



PALABRAS CLAVE
Política habitacional,
Gestión,
Centralización,
Producción,
Sostenibilidad

KEYWORDS
Housing Policy,
Management,
Centralization,
Production,
Sustainability

DOS DÉCADAS DE POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA. NEO DESARROLLISMO FÁCTICO Y MARCOS INSTITUCIONALES DE CONCERTACIÓN

*TWO DECADES OF ARGENTINE HOUSING POLICY:
FACTUAL NEO-DEVELOPMENTALISM AND
INSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR AGREEMENTS*

➤ **MARÍA BEATRIZ RODULFO Y TERESA BOSELLI**

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Planificación Urbana y Regional
Cátedras Políticas de Vivienda y Taller de Planeamiento I y II Posgrado

RECIBIDO
1 DE OCTUBRE 2021

ACEPTADO
29 DE AGOSTO DE 2022



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

➤ **CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):**

Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (mayo-octubre 2022). Dos décadas de política habitacional argentina. Neo desarrollismo fáctico y marcos institucionales de concertación. [Archivo PDF]. *AREA*, 28(2), pp. 1-18. Recuperado de https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2802/2802_flores-gutierrez.pdf

RESUMEN

El rol protagónico de la política habitacional en Argentina, vinculado a la obra pública, movilizadora de la economía y de la generación de empleo, se expresa a través de la producción de viviendas sociales y de la infraestructura socioterritorial.

Este trabajo se propone analizar las políticas habitacionales de nuestro país en las dos primeras décadas del siglo XXI y los efectos sobre el territorio desde un enfoque cuanti y cualitativo. El período señalado diferencia dos subperíodos en función de los modelos de gestión implementados, marcadamente opuestos entre sí.

ABSTRACT

The leading role of housing policy in Argentina, linked to public works, mobilizing the economy, and generating employment, is expressed through the production of social housing and socio-territorial infrastructure.

This work aims to analyse the housing policies of our country in the first two decades of the XXI century and the effects on the territory from a quantitative and qualitative approach. The period indicated differentiates two sub-periods according to the management models implemented, which are markedly opposed to each other.

> ACERCA DE LAS AUTORAS

MARÍA BEATRIZ RODULFO. Especialista en Planificación del Desarrollo Social Integrado por la Organización de Estados Americanos (OEA) Ministerio de Bienestar Social (MBS) y en Alta Gerencia Pública por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Arquitecta y Planificadora Urbano y Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Universidad de Buenos Aires (UBA). Ex Directora Nacional de Programas Habitacionales y de Gestión Urbana de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUYV), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). Exmiembro Comisión Arquitectura del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En la actualidad se desempeña como Profesora Titular Cátedras Políticas de Vivienda y Taller de Planeamiento I y II Posgrado, Planificación Urbana y Regional (PROPUR/FADU/UBA); del Módulo Políticas habitacionales en el Curso de especialización de Hábitat y Pobreza (FADU/UBA) y del Módulo Formulación y Evaluación de Proyectos y Programas Habitacionales en la

Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Se ha desempeñado como Consultora en Políticas de Hábitat de la provincia del Chubut, en el Proyecto HABITANDO MLAL/AVE y en el Plan de Gestión Integral del Hábitat Ciudad de Neuquén Equipo Hábitat Siglo XXI/Municipalidad de Neuquén.

✉ <miriambrodulfo@gmail.com>

TERESA BOSELLI. Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e Investigadora de la FADU-UBA. Ha dictado conferencias y publicado libros y artículos sobre la Conservación del Ambiente Construido y las Políticas Públicas de Vivienda. Es miembro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda. En los últimos años se desempeñó como Profesora Adjunta e Investigadora de la FADU-UBA y como Consultora de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina.

✉ <tboesel@fadu.uba.ar>

Introducción

Este trabajo se propone analizar las políticas habitacionales de nuestro país en las dos primeras décadas del siglo XXI y sus efectos sobre el territorio desde un enfoque cuanti y cualitativo.

