refieren a esta última modalidad, de los cuales sólo el 22% se encuentra finalizado y el resto en estado de aprobación. En el caso de las compras realizadas a privados (que representan en 46% del total) se evidencia mayor velocidad de avance ya que el 47% se encuentra finalizado, el 20% pagado y a la espera de los tramites de traspaso y el 33% aprobados. Ello demuestra la mayor agilidad en las compras privadas, aunque en el caso de los traspasos de la AABE hay un ahorro monetario, porque las transferencias son gratuitas.

En el caso de la línea B1, al 26% aún no se le ha hecho la primera transferencia (7% únicamente aprobado, 4% firmado y 15% en contratación), el 67% se encuentra en proceso de ejecución (11% primer pago y 56% en ejecución) y el 7% ya ha finalizado (correspondiente a un proyecto con dos etapas de Las Heras (Mendoza) llevado a cabo por una UE de organización).

Por su parte, la línea B3 posee un 7% de los casos aprobados, pero donde no se ha hecho la transferencia inicial (6% únicamente aprobado y 1% firmado) y un 93% de proyectos

en ejecución (86% donde se ha realizado el primer pago para la compra de tierra y 7% en ejecución con avances de obra).

FIGURA 5. Estado de avance por línea



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU.

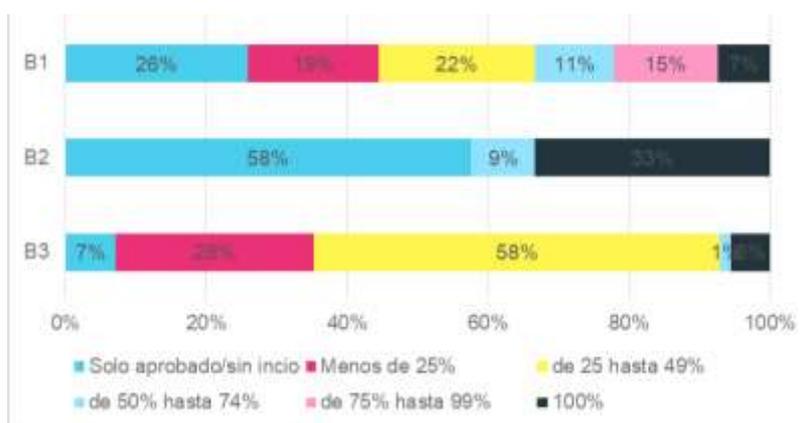
En general, y en cada uno de los casos, los tiempos de desarrollo y la situación en torno a los proyectos son acordes al tiempo previsto en los manuales operativos. Asimismo, en el caso de la línea B3 los tiempos de los procedimientos internos preobra parecen ser más cortos. Las entrevistas informan que las líneas de acceso al suelo tienden a demorarse más en los pasos previos al inicio de las obras. Respecto a la línea de Lotes con servicios (B1), se afirma una alta demora por parte de los entes en el otorgamiento de permisos o factibilidad para avanzar. La demora de dos a seis meses para conseguir estos permisos marca un desfase en el tiempo de ejecución. A su vez, se apunta a que estos tiempos responden, en numerosas oportunidades, a la falta de digitalización de los Catastros, dificultando el proceso de corroboración de información necesaria sobre los terrenos al momento de avanzar con los proyectos.

Al analizar el avance del presupuesto, y comparar el monto comprometido y el monto ejecutado, para cada una de las tres líneas del Lote.ar, surge que, en términos generales, el Lote.ar tiene un monto comprometido de \$52.221.753.054 y al momento ha transferido el 28%, es decir, \$14.427.760.019,36. Del total del presupuesto planificado, el 56% corresponde a la línea B3, el 32% a la B1 y el 12% a la B2. En el monto ejecutado, la línea predominante sigue siendo la B3 (61%), le sigue la B2 (22%) y por último la B1 (19%).

En el caso de la línea B1, correspondiente a los proyectos de loteos con servicios, el 26% no tiene realizado ningún avance financiero (se encuentra únicamente aprobado), el 19% de los proyectos cuenta con un monto ejecutado del 19%, el 22% ha recibido a junio 2023 entre el 25% a 49% del monto comprometido, el 11% de 59 a 74%, el 15% de 75 a 99% y el 7% ha recibido el total de la transferencia financiera proyectada. En el caso de la línea B2, debido a las particularidades de la línea, por referirse únicamente a la compra de tierra, en el 33% de los casos la compra ya se ha efectivizado en su totalidad, en el 9% ha habido un avance de entre el 49 y 75% y el 58% se encuentra aprobado, pero aún no se ha efectivizado la transferencia para la compra del terreno. Por último, al observar la relación entre monto comprometido y ejecutado de la línea B3-ARCA, el 7% se encuentra en estado de aprobado sin ejecución, el 28% posee un desembolso menor al 25%, el 58% se encuentra entre el 25 y 49% del presupuesto ejecutado, el 1% de 50 a 74% y en un 6% de los casos se ejecutó el 100%. Tal como se

mencionó anteriormente (y surge en los relatos de las entrevistas) esta línea muestra mayor agilidad tanto en la ejecución del presupuesto, como en el avance en las etapas de obra. Se menciona que, para esta línea, las demandas administrativas y técnicas son diferentes a las otras líneas en función de las capacidades y exigencias de este tipo de Unidad Ejecutora (organización). Tal como mencionan los entrevistados, el acompañamiento de la SISU en esta línea es mucho mayor y se evidencia una mayor agilidad en su gestión. La agilidad no solo es atribuida a la facilidad del proceso sino también a la mayor disponibilidad y predisposición que presentan las organizaciones en comparación con las Unidades Ejecutoras gubernamentales.

FIGURA 6. Avance financiero por línea



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU.

### Provincias seleccionadas

A continuación, se presenta una caracterización socio-urbana de las tres provincias seleccionadas, considerando aspectos tales como: la cantidad de población, su superficie, la cantidad de municipios que componen sus principales aglomerados urbanos, población con NBI, porcentaje de población femenina con NBI y la cantidad de hogares con déficit habitacional. Sumado a lo anterior, estos territorios son caracterizados a partir de las intervenciones que la SISU allí desarrolla. Con este fin, se identifican los municipios sobre los cuales se interviene, la cantidad de proyectos (de todo tipo) desarrollados por provincia, así como la cantidad de cada uno de los diferentes tipos de proyectos (de acceso al suelo, de integración urbana, de mejoramiento de vivienda, etc.) desarrollados en cada una de estas provincias.

Tal como se advierte en la TABLA 1, las provincias donde se localizan los proyectos poseen indicadores que respaldan dicha intervención: una cantidad importante de población con NBI, una gran cantidad de hogares con déficit habitacional (cualitativo y/o cuantitativo) y una cantidad significativa de barrios populares. Sin duda, la escala de la problemática presenta diferencias ya que son provincias de diferente tamaño y escala. La provincia de Buenos Aires es la más grande en lo que refiere a expansión y población, luego le sigue Córdoba y, por último, Mendoza. La provincia de Buenos Aires es la que concentra más barrios populares (1.933), aunque Mendoza (317) registra más barrios populares que Córdoba (281), pese a tener menos población en términos generales. Asimismo, en diálogo con la problemática a escala nacional (5.687 barrios populares según el ReNaBaP) son provincias que concentran una parte significativa de la problemática.

TABLA 1. Características socio-urbanas de los municipios seleccionados

	Mendoza	Córdoba	Buenos Aires
Población Censo 2010	1.738.929	3.308.876	15.625.084
Población Censo 2022	2.014.533	3.978.984	17.569.053
Superficie	148.827 km <sup>2</sup>	165.321 km <sup>2</sup>	307.571 km <sup>2</sup>
Población con NBI	178.476	286.059	1.747.250
% NBI población femenina	88.156 (49,3%)	142.149 (49,6%)	873.880 (50%)
Total de hogares con déficit habitacional	215.860	580.914	2.788.366
Cantidad de barrios populares	317	281	1.933
Cantidad de familias en barrios populares	24.765	33.575	573.932

Fuente: elaboración propia

Retomando el informe "Diagnóstico socio-urbano", en el que analizábamos las intervenciones de la SISU en general (más allá del Lote.ar) en estas provincias, podemos sostener -a partir de los datos con los que contábamos en el momento de su redacción- que hay una fuerte intervención en los aglomerados urbanos, aunque no de manera excluyente. Asimismo, hay intervenciones en las capitales de todas las provincias analizadas. La capacidad de acción en términos de cantidad sobre el total de barrios populares ronda entre el 10 y 20%. La provincia de Buenos Aires es la que mayor alcance posee en este sentido, interviniendo en el 21% de los barrios. Le sigue Mendoza (11%) y luego Córdoba (10%). En términos de impactos podríamos decir que se requiere de una intervención sostenida en el tiempo para alcanzar a la totalidad de los barrios populares de estas provincias.

Al focalizar en la intervención del Lote.ar, en el caso de Mendoza se registran intervenciones en municipios importantes del aglomerado urbano (como Las Heras, Maipú, Lavalle o Guaymallén), pero no se registran proyectos en Mendoza Capital y en Luján de Cuyo. A la vez, se interviene en dos municipios por fuera del Gran Mendoza. En el caso de Córdoba, se interviene principalmente en el municipio correspondiente a la Capital y el Municipio de Tulumba y Santa María. Finalmente, en la provincia de Buenos Aires, la intervención supera ampliamente el aglomerado Gran Buenos Aires.<sup>2</sup>

Por otro lado, se observa que la magnitud de la intervención (TABLA 2) se relaciona con el tamaño de la provincia. Es decir, la Provincia de Buenos Aires cuenta con una cantidad significativamente mayor de intervenciones que los otros dos casos, que poseen una escala similar.

<sup>2</sup> Merlo, General Pueyrredón, Olavarría, Zárate, Luján, La Matanza, Mercedes, San Nicolás, Berazategui, Cañuelas, La Plata, Brandsen, Tigre, San Vicente, Pilar, Moreno, Escobar, Gral Rodríguez, Chivilcoy, Bahía Blanca, Pergamino, Presidente Perón, Carmen de Patagones, Florencio Varela, General Rodríguez, Punta Indio, San Isidro, Morón, Lanús.