El período señalado diferencia dos subperíodos que se analizarán en función de los modelos de gestión implementados, considerando el *marco institucional y normativo* la *inversión* y la *producción* como variables.

El primer subperíodo que abarca desde 2003 hasta 2015 (gobiernos consecutivos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), pone énfasis en la activación económico-productiva, la producción de satisfactores (soluciones habitacionales) y la creciente cobertura territorial e involucramiento de actores (Rodulfo y Boselli, 2015). El segundo subperíodo abarca desde 2016 a 2019 (gobierno de Mauricio Macri), con un modelo de gestión enfocado en la construcción de un marco institucional y normativo, de sustento al establecimiento de compromisos público-privados de inversión y de condiciones de transparencia y sostenibilidad de las políticas públicas en materia de vivienda y ordenamiento territorial.

Ambos procesos dan continuidad a una política de Estado, que deviene de la segunda mitad del siglo XX, por la cual nuestro país construyó un sistema de gestión habitacional de orden y financiamiento público y alcance nacional, instrumentando una estrategia de activación de la oferta de desempeño creciente en la dotación de viviendas, diferenciándose de otros países de la región latinoamericana que adoptaron estrategias de activación de la demanda (subsidio+ahorro+crédito) (Naciones Unidas, 2014). En el primer subperíodo se realizó movilizándolo al sector constructivo y movimientos sociales organizados, y en el segundo, poniendo en juego los actores financieros privados y la articulación de recursos. La evolución de este accionar ha presentado vaivenes institucionales en la relación de los estados nacional y provinciales, con implicancias en la toma de decisiones y en la distribución territorial de las inversiones. Así, a la centralización nacional de los inicios del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, Ley N° 21581, 1977), le sucede la descentralización de los recursos (Ley N° 24464, 1995), hasta que en 2003, la recentralización de los atributos decisivos en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) se plasman en la Política Federal de

Vivienda (PFV) finalmente reemplazada por la descentralización federal y articulación público-privada en la gestión (2016-2019).

Las resultantes productivas evidencian la rigidez e inadecuación de la interfaz social y territorial, así como escasos avances en la introducción de respuestas innovadoras adecuadas a la dinámica, distribución territorial y evolución de las demandas sociales.

Pese a los esfuerzos y las inversiones del Estado constructor de obras e infraestructura, vigente a lo largo del tiempo, y más allá de los cambios procedimentales y normativos realizados, en el segundo subperíodo analizado se mantiene un persistente y cada vez más complejo déficit habitacional y marcadas asimetrías regionales y urbanas, que se expresan como una deuda social creciente.

El último informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA, 2020), realiza una radiografía del déficit social argentino en el período 2010-2019, revelando que, en este último año, se registraron agravantes en cuanto a la pérdida de derechos y la profundización de situaciones de pobreza de tal manera que “si bien se pudo visualizar una leve mejora en el acceso de la gente a algunos servicios y vivienda digna, hay datos de elevados niveles de pobreza por ingreso o inseguridad alimentaria que hablan de una Argentina que sigue fragmentada”. El Informe reitera la persistencia de los *défcits* y la cuasi inmovilidad de las brechas de desigualdad, interpelando a la academia y a la política sobre la orientación de las acciones e instrumentos aplicados.

La gestión habitacional 2003-2015

De la emergencia institucional al neo desarrollismo fáctico

Con un déficit habitacional superior a los 3 millones de viviendas y más del 50% de la población bajo la línea de pobreza¹, la PFV instrumentada desde el 2003, formó parte del conjunto de acciones de reconstrucción de la autoridad política y de emergencia económica, en torno a la crisis económica y social que quebrara la continuidad institucional dos *años* atrás.