TABLA 2. Caracterización de los proyectos Lote.ar en las provincias seleccionadas

	Mendoza	Córdoba	Buenos Aires
Total de Proyectos de integración socio urbana	45	47	587
Total proyectos Lote.ar	9	12	61
Cant. municipios en los que se interviene	6	3	30
Cant. barrios en los que se interviene	7	12	57
Personas beneficiadas	3728	5544	34632
Proyectos UE organización	7 (77%)	7 (58%)	35 (57%)
Proyectos UE Provincial		1 (8%)	
Proyectos UE Municipal	1 (11%)		6 (10%)
Proyectos UE SISU (B2)	1 (11%)	4 (33%)	20 (33%)
Línea B1	3 (33%)	2 (17%)	11 (18%)
Línea B2	1 (11%)	4 (33%)	20 (33%)
Línea B3	5 (55%)	6 (50%)	30 (49%)
Promedio avance financiero	39%	50%	41%

Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU.

Para evaluar la escala de los proyectos, calculamos un promedio de personas beneficiadas por proyecto: 567 personas por proyecto en el caso de la Provincia de Buenos Aires, 462 para Córdoba y 414 para Mendoza. En líneas generales podemos decir que poseen escalas similares.

En relación a las Unidades Ejecutoras, se ve una clara primacía en los tres casos de los proyectos llevados a cabo por organizaciones sociales (PBA 57%, Córdoba 58%, Mendoza 77%). En el caso de Córdoba y Mendoza también coincide con el mayor despliegue de la línea B3, que habilita compra de terrenos y desarrollo del proyecto por parte de las organizaciones. Asimismo, en los casos de Córdoba y Mendoza se observa una casi nula apropiación de esta herramienta de intervención por los municipios o las provincias (presentando únicamente un caso en cada provincia). Particularmente, en el caso de Mendoza el proyecto con UE municipal corresponde al barrio Carril Viejo de Maipú.

TABLA 3. Estado de los proyectos Lote.ar en las provincias seleccionadas

	Mendoza	Córdoba	Buenos Aires
Proyectos aprobados, firmados	2	4	10
Proyectos pagados y en ejecución	5	5	43
Proyectos finalizados	2 (B1 en General San Martín)	3	8

Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU.

En relación al estado de los proyectos (**Tabla 3**), los finalizados -en su mayoría-, salvo el de Mendoza, refieren a proyectos de adquisición de suelo (B2). En el caso de Buenos Aires se observa que varios de estos (localizados en Merlo, Mar del Plata, Zarate, Mercedes, Luján, San Justo) se asocian a proyectos de loteos con servicios (línea B1) en proceso. Por ejemplo, en el caso Merlo, desarrollado por una organización o en Luján y San Justo por el municipio. En el caso de Mendoza, si bien figura como dos finalizados, son dos etapas de un mismo proyecto.

# Desempeño del Programa

## Pertinencia del diseño

### Adecuación entre proceso de implementación, objetivos y teoría del cambio

Las características y el diseño del Lote.ar contribuyen a cumplir con el objetivo propuesto de generar suelo urbano de calidad a precios asequibles para sectores populares. De hecho, el Lote.ar constituye una estrategia innovadora que -en articulación con las otras iniciativas que desarrolla la SISU- apunta a contener el crecimiento de los barrios populares y prevenir el desarrollo de nuevas ocupaciones, tal como se advierte en la teoría de cambio que sustenta el desarrollo del Programa.

La estructuración en tres líneas distintas pero complementarias colabora en la consecución de los objetivos propuestos. Como se anticipó anteriormente, las distintas líneas se fueron formulando para dar respuesta a problemas o falencias que aparecían como emergentes en la ejecución.

La línea B1 fue la primera en crearse con el objetivo de promover el acceso a lotes con servicios a las familias que habitan en barrios populares identificados en ReNaBaP, a través de la producción de suelo urbano que aportan las Unidades Ejecutoras (gubernamentales y no gubernamentales) y/o adquiridas por el FISU.

Ante la escasez de suelos fiscales (o en propiedad de organizaciones no gubernamentales), se formula la línea B2 que, precisamente, busca habilitar la adquisición de suelo a privados y/o la transferencia de tierras fiscales en manos de entes públicos de distintos niveles de gobierno para la ejecución de obras de loteos (a través de la línea B1).

Finalmente, la línea B3 resulta una combinación que financia tanto la adquisición de tierras como la ejecución de obras de loteo exclusivamente a través de UE no gubernamentales con una impronta orientada a la construcción de un proyecto colectivo y con una identidad comunitaria. De este modo, las tres líneas resultan complementarias entre sí para abordar los objetivos que se propone el Lote.ar.

Así, la SISU mostró gran capacidad para innovar impulsando, en el marco del Programa, líneas de intervención que le permitieron sortear los obstáculos que se fueron presentando durante el proceso de implementación. A pesar de ello, parece necesario resaltar aquí un punto de tensión. Mientras uno de los objetivos del Programa es prevenir el crecimiento de los barrios populares y resolver el hacinamiento y la densificación producto de ese crecimiento no planificado, el Lote.ar no necesariamente interviene en las inmediaciones de estos barrios o en articulación explícita con ellos, aun contando con la herramienta del registro. Si bien los entrevistados reconocen las limitaciones que impone la disponibilidad de tierras urbanizables en la articulación efectiva con barrios ReNaBaP, parece necesario encontrar mecanismos para actuar de modo más directo a través de la generación de lotes sobre el problema de los barrios populares. Generar loteos para las poblaciones de los barrios incluidos en el ReNaBaP y contando siempre con la anuencia de las familias, aun cuando no sean en sus inmediaciones parecería ser una alternativa. Esta cuestión parece relevante especialmente en los casos de las líneas B2 y B3.

Se destaca que la factibilidad social y urbana de los proyectos propuestos, así como la posibilidad de controlar su impacto territorial es posible gracias a la operatividad de los equipos territoriales de la SISU, que se distribuyen por regiones del país y resultan fundamentales para garantizar el éxito del Programa en la consecución de sus objetivos.

Asimismo, se observa que el diseño de los procesos de implementación, la producción de manuales operativos y la dinámica de fuerte acompañamiento de los equipos SISU

a las UE posibilita y vehiculiza el avance de los proyectos, sorteando las desigualdades en las capacidades institucionales que pueden encontrarse entre diferentes UE.

Cada línea cuenta con un manual operativo claramente diseñado, que define los circuitos de elaboración, aprobación, seguimiento y rendición de los distintos tipos de proyectos (ya sea de adquisición y/o de ejecución de obras de loteo) (CEFISU, 2021, 2022a, 2022b). En estos instructivos se establecen además los requisitos de documentación legal y técnica para presentar las propuestas y los criterios de evaluación de las mismas. Asimismo, se formulan los criterios para la adjudicación de los lotes en cada uno de los casos (líneas B1 y B3).

En todas las líneas que promueve el Programa, la documentación solicitada resulta fundamental para cumplir con los objetivos vinculados a la generación de suelo urbano de calidad en tanto se consideran:

- cuestiones legales de titularidad de los terrenos, que resultan centrales para luego poder llevar a cabo los procesos de regularización dominial;
- características ambientales y socio-urbanas de los predios y su entorno para asegurar el acceso a servicios, equipamientos y transporte;
- definiciones del proyecto de loteo en sí mismo que tienen en cuenta la cesión de lotes para espacio público y equipamiento.

A su vez, las líneas B1 y B3 contemplan la realización de un informe de verificación territorial que considera también la cuestión de los lazos sociales en el entorno, previendo y anticipando posibles dificultades en cuanto a tomas u ocupación del terreno.

Finalmente, los requisitos y prioridades definidas para los adjudicatarios de los terrenos están en línea con el objetivo de garantizar el acceso a lotes con servicios para sectores populares en tanto se pone un tope de 6 SMVyM.

En el caso de la línea B1, además se establece prioridad a familias que habitan en barrios populares identificados en ReNaBaP, aunque este criterio -como se señalara anteriormente- no opera como una condición excluyente. Se advierte, no obstante, tanto en la línea B1 como en la B3, cierta flexibilidad para que las UE definan y agreguen requisitos específicos vinculados a las necesidades del territorio y del colectivo.

Respecto al objetivo de aprovechamiento del suelo disponible para ser urbanizado, la línea B1 propicia la urbanización de terrenos que las UE tienen bajo su posesión o que mediante la adquisición por el FISU (línea B2) se pongan a disposición de las UE. La B2 promueve la adquisición de inmuebles privados adecuados, así como la transferencia de tierras públicas. Finalmente, la línea B3 impulsa la urbanización de tierras adquiridas -bajo financiamiento de la SISU- por organizaciones.

Se destaca que el circuito y los criterios establecidos para la implementación de las líneas B2 y B3 en pos de avanzar en la adquisición de terrenos, responden a los objetivos y la teoría de cambio que soporta el desarrollo del Programa.

Los inmuebles propuestos para adquirir por la línea B2 son analizados en la Mesa de Tierras, un espacio de articulación entre distintas áreas de la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano en el que se pone en común la información sobre los distintos proyectos y se toman las decisiones en forma transversal a todas las áreas de la Dirección.

Este espacio de gestión permite hacer una evaluación integral de los distintos criterios que hacen a la calidad del suelo que se adquiere, tales como su situación dominial, las características ambientales y urbanas del inmueble y de su entorno y la cercanía con barrios populares y su demanda habitacional (cercanía con barrios populares que puedan llegar a vivir y estar interesados en ser adjudicatarios de esos lotes).

La línea B3 añade el objetivo de promover el desarrollo comunitario del hábitat resultante. Como anticipamos, su particularidad es la construcción de proyectos colectivos con una identidad comunitaria. En este sentido, el financiamiento directo a organizaciones sociales para que actúen como UE busca atender a la impronta comunitaria de esta línea del Programa. También en sintonía con la consecución de este objetivo, el diseño de esta línea contempla la creación de un Código de Convivencia en el que se establecen las principales reglas de uso y cesión de los lotes. Finalmente, cabe señalar que el trabajo con UE no gubernamentales con anclaje territorial se apoya en uno de los supuestos de la teoría de cambio del Programa tal y como es el aprovechamiento de las capacidades de producción de lotes con servicios ya disponibles en los territorios a través del acompañamiento a organizaciones.

A pesar de ello, tal y como surge del trabajo de campo, las organizaciones que mayores capacidades muestran para la presentación y ejecución de proyectos son aquellas que -si bien tienen una presencia local- responden a dinámicas y directrices de movimientos que actúan a nivel nacional, debido a sus capacidades técnicas para el armado y gestión de los proyectos. Por otro lado, las organizaciones de base advierten de la existencia del Programa a partir del vínculo construido previamente con quienes hoy desarrollan las políticas desde la SISU. Existe un vínculo virtuoso construido anteriormente entre los movimientos sociales y la SISU, que se aprovecha para la difusión de los distintos programas. Los movimientos, por su parte, para la confección de listados de beneficiarios trabajan con los referentes y organizaciones barriales, operando como puente entre el Estado y el territorio.

#### La perspectiva de la UE en relación a los objetivos y la teoría del cambio [Lote.ar](#)

Respecto del diseño del Programa, en las entrevistas surgen tres cuestiones centrales. En primer lugar, se valora fuertemente la existencia de un programa que apunte a crear suelo urbano y que, además, financie la adquisición de suelo en caso de ser necesario, dado que en muchos municipios la tierra fiscal está agotada. En este sentido, los objetivos a los que apunta el Programa y las herramientas que brinda son muy bien valoradas tanto por UE gubernamentales como no gubernamentales.

En segundo lugar, en algunos casos, se refiere la necesidad de flexibilizar algunos requisitos respecto a las dimensiones de los lotes para que se adapte mejor a las características y necesidades del territorio. Puntualmente, se señala que en algunos casos el loteo individual y de baja densidad no es viable en contextos urbanos que requieren de un mejor aprovechamiento del suelo para acceder a la centralidad. En particular, algunos entrevistados marcan la tensión con el paradigma del lote propio y de baja ocupación que no permite respuestas a municipios localizados en áreas más densificadas y con escasa disponibilidad de tierras. Si bien se valoran las herramientas de creación de suelo, señalan que por cuestiones de centralidad y de aprovechamiento del suelo, no parece viable el loteo individual. De este modo, se enfatiza las posibilidades que se abrirían al pensar una política similar para zonas densificadas.

Asimismo, algunos entrevistados también señalan la necesidad de garantizar financiamiento para la autoconstrucción de la vivienda, asegurando de este modo que quienes reciben el lote podrán acceder a una vivienda adecuada. Al ser destinatarios del Programa familias en situación de vulnerabilidad social, económica y habitacional es muy posible que no cuenten con recursos propios para la autoconstrucción. En algunos municipios, se define un plazo para la construcción de la vivienda y si no se cumple, se proyecta solicitar la devolución del lote. Esta situación aún no se ha dado. Si bien es claro que la apuesta del Programa es la generación de lotes con servicios, el círculo virtuoso de la política pública se completaría en aquellos casos donde sea posible acompañar dicho proceso con programas que apoyen y acompañen la construcción de las viviendas. En este sentido, las articulaciones que se tejen con municipio, provincia y otros organismos nacionales resulta un elemento central para hacer llegar a estos territorios programas de vivienda. La política del [Lote.ar](#) abre una ventana de

oportunidad para los municipios y las provincias, para el desarrollo de proyectos de vivienda sin tener que preocuparse por el problema del suelo.

Finalmente, el Programa se propone entre sus objetivos la articulación con otras iniciativas vigentes del Estado Nacional, de las provincias y de los municipios. Se entiende que la distribución de tareas del Lote.ar en distintas áreas de la SISU que también implementan otros programas de la propia Secretaría -fundamentalmente dentro de la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano- facilita el cumplimiento de este objetivo, principalmente la articulación con iniciativas de la propia Secretaría. Asimismo, se registran experiencias virtuosas de articulación territorial en las cuales el Programa Lote.ar es continuado con otros programas nacionales o provinciales orientados por ejemplo a la construcción de vivienda. Este tipo de articulación entre diferentes esferas estatales y sus líneas de acción parece ser un aspecto clave para potenciar los resultados del Programa, así como para evitar tensiones entre diferentes organismos estatales involucrados en este tipo de intervenciones

## Coherencia de la intervención

### Contribución del Lote.ar al cumplimiento de los ODS

Los objetivos del Lote.ar y sus tres líneas de financiamiento se enmarcan fundamentalmente en el ODS 11 referido a la promoción de ciudades y comunidades sostenibles. Puntualmente, el Lote.ar se vincula con la meta 11.1 dirigida a asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y con la meta 11.3 orientada a aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos (sobre todo la línea B3).

Asimismo, al orientarse a la creación de suelo urbano asequible para sectores populares y, así, a mejorar las condiciones del acceso al hábitat, el Lote.ar contribuye a otros ODS, como el acceso al agua limpia y potable (número 6) y la reducción de las desigualdades (número 10).

La **TABLA 4** muestra cómo el acceso a la vivienda contribuye al cumplimiento de los 17 ODS. De este modo, si bien el Lote.ar no garantiza de manera directa el acceso a una vivienda adecuada, a través de la facilitación de procesos de autoproducción contribuiría de manera indirecta al cumplimiento de los diferentes ODS. Para lograr una contribución efectiva al cumplimiento de los ODS parece necesario asegurar sinergias entre las líneas del Lote.ar, las otras iniciativas de la SISU, las políticas nacionales que dependen de otros ministerios y, también, las políticas subnacionales.

TABLA 4. Contribución de la vivienda a los 17 ODS

ODS		Contribución de la vivienda al ODS
1	Fin de la pobreza	La vivienda propicia las condiciones para disminuir la pobreza extrema, garantizando que todas las personas tengan acceso a recursos económicos y servicios básicos.
2	Hambre cero	La vivienda, ubicada en zonas con presencia de centros de abasto, contribuye al acceso a una alimentación suficiente y nutritiva, además de que se reducen las condiciones de malnutrición en el país.
3	Salud y bienestar	Las determinantes sociales de la salud posicionan a la vivienda y a los entornos barriales como claves en la salud de la población. Una vivienda construida con materiales de calidad, que cuenta con infraestructura e instalaciones adecuadas de calefacción, ventilación y, además, dispone de espacio suficiente contribuye a la reducción de enfermedades y muertes por contaminación del aire, agua y suelo, además de que propicia la salud mental y física de sus ocupantes.
4	Educación de calidad	Una vivienda adecuadamente localizada favorece la cercanía a centros educativos y de formación técnica, profesional y superior, así como a instalaciones educativas que se adapten a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y a las diferencias de género.
5	Igualdad de género	Una vivienda sostenible se adapta a las necesidades de las mujeres y las niñas en su desarrollo personal y en la posibilidad de que alcancen un mayor nivel de bienestar.
6	Agua limpia y saneamiento	La vivienda con instalaciones apropiadas para la provisión de agua y saneamiento favorece directamente al acceso universal y equitativo al agua potable, a mejorar los servicios de saneamiento e higiene, a mejorar la calidad del agua y a incrementar el uso de los recursos hídricos.
7	Energía asequible y no contaminante	Una vivienda que cuenta con tecnología para el uso eficiente de recursos favorece el acceso universal a servicios energéticos fiables y modernos, a aumentar la proporción de energía renovable y a mejorar la eficiencia energética.
8	Trabajo decente y crecimiento económico	La vivienda sostenible promueve, en su proceso de construcción, el trabajo digno y el impulso a nuevos sectores de la economía, además de que protege los derechos laborales y garantiza un ambiente laboral seguro.
9	Industria, innovación e infraestructura	Una vivienda construida de forma segura, sostenible e innovadora contribuye a la modernización y reconversión de la industria hacia procesos más sostenibles, así como al desarrollo de infraestructuras sostenibles, resilientes y de calidad.
10	Reducción de las desigualdades	El acceso a una vivienda sostenible, que es una condición social básica que determina la igualdad y calidad de vida de las personas, contribuye directamente a mejorar los ingresos de la población más vulnerable y promueve la inclusión económica, social y política.
11	Ciudades y comunidades sostenibles	Una vivienda sostenible favorece el acceso a los servicios básicos, sistemas de transporte público seguros y accesibles y a un proceso de urbanización inclusivo y sostenible.
12	Producción y consumo responsables	Las viviendas construidas con materiales y tecnologías sostenibles contribuyen al uso eficiente de recursos naturales y a la gestión racional de productos químicos y desechos, lo cual reduce la generación de desechos derivados de la actividad del sector y propicia a que las empresas adopten prácticas sostenibles en sus procesos de producción.
13	Acción por el clima	Con el uso eficiente de recursos a lo largo del ciclo de vida de la vivienda, es posible reducir los riesgos derivados del cambio climático.
14	Vida submarina	La vivienda ubicada fuera de zonas de riesgo o de alto valor ecológico y que cuenta con una adecuada infraestructura hídrica y de saneamiento, favorece directamente a la reducción de la contaminación marina y la protección de los ecosistemas marinos y costeros.
15	Vida de ecosistemas terrestres	De manera similar al punto anterior, una vivienda bien localizada contribuye a la conservación de los ecosistemas terrestres y del agua dulce.
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Formular e implementar políticas de vivienda inclusivas ayuda a reducir las diferentes formas de violencias y garantiza la toma de decisiones inclusivas, participativas y representativas que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas.

17	Alianzas para lograr los objetivos	La formulación e implementación efectiva de políticas de vivienda y hábitat dignos coadyuva a la movilización de recursos y a la conformación de alianzas multisectoriales y multiactorales para promover mejoras en la calidad de vida de la población más vulnerable y encuentra mecanismos novedosos para involucrar a sociedad en el proceso.
----	------------------------------------	---

Fuente: Di Virgilio (2022)

### La integración del Lote.ar con otros financiamientos

En las entrevistas surge que las UE gubernamentales tienden a combinar distintas fuentes y líneas de financiamiento nacionales (incluso dentro de la SISU), provinciales y municipales para llevar a cabo los objetivos que se propuso el municipio o la provincia. En este sentido, el Lote.ar se entiende como una herramienta posible de ser combinada con otras.