Una toma de decisiones centralizada caracterizó las intervenciones en un contexto de fuerte convocatoria a actores gubernamentales y sociales que actuaron en los espacios locales de forma activa, aunque escasamente coordinada, revirtiendo gran parte de los procesos de descentralización de los años noventa. La construcción de

1. Para mayo del 2002 el desempleo alcanzó el 21%, la informalidad laboral superó el 40% de los asalariados, la tasa de pobreza se ubicó aproximadamente en un 50% de la población y la desigualdad del ingreso alcanzó también su pico histórico, que medido por el coeficiente de Gini llegó a 0.54 según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (Retamozo y Trujillo, 2019).

un escenario de creciente ampliación de las expectativas sociales, motivadas por las oportunidades y satisfactores de vivienda con financiamiento no reintegrable² provisto desde el nivel nacional, se acompañó con significativa participación de los movimientos sociales convocados desde una agenda gubernamental abierta a nuevas demandas de derechos, en su contribución a las finalidades políticas en marcha.

El proyecto neo desarrollista, del que formó parte la PFV, adquirió capacidad hegemónica al articular simultáneamente las condiciones para la acumulación de capital de manera sostenida, y promover los intereses materiales inmediatos de un subconjunto importante de las fracciones sociales no hegemónicas dentro de las clases populares (Félez, 2016).

Recentralización de decisiones y recursos

La PFV se implementó a través de un modelo de gestión movilizador del sistema público, articulador de obligaciones y compromisos provinciales y locales que incluyó a efectores del campo social, involucrándolos en la ecuación de gobernabilidad en un escenario de expectativas de avance en el ejercicio de Derechos, abierto en su contribución a la reducción de desigualdades socio territoriales (Rodulfo y Boselli, 2014). La construcción del modelo de gestión se dio a través de la acción directa del PEN y la obra pública, en respuesta a las demandas críticas de trabajo, empleo y reactivación económica. La recentralización y concentración de decisiones y recursos en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), fue la base impulsora de las concertaciones políticas, dando lugar a una progresiva reconfiguración de roles y capacidades de los diversos actores públicos, privados y comunitarios intervinientes.

La gestión se caracterizó por la concentración de prerrogativas en el PEN, centradas en un pequeño grupo de colaboradores y en una aplicación vertical y jerárquica de los programas determinados de “arriba hacia abajo”, con unificación a nivel nacional de los procedimientos de adjudicación, contrato y pago de obras.

La instrumentación de la respuesta habitacional se apoyó en una doble estrategia de actuación, de carácter interinstitucional (nación-provincias) e intersectorial (intra-organismos del PEN). Así por una parte, la convocatoria al Sistema Federal de Vivienda

y su órgano consultivo, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), generó el ámbito de legitimación necesario a la asociación de recursos y voluntades entre el gobierno nacional y los provinciales, poniendo en valor las capacidades desarrolladas a través de los años por el sistema público mediante la construcción habitacional masiva y el crédito subsidiado. Por otra parte, la convocatoria intersectorial reunió el accionar habitacional del MPFIPyS, con la concurrencia de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Seguridad y Empleo, traccionando recursos y programas e involucrando a organizaciones y movimientos sociales.

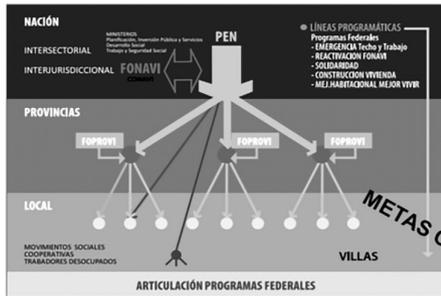
La ejecución de los programas apoyó la continuidad del modelo de gestión productiva tradicional (Ley N° 21581, 1977) organizado a través de contrataciones por “licitación de obra pública”, mediante el cual el Estado nacional determina el perfil productivo en relación a tipologías, superficies de prototipos, características constructivas, estándares de calidad dentro de criterios de adjudicación social convergentes a una concepción de “universalidad” en la atención de la demanda (SSDUV; Leyes y Decretos Nacionales).

Dicha estrategia, fortaleció los enlaces con el sector empresarial y con las organizaciones laborales sindicalizadas en el logro del impacto plurisectorial en las cadenas productivas, movilizandolas las capacidades de organización de diversa escala y grado de especialización, tanto en lo referente a la distribución territorial, como a la oferta de empleo posibilitando asegurar niveles de actividad en el tiempo con utilización de insumos y valores de oportunidad en las diversas regiones.