Desde la perspectiva de las y los entrevistados, colabora con la posibilidad de descomprimir futuras tomas y resolver la situación de los asentamientos con riesgos ambientales no mitigables. Los responsables de los organismos provinciales entrevistados refieren tener un banco de proyectos que les permite -a medida que salen las distintas líneas de financiamiento internacionales y nacionales- ir presentando propuestas según las características de cada programa y combinando las distintas fuentes de financiamiento.

Algo similar sucede en algunos de los municipios entrevistados, que refieren la integración de distintos programas nacionales, provinciales y municipales para llevar a cabo distintos tipos de proyectos habitacionales. Como advierte un entrevistado, los municipios no tienen recursos propios para hacer grandes proyectos, pero sí pueden tener la capacidad de articular distintos financiamientos.

A pesar de ello, cuando se observan articulaciones, estas ocurren con otras líneas de SISU, especialmente los Proyectos Ejecutivos Generales (PEG) y los Proyectos de Obras Tempranas (POT). En algunos casos, se advierte una combinación entre las líneas B1 y B2, sobre todo para aquellos casos en los que no hay disponibilidad de terrenos por parte de las UE y se requiere la cesión de predios pertenecientes a organismos nacionales o la adquisición a privados, mediante la línea B2.

Asimismo, en algunos de los casos analizados, está previsto que el Lote.ar se combine con otras líneas para el financiamiento de la vivienda por parte del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y organismos provinciales.

Como se anticipó, el Lote.ar es altamente valorado por las UE gubernamentales y no gubernamentales justamente por estar orientado a generar suelo urbano de calidad para sectores populares, algo que identifican como demanda en sus territorios que, hasta el momento, no lograba ser atendida. En las entrevistas se destaca que no suele haber otras líneas de financiamiento nacionales o provinciales que financien la urbanización y la dotación de infraestructura de nuevos lotes para este sector, por lo cual contar con esta herramienta se vuelve central.

Para los casos analizados en que se dispone de tierra fiscal (Córdoba, Mendoza, Olavarría), la línea B1 constituye una herramienta concreta para disponibilizar y movilizar suelo urbano. En otros municipios, en donde hay escasez de suelo fiscal (La Matanza), en tanto, la línea B2 que financia la compra de terrenos de privados o negocia la cesión de inmuebles de parte de organismos nacionales es muy bien valorada. Algunas entrevistas refieren además que el Lote.ar colabora en la prevención de nuevas ocupaciones de tierra y en la negociación de tierras con privados. En algunos municipios en que ya se venían llevando a cabo loteos por parte de la Municipalidad (caso Olavarría), el Lote.ar viene a fortalecer esos procesos y dotarlos de mayor financiamiento y respaldo.

### La relación del Lote.ar con los planes de ordenamiento territorial a nivel subnacional

El diálogo del Lote.ar con los planes provinciales y/o municipales de ordenamiento territorial es diferente según se trate de UE gubernamentales o no gubernamentales.

Cuando las Unidades Ejecutoras son provincias o municipios, se advierte que la localización de los loteos sigue las definiciones de los planes de ordenamiento locales. En general, se llevan a cabo en áreas de expansión urbana, donde el municipio tiene previsto cierto crecimiento y donde hay dotación de servicios, o al menos, está proyectada su expansión (Luján, Maipú, Olavarría). En el caso de Olavarría, por ejemplo, el Lote.ar se está implementando en una zona donde el municipio dispone de más tierras fiscales y tiene proyectado su utilización para nuevos loteos.

Asimismo, cuando la UE es gubernamental se advierten mayores posibilidades de adaptar la normativa local para facilitar el loteo. Por ejemplo, en Maipú la ley de uso del suelo exige fraccionamientos más grandes para la zona rural donde se está implementando el Lote.ar, pero para poder llevar a cabo el proyecto el Concejo Deliberante habilitó fraccionamientos más chicos.

En el caso de los loteos llevados a cabo por UE no gubernamentales no siempre se advierte una coordinación con los municipios, sus necesidades, prioridades y planes de ordenamiento. Se advierte una tensión en la localización de proyectos en zonas no habilitadas por la normativa existente, que podrían generar problemas en los procesos de regularización futuros. Desde la SISU se plantea que en algunas situaciones la normativa existente limita la expansión urbana por parte de los sectores populares, favoreciendo en cambio otro tipo de desarrollos como pueden ser los barrios privados. En este sentido, la intervención con el Lote.ar es considerada una estrategia de acción que busca tensionar esta perspectiva, apostando a revertir dichas condiciones en el futuro, a partir, por ejemplo, de cambios de uso del suelo.

Sin embargo, en el proceso en algunos casos, se crean tensiones con las instancias municipales o provinciales que están a cargo de dichas planificaciones urbanas. En este sentido, alertamos la posibilidad de generar mayores marcos de articulación entre la SISU y las instancias provinciales y municipales, que, a su vez, podrían repercutir en mayores grados de acompañamiento por estas instancias gubernamentales de los procesos desarrollados por las UE de organizaciones. Actualmente la relación entre las UE de organizaciones y las instancias estatales depende de la disponibilidad individual y los vínculos interpersonales entre referentes de las organizaciones y equipos municipales.

Asimismo, se menciona que, este tipo de intervenciones genera conflictos, especialmente cuando los gobiernos subnacionales cuentan con instrumentos normativos muy consensuados que definen áreas de expansión de la ciudad por fuera de las cuales resulta muy difícil asegurar el acceso a servicios públicos. De este modo, cuando desde la SISU se autoriza a través de organizaciones, la compra de terrenos con zonificación rural, a futuro puede resultar muy compleja la regularización del loteo y se pueden generar desde el propio Programa, de este modo, situaciones de irregularidad.

### Modalidades de coordinación vertical (o la ausencia de ellas)

En la implementación del Lote.ar se observan diferentes formas de coordinación vertical. Cuando los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) actúan como UE -en proyectos de mayor envergadura- trabajan conjuntamente con los municipios. Habitualmente, los municipios participan de la obra, pero el IPV es el que ejecuta porque tiene más experiencia y capacidad para encargarse de la licitación y del seguimiento de la obra.

Cuando las UE son los municipios, el IPV puede o no tener conocimiento de las obras que se desarrollan en los territorios. Sin embargo, no hay una coordinación de abajo hacia arriba formal. En esos casos, el IPV solo asesora o interviene si el municipio les

consulta. Cuando los municipios acercan proyectos al IPV ellos colaboran en el abordaje territorial, aportando una mirada más macro sobre el contexto, sobre cómo se inserta el proyecto en el territorio provincial y guían a la UE municipal para un abordaje más integral y de una mayor escala.

En algunos casos, se observa que los municipios no tienen ningún tipo de relación con las obras que la SISU, directamente o a través de organizaciones- implementa en su territorio. En estos casos, se señala que no han recibido por parte de la SISU, en la dependencia municipal, ninguna comunicación formal acerca de la iniciativa o invitación a conversar sobre los proyectos. En estos casos, las organizaciones -luego de efectivizar la compra del terreno- entraron en diálogo con el municipio para avanzar en la formalización del loteo.

En cambio, cuando las obras son ejecutadas por UE gubernamentales provinciales, los gobiernos municipales suelen tener conocimiento de las mismas. Cabe destacar que esta articulación es establecida directamente por los organismos provinciales, sin mediar en dicho intercambio la Secretaría. Los temas que obligan a la articulación provincia-municipio se vinculan con la gestión de factibilidades (para ver si no hay algo que ya esté haciendo el municipio en ese territorio) y la adecuación a las normas de ordenamiento territorial de cada municipio. Muchas veces son los municipios -especialmente los más pequeños- los que acercan demandas a los organismos provinciales. Estos las analizan y trabajan en conjunto, a través de convenios. Los municipios proponen y la provincia -como equipo técnico- evalúa y trabaja con los equipos de las municipalidades para acordar el proyecto y la modalidad de ejecución.

### Efectividad de la gestión

Tras haber reconstruido en el punto 2.2 los procesos de implementación diseñados desde la política, aquí se busca identificar posibles obstáculos o tensiones que emergen al poner en práctica estos modelos. Se consideran tanto los testimonios de los equipos técnicos de la SISU, como los de quienes coordinan las Unidades Ejecutoras de diferentes tipos de proyectos en curso.

Partiendo de la instancia de difusión de las líneas programáticas y la posibilidad de presentación de proyectos como paso iniciático de este proceso, respecto a la línea B1 se advierte que las UE gubernamentales inician su circuito en el Programa impulsadas por la necesidad de generar nuevos lotes a partir de ciertos impactos de las intervenciones en barrios ReNaBaP. En otros casos, se trata de una alternativa para dar respuesta a problemáticas emergentes como tomas u ocupaciones recientes. Respecto a las UE no gubernamentales entrevistadas que lograron poner en marcha proyectos de tipo B1 contando con tierras propias, dan cuenta de modos de acceso al Programa más fortuitos. Se trata en estos casos de organizaciones que tuvieron proyectos en marcha durante varios años, que atravesaron diferentes tipos de problemas para concretarlos y que, esta nueva línea de intervención fue identificada como una opción posible para volver a encaminar dichos proyectos. Las entrevistas dieron cuenta que estas organizaciones o cooperativas se enteraron del Programa por diferentes mecanismos interpersonales.

Se advierte, no obstante, la posibilidad de profundizar los canales de difusión institucionales e intergubernamentales respecto a las diferentes líneas de acción y financiamiento disponibles en tanto oportunidad para traccionar nuevos proyectos en que den respuesta a problemáticas vigentes en diferentes territorios. En este sentido, algunos representantes de gobiernos municipales y provinciales que fueron entrevistados en el marco de esta evaluación declararon desconocer esta línea de intervención en particular, incluso en casos en los que sí tienen registro de otras iniciativas financiadas por SISU que se desarrollan en sus territorios.

Por otro lado, tal como fue caracterizado más arriba, el Programa en sus diferentes líneas y modalidades imprime ciertas condiciones estrictas sobre las características que deben tener los terrenos o inmuebles sobre los cuales se realiza el loteo. Independientemente de que estos terrenos sean adquiridos como parte del Programa o no, constituyen un factor nodal para la implementación en tanto deben cumplir una serie de especificidades para ser posteriormente regularizados y propiciar de manera efectiva la producción de suelo urbano. En este punto, algunos entrevistados señalan que la adquisición de tierras públicas o privadas por parte del organismo constituye una instancia compleja que dificulta y/o al menos ralentiza los procesos de implementación. Involucra dificultades para articular con diferentes organismos estatales que no necesariamente están alineados con los objetivos y premisas del Programa, así como de disponibilidad de inmuebles aptos.

Respecto de la compra a privados, tanto en la línea B2 como en la B3, se advierten numerosos problemas a la hora de encontrar inmuebles que sean efectivamente aptos para el desarrollo de las obras. Los testimonios del equipo técnico y funcionarios SISU muestran que muchas veces los inmuebles tienen problemas de titularidad y, de hecho, es la propia SISU la que ha debido orientar a los propietarios acerca de cómo avanzar frente a estos obstáculos para sanear su dominio y concretar la venta. Otras veces se desprenden dificultades del contexto macroeconómico y un mercado inmobiliario que cotiza en moneda extranjera, generando obstáculos con los propietarios para fijar el precio acorde al tiempo estipulado para efectivizar la compra. En algunos casos, los inmuebles de la línea B3 u ofrecidos en la línea B2, no logran pasar las evaluaciones de factibilidad ambiental, territorial y técnica: se encuentran en zonas no urbanizables o bajo riesgo ambiental. Las dificultades que presentan los inmuebles ofrecidos se combinan con una fuerte ausencia de tierra vacante o en condiciones de ser adquirida en las adyacencias o cercanías a los barrios del registro, lo cual, como ya fuera mencionado, sería un elemento interesante para potenciar las intervenciones.

Tanto para la línea B1 como para la B2, es destacable la capacidad de sortear las dificultades que enfrentó la adquisición de tierras. Desde que surgió la línea B2, hasta el momento de escritura de este informe, el FISU adquirió 11 terrenos, incluyendo inmuebles de dominio privado y cesiones de la AABE. Respecto a la adquisición bajo la línea B3, los funcionarios entrevistados argumentaron que muchas de las dificultades de este proceso se disuelven ya que, si bien el Estado financia la compra del suelo, se trata de un intercambio entre privados (UE-vendedor). Sin embargo, este tipo de negociaciones también generan inconvenientes, en particular relacionados a las negociaciones con los privados que tienen que llevar adelante las organizaciones en este tipo de instancias. Además, respecto del momento de inicio de búsqueda de terrenos, los valores se elevan por la expectativa de compra y muchos vendedores se niegan a realizar la transacción en moneda local. En las entrevistas los representantes de las UE sostienen también que se trató de una instancia dificultosa y en muchos casos, implicó el inicio de búsquedas de suelo en zonas alejadas de las propuestas originales. Resuena la frase “se compró lo que se pudo, no lo que se quiso”.

Si bien los testimonios sostienen que los procesos son más ágiles en la línea B1, donde el proceso de adquisición de tierras no obstaculiza la ejecución ya que las UE aportan terrenos para realizar los loteos, aun bajo estas circunstancias el cumplimiento de las factibilidades de estos territorios también es reconocido como una dificultad. Las UE gubernamentales suelen proponer diferentes tierras, pero tienen baja capacidad técnica para acreditar y verificar sus condiciones de factibilidad. Destaca la falta de digitalización de los Catastros, que dificulta la corroboración de la información sobre los terrenos, así como las múltiples situaciones de problemas en el saneamiento del dominio. Además, si bien las UE suelen proponer diferentes alternativas posibles, se advierte que en algunos casos existe una muy baja disponibilidad de suelo en ciertos municipios, y aún menor cuando se buscan tierras aptas en zonas cercanas a los barrios populares o con buena localización.

Asimismo, las UE se encuentran con diferentes obstáculos para obtener las documentaciones que desde el Manual Operativo se establecen como indispensables para la presentación de proyectos. Los principales problemas en términos de capacidades técnicas y de gestión se vinculan con la obtención de la documentación que debe acompañar la propuesta de adquisición y/o regularización de suelo. Esta limitación no parece responder exclusivamente a un déficit de capacidades técnicas de las UE, sino también a los fuertes retrasos en materia de digitalización de documentos en distintas agencias estatales y a dinámicas propias del mercado inmobiliario.

Se advierte que, aún con el fuerte acompañamiento y apoyo brindado desde la SISU a las diferentes UE en las líneas B1 y B3, los casos de mayor éxito de ejecución son aquellos que movilizan capacidades previas de gestión. Esto se observa no solo en los casos de UE gubernamentales sino también de organizaciones, donde prevalecen aquellas que tienen áreas técnicas específicas que se vuelcan al armado, a la ejecución y al seguimiento de proyectos.

Tras la aprobación de los proyectos, la etapa de ejecución de obras da lugar a otro tipo de tensiones que también producen demoras. Los UE provinciales sostienen que existen obstáculos para lograr la aprobación y prestación de servicios públicos en tiempo y forma, porque las prestatarias no tienen disponibilidad para inspeccionar obras y se generan fuertes dilaciones. Por el contrario, cuando los servicios son provistos por pequeñas cooperativas de servicios locales, su participación resulta más ágil y sencilla. Asimismo, sobre las ejecuciones de las obras de infraestructura y loteo de UE gubernamentales intervienen procesos licitatorios y administrativos que tienden a demorar el inicio de la obra, cuestiones que no se dan en los casos de UE no gubernamentales.

Por otro lado, el proceso de regularización dominial tiene una complejidad estructural que, desde ya, excede al Programa en sí mismo, pero imprime ciertas tensiones en el proceso de implementación. Se trata de procesos extensos, que involucran a diferentes profesionales y técnicos para la subdivisión de macizos y parcelas. Además, en algunos casos, involucra a los Concejos Deliberantes, la Escribanía de Gobierno, la Dirección Provincial de Catastro y otro tipo de instancias y actores que complejizan el proceso.

En algunos casos aún no se ha definido la modalidad de escrituración, si se tratará en todos los casos de escrituraciones individuales por lote individual, comunitaria, entre otras alternativas. Asimismo, y previendo la extensión de este paso, algunos casos consideran entregar posesiones provisorias y figuras de derecho posesorio. Asimismo, cada proyecto y cada UE define sus propios criterios y condiciones de la escritura. Principalmente las UE de organizaciones dan lugar a debates sobre condicionalidades para prevenir futuras ventas que terminen por mercantilizar y volver inaccesible este tipo de soluciones habitacionales.

Respecto a los procesos de adjudicación de los lotes, en todos los casos esta instancia es una responsabilidad de las UE con la verificación y aprobación por parte de la SISU, aunque cuando se trata de UE gubernamentales se desarrolla un acompañamiento mucho más activo por parte de la CGT y la Coordinación de ReNaBaP en la elaboración de los listados y los procesos de selección. Tal como consideran algunos testimonios de trabajadores de SISU, esta particularidad radica en que es posible y frecuente que los gobiernos municipales o provinciales no tengan un real interés o voluntad política de que los nuevos lotes sean destinados a población vulnerable y, por lo tanto, se desplegaron operatorias específicas para, desde la SISU, obstruir posibles alteraciones sobre los criterios de adjudicación. Como ya fue descrito, durante el diseño de los proyectos, estos dos equipos de la SISU articulan con las UE para conformar un acuerdo que tiene compromiso de cumplimiento en el Convenio.

Los requisitos propuestos por la SISU para ser adjudicatario de los lotes son similares en las líneas B1 y B3:

- a) ser personas humanas, tener DNI, tener entre 18 y 65 años;

- b) contar con ingresos mensuales del grupo familiar entre 0 y 6 SMVyM (estos ingresos pueden provenir de un trabajo de la economía popular, asalariados, o jubilados);
- c) no poseer bienes inmuebles registrados a su nombre ni como co-propietarios; d) no haber sido adjudicatario de sorteos de lotes o de viviendas anteriores (tanto la persona como el cónyuge). El único que varía es que para la línea B1 se exige, además, que las familias destinatarias de los lotes habiten en un barrio ReNaBaP y lo acrediten con Certificado de Vivienda Familiar. Sin embargo, esta exigencia se fue modificando a lo largo de la implementación del Programa, quedando solo como una prioridad que no resulta excluyente. Según explica uno de los entrevistados, se trata de que un porcentaje de habitantes del loteo sea habitante de barrios populares.

No se ha podido constatar que las poblaciones destinatarias de lotes que actualmente habitan en barrios ReNaBaP, lo hagan en barrios que se ubiquen territorialmente próximos a los proyectos en ejecución. En este sentido, con los datos disponibles, no se ha podido constatar este aspecto de la pertinencia territorial de los casos analizados.

En los casos de UE de organizaciones el proceso de adjudicación tiene otras características. Si bien las condiciones generales son las mismas que en el caso de las UE gubernamentales, las organizaciones cuentan con mayor autonomía en la conformación del listado de adjudicatarios. Las UE en estos casos suelen incorporar ciertos criterios –consensuados– en función de las especificidades de cada territorio. Por ejemplo, algunas situaciones muestran que las UE incorporan como requisito la residencia en la localidad o definen prioridades o cupos para situaciones consideradas de mayor vulnerabilidad, como mujeres con hijos o que padecen de violencia de género, personas trans, personas en mayor precariedad habitacional, personas en tratamiento por adicciones, personas con discapacidad, entre otros. En algunas oportunidades también se consensuaron nuevos requisitos o prioridades en función de los emergentes que se dieron en el territorio. A modo de ejemplo, en una de las localidades donde se llevaría a cabo un loteo, se generó cierta resistencia con los actuales vecinos, por lo que se consensó adjudicar en forma directa un porcentaje de lotes a residentes de la localidad (aun cuando no cumplieran con los otros requisitos del Programa) y establecer prioridad a bomberos voluntarios, empleados estatales y de una institución de salud cercana al loteo, como forma de destrabar el conflicto y continuar con el proyecto.