La asignación de recursos extra-presupuestarios, provenientes del Tesoro Nacional y su transferencia con carácter no reintegrable, fue la herramienta político-técnica de los Acuerdos Marco Nación-Provincias, cuyos cupos distributivos determinaron la localización territorial de las inversiones y de la oferta habitacional, aunque reservando un espacio decisorio a las jurisdicciones provinciales y gobiernos locales (SSDUV), constituyendo una línea continua de activación de producción y empleo, como contribución a la emergencia laboral primero y la activación del desarrollo de sus impactos multisectoriales, después. Se concretaron en el tiempo, según las metas previstas de la siguiente manera: Fase I (2003) Reactivación y Emergencia, 261 mil empleos, U\$S 269 millones;

2. Las transferencias no reintegrables se asimilan a subsidios del Gobierno Nacional a los efectores de la PFV.

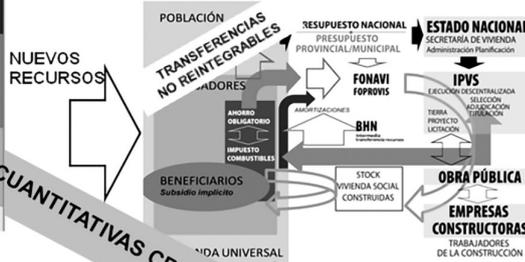
MODELO DE GESTIÓN PFV inicial



Activación Social



Continuidad del MODELO DE GESTIÓN PRODUCTIVA



De la UNIDAD PRODUCTIVA VIVIENDA a la Solución Habitacional



Figura 1

La gestión, los actores, los recursos.

Fuente: elaboración propia.

Fase II (2004/2005), Programa Federal de Construcción de Vivienda I y II, 120 mil viviendas, U\$S 1.300 millones; Fase III (2006/2007) Previsibilidad Empresarios y Trabajadores, 900 mil empleos; Programa Plurianual, 340 mil viviendas, U\$S 6.000 millones. Fondos extrapresupuestarios (2004-2007), Fideicomisos del Sistema Jubilatorio de Seguridad Social ANSES (Fase 2008-2015) y recursos presupuestarios³ (Figura 1).

La evolución temporal de las decisiones se orientó a sostener las líneas de producción y empleo en pos de metas crecientes como estrategias de activación económica contracíclicas. La diversificación de productos –vivienda nueva y mejoramiento habitacional– junto a la incorporación, en sucesión continua, de programas y subprogramas, nuevos recursos (Figura 2, en la página siguiente) y efectores sociales, consolidó las Fases de la PFV y la nueva unidad productiva: Solución Habitacional (SH: viv. + mej. hab.).

Este adosamiento sucesivo de acciones y la creciente incidencia de movimientos y organizaciones sociales puestos en juego, sumado al insuficiente desarrollo de canales de comunicación y de procedimientos de transparencia institucionalizados, activó un deslizamiento fáctico hacia prácticas crecientemente clientelares las que, en ausencia de una evaluación de procesos y resultados, redujo la corrección de las distorsiones que se acumularon, limitando los alcances de la política pública.

La activación financiera de la Banca Pública fue otra iniciativa que incorporó al Banco de la Nación Argentina y al Banco Hipotecario, al entramado de actores convocado por la política, reforzando el camino de la utilización de fondos fiduciarios con recursos del sistema jubilatorio (ANSES). Estos, combinados con recursos FONAVI a través de articulaciones con el Sistema Federal de Vivienda y el MPFIPyS en algunas Operatorias⁴ tuvieron al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), Decreto 902/2012, liderando el proceso de la PFV en la Fase 2012-2015.

El sector habitacional nacional a fines del 2015

Desde lo institucional, a partir del 2012 las decisiones del PEN, desplazaron la sólida concentración de decisiones del MPFIPyS que por más de una década mantuvo las operatorias federales con una inversión declinante (a valores constantes).