Algunas excepciones a los criterios de selección se observan entre las UE organizacionales de la línea B1. En estos casos, al tratarse en determinadas circunstancias de experiencias con cierta historicidad previa (experiencias cooperativistas que sufrieron fuertes obstáculos en su avance, experiencias que fueron objeto de otras políticas o intervenciones inacabadas, etc.) se privilegió la conservación de los integrantes originales de dichas organizaciones.

En cuanto al proceso de inscripción y sorteo, cuando está a cargo de UE gubernamentales, se suele implementar a través de distintos canales para darle la mayor difusión posible. Se difunde a través de gacetillas de prensa, en los medios locales, en los canales institucionales de los municipios y también a través de equipos territoriales que se acercan a los barrios para completar una primera etapa de la inscripción. Esto colabora en una mayor difusión de la propuesta para llegar a la mayor cantidad de beneficiarios posible. En oportunidades, se señala que el proceso de inscripción ha permitido generar un registro de demanda habitacional que antes no existía.

Por último, en varias de las experiencias relevadas, si bien los procesos de implementación de estas líneas terminan con la entrega y escrituración de los lotes con servicios, se advierte la voluntad de continuar de modo articulado y bajo la órbita de diferentes políticas existentes hacia la construcción de viviendas. En algunos casos las UE exploran posibilidades con gobiernos municipales, provinciales y el gobierno nacional. Se

destaca, no obstante, que si estas articulaciones pudieran realizarse a priori y en el marco del Lote.ar, podrían llevar a circuitos más virtuosos y posiblemente más cortos. Un ejemplo de esto lo encontramos en una de las experiencias analizadas de la línea B1 con UE no gubernamental. Este caso contaba con un terreno de su propiedad (lo cual facilitó en muchos aspectos el desarrollo del Lote.ar), pero precisamente el hecho de ser propietarios del suelo imposibilitaba que puedan acceder al programa Casa Propia. Por este motivo, posteriormente a haber culminado el Lote.ar debieron transferir la propiedad del suelo al municipio bajo una donación para poder ingresar al programa que les habilitará la construcción de viviendas y luego de terminar de pagar las hipotecas podrán contar con la escritura de sus viviendas.

## Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

### El rol de la SISU en el fortalecimiento de las UE

Cabe destacar que en las líneas B1 y B3, las UE tienen un fuerte acompañamiento por parte de los diferentes equipos de la SISU durante todo el proceso de diseño y presentación de proyectos, con el propósito de agilizar y vehicular este tipo de acciones.

Los entrevistados señalan que, a pesar de que la SISU ofrece los fondos para la realización de las obras, las UE no siempre tienen capacidades para llevarlas adelante y es sobre este punto que el acompañamiento en el diseño de los proyectos resulta indispensable.

En líneas generales, se sostiene que la capacidad de ejecución por parte de las UE es muy diversa y no siempre se relaciona con el tipo de UE, es decir, si es gubernamental o no. Por ello, desde la SISU se identifican las capacidades técnicas y recursos de cada UE caso por caso y en función de eso se define el grado de acompañamiento. En términos generales, entre los casos analizados, las UE organizaciones han tenido mayor capacidad de ejecución que las UE gubernamentales. Sin embargo, en todos los casos se trata de proyectos de menor escala. Asimismo, cuando los lotes son para los propios integrantes de la organización, su involucramiento es mayor. Algunos municipios muestran gran capacidad de gestión que parece estar asociada a las características del equipo técnico. Otros, en cambio, o tienen circuitos burocráticos intrincados que limitan su capacidad de ejecución o la problemática es tan grande que la capacidad estatal no alcanza a dar respuesta.

Asimismo, actualmente la SISU trabaja en el desarrollo de instancias de acompañamiento para la formación de los barrios que son producto del loteo. Se busca continuar el acompañamiento a las familias después de la adjudicación, particularmente sobre la ocupación del lote y la seguridad en la tenencia. Si bien este acompañamiento está contemplado desde el inicio en la línea B3, actualmente la Secretaría se propone expandir este tipo de trabajo hacia el resto de las líneas del Programa Lote.ar.

Este trabajo cercano de la SISU es percibido por parte de las UE (gubernamentales y no gubernamentales) que, en general, destacan el buen diálogo con los equipos técnicos de la Secretaría. En las entrevistas se refieren respuestas ágiles a las demandas y buena predisposición a resolver posibles inconvenientes en el armado del proyecto o en la ejecución de la obra. También se destaca la cercanía de los referentes que trabajan en la SISU y sus conocimientos técnicos y perfiles profesionales, que suelen hacer una revisión completa de la documentación y hacer un reaseguro de las obras. En el caso de UE no gubernamentales también se destaca que las contribuciones y señalamientos al proyecto por parte del equipo de la SISU permiten mejorar sustancialmente la propuesta.

### La adquisición y urbanización de lotes

En relación a la línea B2, el proceso se inició con numerosos inmuebles en cartera. Hasta el momento, se logró la adquisición e incorporación al FISU de 11 terrenos. 4 de los inmuebles fueron cedidos por AABE y el resto fueron adquiridos a privados. De los

11 inmuebles 3 de ellos están localizados en Córdoba y el resto en la provincia de Buenos Aires.

El proceso de transferencia resulta complejo, debido a diversos motivos. En los casos en los que el dominio de la tierra es nacional y/o fiscal, depende de la decisión política para afectar dichos inmuebles al Programa. En los casos de tierra de dominio privada, las negociaciones y los procesos burocráticos que se demandan para comprar un terreno demoran el proceso.

Pese a dichas dificultades, los avances de la línea han sido importantes y resulta una iniciativa sumamente novedosa que el Estado se haga de suelo urbanizable. Generar nuevo suelo urbano asequible es a todas vistas una herramienta imprescindible para la integración socio urbana de los barrios populares y para el desarrollo de nuevos emprendimientos de vivienda para los sectores de menores ingresos.

En este marco, se destaca el desarrollo de la normativa que acompaña a los procesos de transferencia y adquisición de suelo a manos de la Secretaría y su incorporación efectiva al Fideicomiso con un objeto concreto (la integración socio urbana de barrios populares), resulta uno de los logros más importantes del Programa.

La generación de información sobre la dinámica territorial resulta otro aporte significativo del Programa, en tanto constituye un insumo básico para pensar proyectos futuros.

Las características del Programa y los requisitos que se exigen respecto a las condiciones del terreno y la factibilidad de los servicios, al menos en los casos estudiados, dan cuenta de que efectivamente se busca generar suelo urbanizado de calidad para sectores que habitualmente no son alcanzados por las políticas sectoriales. Esto se observa en las definiciones de dimensiones de los lotes, en la ubicación de los lotes (en general en áreas de expansión, cercanos a equipamientos educativos y de salud, servicios de transporte, etc.) y en la evaluación de las condiciones de extensión de los servicios (aunque en oportunidades se opte por soluciones alternativas, como ser servicios desvinculados o autogestionados) y en la inclusión de obras de apertura de calles, veredas, espacios verdes, alumbrado público, etc.

Asimismo, la implementación del Programa generó resultados no previstos. Por ejemplo, en Lujan, la implementación del Lote.ar implicó un trabajo de preinscripción de destinatarios para la adjudicación de los lotes que sirvió de base para la creación de un registro de demanda habitacional que hasta entonces no existía en el municipio. En Maipú (Mendoza), el área de Vivienda refiere que a partir del vínculo con SISU empezaron a ampliar su trabajo, no ya limitado a la construcción de vivienda, sino también incorporando otras actividades. También sostiene que implicó un proceso de aprendizaje al incorporar la cuestión social a una dinámica de trabajo más de tipo técnico.

Finalmente, el Programa fortalece también la experiencia organizativa. Por ejemplo, en el caso de Las Heras (Mendoza), el trabajo en el loteo hizo que se volviera a fortalecer la cooperativa: mucha gente del barrio quiere participar para acceder a su lote.

## Conclusiones

En términos de fortalezas del Lote.ar, se resaltan las siguientes:

- El Lote.ar logra cumplir con el objetivo de generar suelo urbano, a fin de contener el crecimiento de los barrios populares y prevenir el desarrollo de nuevas ocupaciones.
- Se destaca que las líneas de financiamiento nacionales o provinciales que financian la urbanización y la dotación de infraestructura de nuevos lotes son casi inexistentes, por lo cual contar con esta herramienta se vuelve sumamente importante en la gestión del suelo urbano.
- Se observa un gran alcance territorial, ya que el Programa Lote.ar presenta intervenciones en 18 de las 24 Provincias de Argentina, con ejecución en los principales centros urbanos del país y de mayor demanda.
- Los proyectos contemplan la creación de lotes con servicio y la creación de equipamientos necesarios en el desarrollo de la vida cotidiana de las poblaciones que se constituirán en nuevas comunidades. En algunos casos también se piensan en función de las falencias del entorno y un aporte a la estructura urbana en un sentido más amplio.
- Cada uno de los proyectos tiene sus particularidades, pero para desplegar estas intervenciones, la SISU articula fundamentalmente con organizaciones y gobiernos locales y, según cada territorio, se generan a su vez otras posibles articulaciones como con AABE y otras dependencias vinculadas a la provisión de servicios e infraestructuras.
- En algunos casos, se tejen articulaciones interesantes en los territorios entre organizaciones y gobierno local que, a la vez, permiten combinar y articular distintas intervenciones en el territorio.
- En la mayoría de los casos, los loteos alcanzan a población que habitualmente queda por fuera de las políticas de acceso al hábitat. Es decir, el Programa no termina siendo únicamente para habitantes de barrios ReNaBaP, sino para familias de sectores populares, que presentan perfiles socioeconómicos que se ajustan a los de los habitantes de los barrios del Registro, lo cual dialoga con el objetivo preventivo de la política.
- Se muestra una gran capacidad para innovar y flexibilidad para adaptar la política pública en función de la articulación con el territorio. Esto se observa en dos sentidos. Por un lado, cuando desde las UE solicitan modificaciones en función de particularidades territoriales a ciertos parámetros preestablecidos. Y por otro, el surgimiento de diversas líneas dentro del Lote.ar que emergen para dar respuesta a problemas o falencias que aparecen en la ejecución.
- La existencia de los vínculos construidos previamente entre el Estado y las organizaciones sociales fue un factor clave en la difusión del Programa y en la construcción de un Programa cuya ejecución sea posible para esta población. Asimismo, las UE de organizaciones tienen un fuerte anclaje territorial y conocimiento de los barrios y poblaciones donde se interviene.
- Las Unidades Ejecutoras señalan una muy buena comunicación con la SISU y la existencia de un trabajo articulado. En este punto, la existencia de equipos territoriales, técnicos, profesionales y funcionarios con conocimiento del entramado previo y que están allí en los territorios, resulta clave para la buena comunicación y cercanía con el proceso. A la vez, se resalta como un factor positivo la claridad de los procesos que se plasman en distintos documentos guía, como pueden ser los manuales operativos.

- En la línea B3-ARCA se desarrollan procesos de participación destacables donde se construyen las intervenciones contemplando y fomentando las voces y acciones de las y los futuros habitantes. Este proceso es fomentado desde la SISU a partir de ciertos manuales y lineamientos generales que lo establecen.
- El Programa habilita la intervención de municipios con diferente signo político al gobierno provincial, permitiéndoles avanzar de manera directa e independiente cuando cuentan con una baja colaboración por parte de los gobiernos provinciales.
- En municipios y/o localidades de baja escala el Lote.ar resulta un instrumento potente para prevenir la informalidad.

Por otro lado, se destacan los siguientes aspectos a reforzar:

- Actualmente el Programa genera lotes con servicios para personas de los sectores populares, cumpliendo su objetivo preventivo. Sin embargo, presenta mayores limitaciones para aportar a los procesos de integración que la Secretaría viene desarrollando en los barrios ReNaBaP. Con el Lote.ar se abre una oportunidad para adquirir nuevo suelo en las inmediaciones de barrios ReNaBaP con procesos de integración. Sería deseable, más allá de las limitaciones que por momentos se mencionan -relacionadas a cuestiones vinculadas al precio o disponibilidad de suelo-, encontrar mecanismos que permitan generar lotes nuevos en zonas más cercanas a los asentamientos preexistentes y destinados a esa población, a la vez que, generar mayores niveles de articulación entre el Lote.ar y otros programas de la SISU, poniendo al Programa al servicio de dichos procesos. En este sentido, no se ha podido constatar que las poblaciones destinatarias de lotes que actualmente habitan en barrios ReNaBaP, lo hagan en barrios que se ubiquen territorialmente próximos a los proyectos en ejecución.
- Existe una desarticulación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales que se expresa de diversas maneras. A saber: I) los gobiernos provinciales pueden no tener conocimiento ni intervención de las acciones desarrolladas por el Municipio; II) algunos municipios desconocen las intervenciones que llevan a cabo las UE organizaciones en su territorio. Eso atenta contra el impacto de las intervenciones y limita el alcance de las mismas. En el caso de los loteos llevados a cabo por UE no gubernamentales no siempre se advierte una coordinación con los municipios, sus necesidades, prioridades y planes de ordenamiento territorial. El Lote.ar no establece como requisito una articulación de la UE con el nivel municipal, más allá de los procedimientos administrativos habituales, como la aprobación de planos o la factibilidad de servicios. En oportunidades, se adquieren terrenos que no tienen la zonificación adecuada o luego surgen incompatibilidades con respecto a la normativa urbana. Sería deseable la promoción de mesas de trabajo articuladas donde participen referentes de la SISU, representantes de la/s UE de la/s organización/es y de los entes provinciales y municipales involucrados.
- En algunos casos, los referentes municipales advierten confusión entre las diferentes líneas de acción de la SISU llevadas adelante, así como de los requisitos que debe cumplir cada caso para ingresar en una u otra línea. En este sentido, se pone el acento sobre la necesidad de profundizar los canales de difusión institucionales e intergubernamentales principalmente de las diferentes líneas de acción y financiamiento disponibles.
- Las provincias poseen un bajo involucramiento en las iniciativas. Se menciona como posible explicación para la falta de proyectos que la presentación de los mismos exige movilizar capacidades que las UE muchas veces no disponen. En el caso de Mendoza, no obstante, el IPV sostiene que actúa como UE cuando se trata de

casos de alta complejidad y con grandes requisitos técnicos, sin embargo, las entrevistas a municipio sugieren que la decisión de la provincia de asumirse en algunos casos como UE tuvo que ver con el hecho de ya estar comprometida con esos casos por vías judiciales.

- Las UE no gubernamentales que acceden a la presentación de proyectos parecen ser aquellas con mayores capacidades institucionales. En algunos casos el perfil de las UE organizaciones no parece ajustarse del todo a lo que busca el Programa, fundamentalmente porque, aun cuando muestran relaciones con el territorio, en estricto sentido no son de base territorial.
- En la mayoría de los casos, se advierte falta de claridad sobre cómo va a continuar la consolidación (y en algunos casos formalización) del barrio una vez entregados los lotes. Si bien desde la SISU hay un claro reconocimiento de que la apuesta de la política es la generación de lotes, se alerta sobre la necesidad de construir estrategias posteriores, en articulación con programas municipales, provinciales o nacionales que permitan acompañar el proceso de construcción de las viviendas para evitar la reproducción de las condiciones de informalidad, que muchas veces priman en las familias de los sectores populares, debido a la falta de recursos económicos. En este sentido, sería deseable, para que la política sea completamente efectiva, encontrar y garantizar el financiamiento y acompañamiento técnico necesario para un proceso de autoconstrucción exitoso, asegurando de este modo que quienes reciben el lote puedan acceder a una vivienda adecuada. En algunos casos, se manifiestan diálogos abiertos con el municipio, la provincia y/o el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat para desarrollar algún programa de construcción o vivienda.
- Si bien el Lote.ar está pensado para zonas periféricas en relación con la expansión de la mancha urbana, la política de generación de suelo urbano resulta sumamente interesante para diversos contextos. En este sentido, se abre la posibilidad de pensar este tipo de estrategias de adquisición de suelo en zonas de mayor densidad. En este sentido, se podrían flexibilizar algunos requisitos respecto a las dimensiones de los lotes para que se adapte mejor a las características y necesidades del territorio. Puntualmente, se señala que en algunos casos el loteo individual y de baja densidad no es viable en contextos urbanos que requieren de un mejor aprovechamiento del suelo para acceder a la centralidad. En particular, algunos entrevistados marcan la tensión con el paradigma del lote propio y de baja ocupación que no permite respuestas a municipios localizados en áreas más densificadas y con escasa disponibilidad de tierras.
- Se identifican una serie de momentos donde algunos entrevistados advierten demoras o dificultades: I) en las líneas de adquisición de suelo suele haber demoras a la hora de encontrar el terreno, especialmente debido a la dolarización de los precios del suelo y el proceso inflacionario; II) existen demoras en la aprobación de la factibilidad de los proyectos por parte de los municipios y entes de servicios correspondientes; III) al momento de garantizar la adquisición y/o regularización de suelo, se solicitan una serie de documentos de organismos tales como escribanías y registros de la propiedad, que resultan difíciles de conseguir; IV) se generan obstáculos en la aprobación prestación de servicios públicos en tiempo y forma porque las prestatarias no tienen disponibilidad para inspeccionar obras y se generan fuertes dilaciones; V) a pesar de que los convenios contemplan actualización presupuestaria mediante redeterminación de precios, el contexto inflacionario se advierte como un problema en el desarrollo de la obra, debido a la pérdida de valor del dinero; VI) el proceso de regularización dominial tiene una complejidad estructural que, desde ya, excede al Programa.
- En todos los casos se proyecta alcanzar escrituraciones, ya sean individuales, por lote o comunitarias. Sin embargo, en varios casos aún no se ha definido la modalidad de la escrituración. Asimismo, y previendo las demoras que se pueden suceder

en este paso y a sus costos, en algunos casos consideran entregar posesiones provisorias. Asimismo, cada proyecto y cada UE define sus propios criterios y condiciones de la escritura. Sería deseable que la SISU acompañe este proceso generando mecanismos transparentes que eviten procesos especulativos futuros.

- Si bien como línea general en la totalidad de los proyectos se prioriza las poblaciones con mayores grados de vulnerabilidad del territorio, existe cierta flexibilidad en la aplicación de requisitos para ser beneficiario, dando lugar a determinados criterios de adjudicación consensuados en función de las especificidades de cada territorio. Por ejemplo, algunas situaciones muestran que las UE incorporan como requisito la residencia en la localidad o definen prioridades o cupos para situaciones que potencian las condiciones de vulnerabilidad, como mujeres con hijos o que padecen de violencia de género, personas trans, personas en mayor precariedad habitacional, personas en tratamiento por adicciones, entre otros. Estos criterios emergentes en la práctica resultan sumamente interesantes. Consideramos que sería positivo la circulación y promoción de estos criterios por los distintos proyectos, considerando siempre su pertinencia para cada situación territorial particular.

## Bibliografía

DAC & OCDE. (2020). Mejores criterios para una mejor evaluación—Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/monitoreo-y-evaluacion-de-politicas-programas-y-proyectos-social-1/>

Di Virgilio, M.M. (2022). Housing and Development. Informal Settlements and the SDGs. En Brears, R. C. (Ed.). *The Palgrave encyclopedia of urban and regional futures*. Cham: Springer International Publishing.

Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: Orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo Libros.