La ampliación de recursos y acciones habitacionales emprendidas cruzó límites de las capacidades de expansión provocando acumulación de demandas no atendidas, tracción de recursos provinciales no previstos, distorsiones financieras con fraccionamiento temporal de los procesos de pago, paralización de obras e impactos inflacionarios derivados del sostenimiento

3. Información disponible en las ediciones de la *Revista Consejo Nacional de la Vivienda*, números 1 al 43, en las Auditorías del FONAVI y en los Planes Federales de Vivienda 2004, 2008, 2010 y 2012.
4. Operatorias: Plan “Casa propia” Banco Nación Argentina (BNA) dirigido a los trabajadores de sindicatos CGT/CTA; Plan “Crédito para tu casa” Banco Hipotecario constituyeron las principales líneas implementadas.

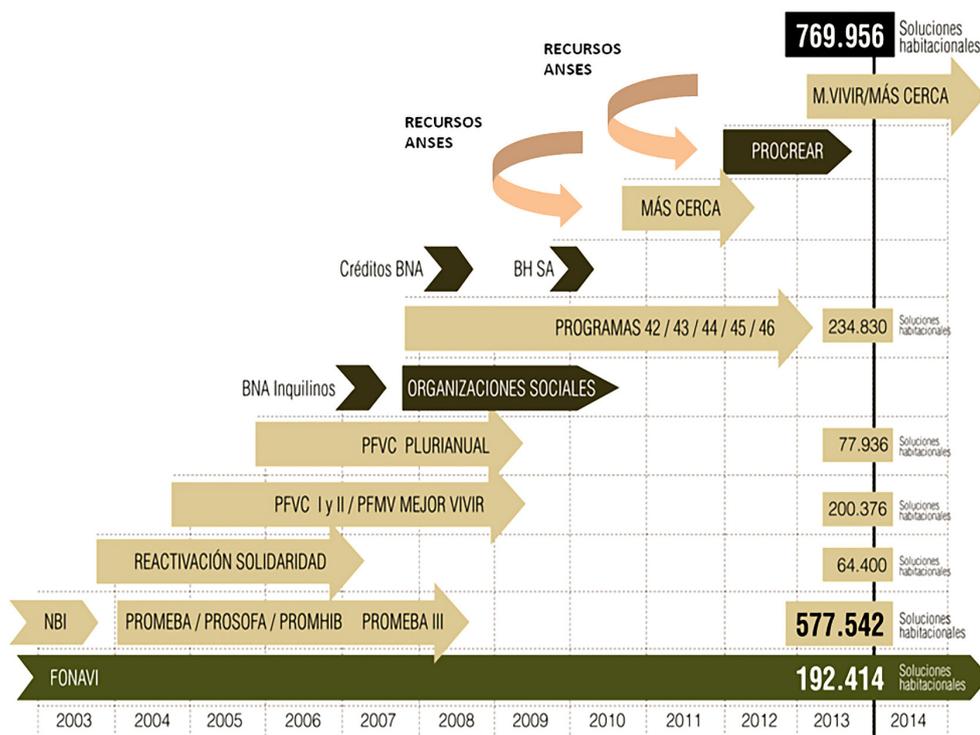


Figura 2
Adosamiento sucesivo de programas y metas.
Fuente: elaboración propia con base en datos publicados en CONAVI (2014b).

de carteras de proyectos de las distintas líneas de actuación.
El Pro.Cre.Ar lideraba la actuación habitacional de respuesta a la demanda creciente de créditos hipotecarios, en un escenario inflacionario que puso en evidencia que, los esquemas de financiamiento previstos no estaban diseñados para recuperar el capital prestado y conllevaban a una mayor fragilidad del sistema de resguardo de las jubilaciones y pensiones.
En el año 2014, se reinstala y fortalece la participación de los movimientos sociales y su territorialidad con la elevación de rango a Secretaría de Hábitat Popular (Ex Plan Arraigo 1992, Padre Múgica, Decreto 1715/2014). La fragmentación sectorial se expresa en el presupuesto 2015 de los sectores intervinientes.

Resultantes productivas

Según el informe de la Auditoría General de la Nación “una de cada tres viviendas construidas incumplía los estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social establecidos en los Planes Federales de Vivienda; y, otro tercio de las viviendas se ejecutó sin infraestructura de servicios básicos” (PEN, 2016, p. 47).
La inadecuación de los proyectos habitacionales a la realidad local se expresaba en barrios emplazados en localidades donde no había demanda suficiente, o donde no se

había cumplido con la normativa local de ordenamiento territorial y/o transferencia de la titularidad del inmueble del desarrollo, o proyectos diseñados con tipologías que no coincidían con la realidad local.
También se encontró que los proyectos de viviendas sociales carecían de sostenibilidad financiera, con tasas fijas en pesos subsidiadas, como también fallas en los registros y evaluaciones sobre los ingresos, capacidades de pago y subsidios asignados a los grupos familiares.
La asignación de los recursos destinados a los planes nacionales de vivienda, se hizo en muchos casos como forma de discriminación política. Así podemos mencionar que entre 2005 y 2015, algunas provincias recibieron de manera discrecional, más del doble de los fondos que les hubieran correspondido por coparticipación federal.
Otra cuenta pendiente era el régimen de dominio de las viviendas adjudicadas.
El 60% de las familias que vivían en viviendas sociales no tenía en diciembre de 2015 un título de propiedad de su casa. Esta situación transformaba a los habitantes no en propietarios de sus hogares sino en tenedores precarios de las viviendas que habitaban (PEN, 2016).
Las características de las nuevas urbanizaciones están relacionadas con impactos en la sustentabilidad ambiental: avances sobre tierras de calidad productiva, o ecológica, de valor patrimonial paisajístico, o con

limitaciones ambientales, expansión urbana y anexión de nuevos territorios. También se verifican impactos en la sostenibilidad financiera derivados de requerimientos de inversión respecto de mayores demandas de transporte y servicios y de mayores costos de urbanización y mantenimiento, originados en las localizaciones generalmente externas al área urbanizada (Figura 3).

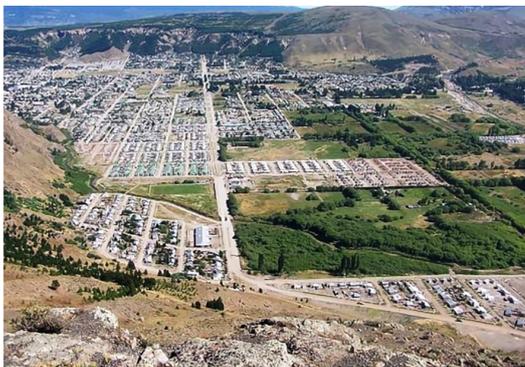
El debilitamiento del Sistema Federal de Vivienda

El declive en la inversión y la producción

Con relación a la inversión, el FONAVI representó –desde fines de los años setenta– la principal fuente de financiamiento de los programas habitacionales destinados a los

sectores de menores ingresos. A partir de 2005, con la puesta en marcha de los PFV se sumaron a los recursos FONAVI⁵, nuevos recursos para la construcción de viviendas, de acuerdo con convenios destinados a proyectos decididos a nivel central e instrumentados a través de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) y en algunos casos directamente con los municipios u ONGs. Sin embargo, el relativo incremento de la inversión analizada a valores constantes (deflactados⁶) muestra que los recursos FONAVI fueron decreciendo, especialmente a partir del quiebre de la economía y la pesificación del año 2002, llegando a representar hacia 2005 (y persistentemente hasta el 2018) menos de la tercera parte de lo que representaban en 1995 cuando se dictó la Ley N° 24464 (Figura 4, en la página siguiente).