## Fuentes

### Personas consultadas

	Nombre	Cargo	Fecha
1	Daniel Domínguez	Secretario de Obras Públicas y Servicios (Municipio de Luján, Provincia de Buenos Aires)	31/05/2023
2	Florencia Marín	Directora de Planeamiento (Municipio de Olavarría, Provincia de Buenos Aires)	06/06/2023
3	Guillermo Montefusque	Gerente de Hábitat del Instituto Provincial de Vivienda (Provincia de Mendoza)	05/06/2023
4	Martín Oro	Presidente de la Cooperativa Integral General San Martín	16/05/2023
5	Nicolás Balzarini	Arquitecto del Equipo Territorial (Secretaría de Integración Social y Urbana de la Nación)	18/5/2023
6	Mauro Monopoli	Referente del Equipo Territorial (Secretaría de Integración Social y Urbana de la Nación)	01/06/2023
7	María del Mar Murga	Coordinadora de Gestión Territorial (Secretaría de Integración Social y Urbana de la Nación)	13/06/2023
8	María José González	Directora de Casa de Tierras y Regularización Dominial (Municipio de Olavarría, Provincia de Buenos Aires)	13/06/2023
9	Federico Huth	Coordinador de Lotes con Servicios (Secretaría de Integración Social y Urbana de la Nación)	15/06/2023
10	Gustavo García Bosco	Subdirector de Vivienda (Municipio de Maipú, Provincia de Mendoza)	21/06/2023
11	Lucas Mirabelli	Director de Tierra y Vivienda (Municipio de Luján, Provincia de Buenos Aires)	27/06/2023
12	Eduardo Mezzabotta	Secretario de Infraestructura y Servicios (Municipio de Maipú, Provincia de Mendoza)	27/06/2023
13	Juan Tevez	Referente de la Cooperativa FECCIUR	28/06/2023
14	María Paula Turco	Coordinadora de Gestión Comunitaria (Secretaría de Integración Social y Urbana de la Nación)	30/06/2023
15	Gustavo Rebord María José Filipi	Secretario de Planeamiento y Directora de Planeamiento (Municipio de Córdoba, Provincia de Córdoba)	13/07/2023
16	Ricardo Delugan	Subsecretario de Desarrollo Urbano, Ambiente y Energía (Municipio de Las Heras, Provincia de Mendoza)	25/07/2023
17	Javier Fernández Castro	Secretario de Hábitat (Municipio de La Matanza, Provincia de Buenos Aires)	02/08/2023
18	Patricia Reyna	Subdirectora de Proyectos de la Secretaría Hábitat (Provincia de Córdoba)	10/08/2023
19	Ema Tobal	Referente de la Cooperativa CEyTIS	11/09/2023

20	Maximiliano Melgar	Referente de la Cooperativa Evita	11/09/2023
21	Santiago Puliti	Coordinador del Área de Obras Públicas (Municipio de Mercedes, Provincia de Buenos Aires)	12/09/2023
22	Matías Raffer	Referente administrativo de la Coop. Construyendo Dignidades	12/09/2023
23	Candelaria Baenas	Referente técnica de la Cooperativa Cucharada, Balde y Corazón	12/09/2023
24	Nicolás Cannone	Referente Técnico de la Cooperativa Chacabuco	18/09/2023

### Materiales consultados

- Secretaría de Integración Socio Urbana (2023) Listado de proyectos Programa Lote.ar actualizado al 14/06/2023.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2021) Instructivo operativo para Línea de Acción B1 “Lotes con Servicios Proyectos Especiales” Programa Lote.ar. Número IF-2021-22663442-APN-CEFISU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022a) Instructivo operativo para la adquisición de tierras a través del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B2 “Adquisición de tierras para elaboración de Proyectos Urbanísticos” Programa Lote.ar. Número IF-2022-85177903-APN-CEFISU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022b) Instructivo operativo para Línea de Acción B3 “Acciones para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina” Programa Lote.ar. Número IF-2022-109551886-APN-CEFISU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2023) Instructivo operativo de Asignación de Lotes con Servicios – Fondo de Integración Socio Urbana. Número IF-2023-51004398-APN-CEFISU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2021) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción “Lotes con Servicios Proyectos Especiales” (CONVE-2021-07646889-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Informe técnico de factibilidad Loteo Zepa Córdoba. Número IF-2021-03690204-APN-DDP#MDS.
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Legajo Técnico Zepa Córdoba. Número IF-2021-04761217-APN-DDP#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2023) Adenda al Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción “Lotes con Servicios Proyectos Especiales” (CONVE-2021-07646889-APN-CEFISU #MDS).
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B3 “Acciones para el Repoblamiento de la Argentina” (CONVE-2022-63476740-APN-CEFISU #MDS).
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022) Adenda al Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo

de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B3 "Acciones para el Repoblamiento de la Argentina" (CONVE-2022-63476740-APN-CEFISU #MDS).

- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Ficha del Inmueble – Municipio: La Matanza, Pcia. Buenos Aires – FECCIUR. Número IF-2022-58976621-APN-DNDU#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Ficha de Relevamiento de Predios ID 1.66.17 - Virrey del Pino 459 - Línea B3.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2021) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B1 "Proyectos especiales de Lotes con Servicios" (CONVE-2021-64801313-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Informe técnico de factibilidad Loteo Municipio Las Heras, Provincia de Mendoza. Número IF-2021-59549409-APN-DDP#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Legajo Técnico Finalización Loteo 4° B° Integral Coop. Urbanización y Vivienda B° Gral. San Martín. Número IF-2021-58639851-APN-DNDU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B1 "Proyectos especiales de Lotes con Servicios" (CONVE-2022-117087895-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Informe técnico de factibilidad Lotes con Servicios B° Integral – Cooperativa de Vivienda, Urbanización, Servicios Públicos y Sociales, Crédito y Consumo Integral Limitada Barrio Gral. San Martín. Número IF-2022-90457190-APN-DDP#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Legajo Técnico Finalización Lotes con Servicios B° Integral – Cooperativa de Vivienda, Urbanización, Servicios Públicos y Sociales, Crédito y Consumo Integral Limitada Barrio Gral. San Martín. Número IF-2022-89008539-APN-DNDU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2021) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B1 "Proyectos especiales de Lotes con Servicios" (CONVE-2021-122571364-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Informe técnico de factibilidad Lotes con Servicios B° Los Laureles, Municipio de Luján, Provincia de Buenos Aires. Número IF-2021-111729585-APN-DDP#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Legajo Técnico Lotes con Servicios Los Laureles – Municipalidad de Luján. Número IF-2021-111385663-APN-DNDU#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Ficha de Relevamiento de Predios Proyecto Lotes con Servicios Los Laureles.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2021) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción B1 "Proyectos especiales de Lotes con Servicios" (CONVE-2021-122568121-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Informe técnico de factibilidad Lotes con Servicios Torres, Municipio de Luján, Provincia de Buenos Aires. Número IF-2021-118571629-APN-DDP#MDS.

- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2021) Legajo Técnico Lotes con Servicios Predio Colonia Montes de Oca, Torres, Municipalidad de Luján. Número IF-2021-118779069-APN-DNDU#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Ficha de Relevamiento de Predios Proyecto Lotes con Servicios Torres, Luján.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción “Lotes con Servicios Proyectos Especiales” (CONVE-2022-29394829-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Informe técnico de factibilidad Lotes con Servicios “Carril Viejo”, Municipalidad de Maipú. Número IF-2022-21304574-APN-DDP#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Legajo Técnico Lotes con Servicios “Carril Viejo”, Municipalidad de Maipú. Número IF-2022-20543763-APN-DNDU#MDS.
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2023) Adenda al Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción “Lotes con Servicios Proyectos Especiales” (CONVE-2022-103910833-APN-CEFISU #MDS).
- Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana (2022) Convenio Específico para la implementación de un proyecto con financiación del Fondo de Integración Socio Urbana - Línea de Acción “Lotes con Servicios Proyectos Especiales” (CONVE-2022-74680077-APN-CEFISU #MDS).
- Dirección de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Informe técnico de factibilidad Lotes con Servicios “Predio Chacra 398 (Barrio Dorrego)”, Municipalidad de Olavarría. Número IF-2022-50780936-APN-DDP#MDS.
- Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social (2022) Legajo Técnico Lotes con Servicios “Chacra 398”, Municipalidad de Olavarría. Número IF-2022-49530343-APN-DNDU#MDS.

## Acerca de los autores y las autoras



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 Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés.

**Mauro Solano**

– [Director de Estado y Gobierno en CIPPEC](#)

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), con posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM).

**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.

**Denise Brikman**

– [Consultora Especialista](#)

Lic. en Sociología (UBA), Magister en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU/UBA), Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Investigadora asistente en CONICET. Investigadora del Área de Estudios Urbanos de IIGG/FSOC-UBA.

**María Clara Esteban**

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

Lic. Ciencia Política (UBA). Diplomatura Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil (FLACSO). Candidata a magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM - Georgetown y Universidad de Georgetown). Diplomatura en Ciudades y Políticas Urbanas (UTDT).

**Nicolás Dino Ferme**

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

Lic. Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Antropología Social (UNSAM/IDES). Maestrando en Economía Urbana (UTDT).

**Mercedes Najman**

– [Consultora Especialista](#)

Lic. en Sociología (UBA), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Investigadora asistente en CONICET. Investigadora del Área de Estudios Urbanos de IIGG/FSOC-UBA.

**Carolina González Redondo**

– [Consultora Especialista](#)

Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Investigadora asistente en CONICET. Investigadora del IEALC. Docente de Metodología de la Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

---

Los autores y autoras agradecen la colaboración en este proyecto a Emiliano Arena y María Victoria Marco del equipo de CIPPEC.

De igual manera se agradece a todas las personas que fueron entrevistas y consultadas durante la Evaluación de Procesos del Programa Lote.ar

Por último, se agradece a Fernanda García Monticelli, Paula Ramírez, Tobías Giménez Hutton, Giselle Aguirre y Julia Mondini del equipo de la SISU por la lectura crítica, la revisión del documento y sus valiosos aportes.

Para citar este documento:

Boix, M., Brikman, D., Di Virgilio, M., Esteban, C., Ferme, N., González Rondono, C., Najman, M., Solano, M. (noviembre de 2023). *Informe de Resultados: Evaluación de procesos del Programa Lote.ar*. Buenos Aires: CIP-PEC.



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 Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

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.