5. Los recursos FONAVI se integran, entre otros, con un porcentaje proveniente de la recaudación del Impuesto a los Combustibles, de acuerdo con lo establecido por el artículo 3° de la Ley N° 24464 (1995), los que son transferidos automáticamente a las Jurisdicciones de acuerdo con los coeficientes de distribución consignados en el artículo 5° de dicha ley.
6. Los valores deflactados resultan de convertir una cantidad expresada en términos nominales en otra expresada en términos reales.



3a



3b



3c



3d



3e



3f

Figura 3

Impactos territoriales.

3a Esquel, Chubut.

3b Carlos Paz, Córdoba.

3c Gral. Rodríguez,

Buenos Aires.

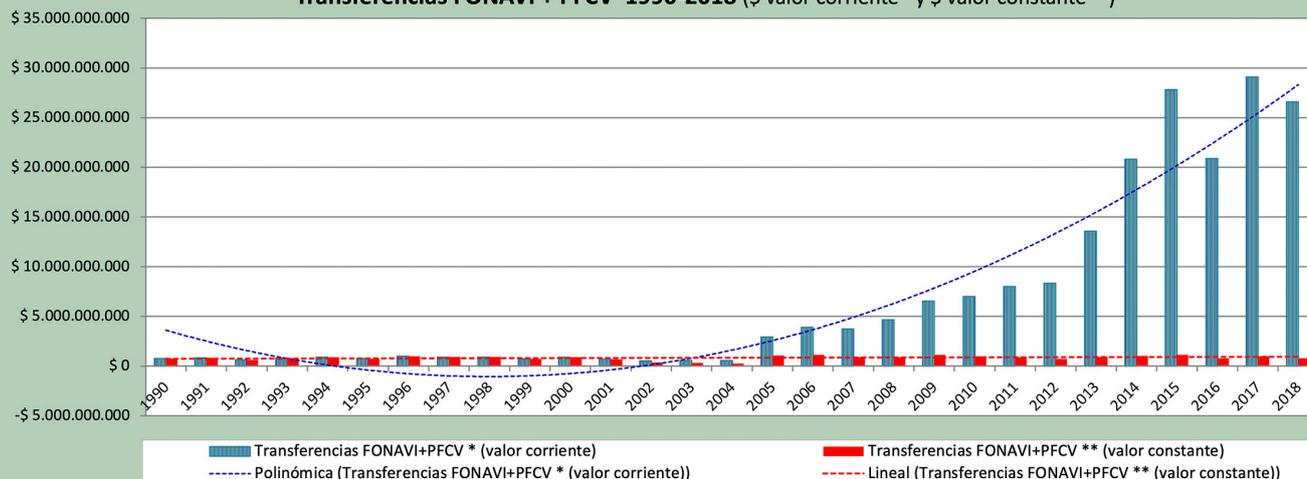
3d Quebrada de Humahuaca, Jujuy.

3e Lomas del Tafí, Tucumán.

3f San Antonio de los Cobres, Salta.

Fuente: página web de los IPV, imágenes planes de PFCV y fotografías propias.

Transferencias FONAVI + PFCV 1990-2018 (\$ valor corriente* y \$ valor constante**)



Asimismo, pese al incremento de la inversión, resultado de la incorporación de recursos provenientes de la Tesorería General de la Nación destinados a los planes federales, los costos de la construcción y las tasas fijas en pesos, se vieron afectados a partir de 2007 por una inflación creciente, erosionando la capacidad del sistema de producir soluciones habitacionales interrogando al sector sobre la sostenibilidad de los programas planteados.

En lo cuantitativo, la producción de soluciones habitacionales⁷, resultado de más de 40 años de políticas públicas, representaba hacia 2018, un universo de 1.318.319 viviendas nuevas terminadas y 347.523 mejoramientos habitacionales (Tabla 1).

En los años en que más viviendas nuevas se construyeron (1995-2000) se alcanzó una cantidad promedio de 43 mil viviendas al año construidas. El declive de la incidencia del FONAVI, se profundiza a partir del año 2000, y pese a la incorporación de los programas de construcción

de vivienda nueva de los planes federales, las cuantías anuales no alcanzan a cubrir el crecimiento vegetativo y menos aún la brecha deficitaria⁸.

El progresivo declive de la producción de viviendas nuevas FONAVI es compensado, por una parte, con las viviendas construidas a partir de 2005 por los planes federales; y por la otra, con el incremento de los programas de mejoramiento habitacional, los que permiten la ampliación de los hogares beneficiarios, constituyéndose en la estrategia dominante que permitió mantener cuantías crecientes de la producción total (en soluciones habitacionales) y de cobertura social (número de beneficiarios)⁹. Esta estrategia, junto a la disminución de superficies en las viviendas nuevas y la variación tipológica de soluciones habitacionales de menor costo, compensó la incidencia de la erosión inflacionaria, aunque interroga sobre la calidad de las soluciones habitacionales concretadas (Figura 5, en la página siguiente).

Figura 4

Inversión FONAVI y PFV 1990-2018. Valores corrientes y valores constantes.

Fuentes: elaboración propia con base en datos de CONAVI (2014a), Auditorías del FONAVI y Planes Federales de Vivienda 2018 del MIOPyV.

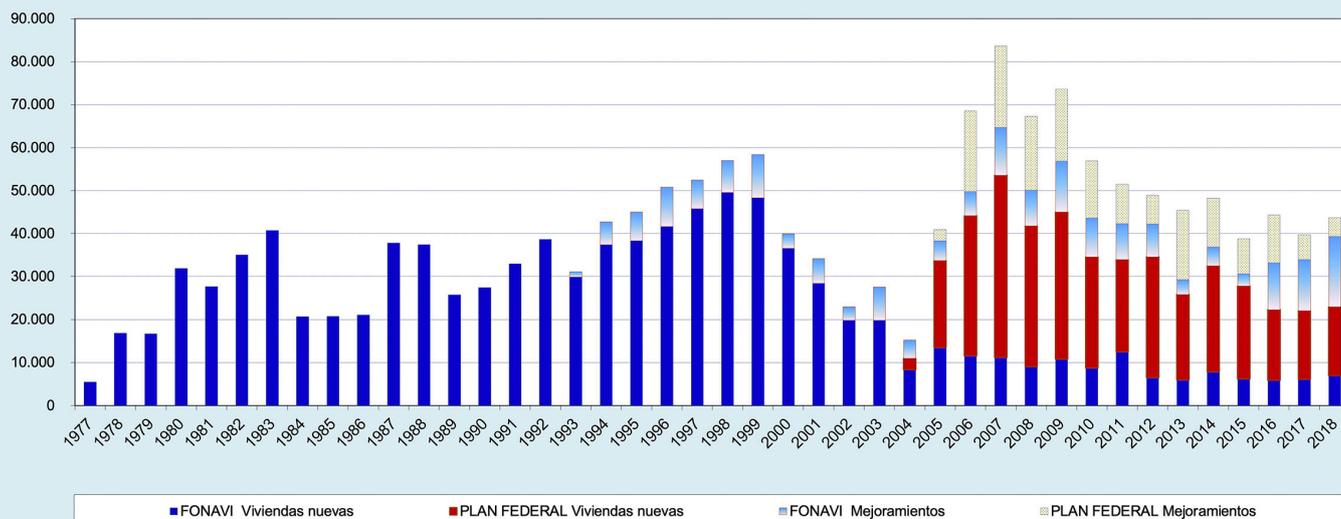
7. Soluciones habitacionales: Viviendas nuevas terminadas (aquellas con recepción provisoria o que, no contando con esta, se han liberado al uso), más Mejoramientos habitacionales (soluciones dirigidas a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda).
8. “El déficit habitacional involucra tanto una dimensión cuantitativa relativa a los hogares que no tienen vivienda, como una cualitativa, dada por la precariedad de las viviendas, lo cual incluye la mala calidad de los materiales, la ausencia de servicios básicos como agua y cloacas, entre otros aspectos” (UCA, Arriagada Luco y Zsalachman, citados en Capello y Galassi, 2011, p. 12).
9. A partir de 2004, más de un tercio de las Soluciones Habitacionales son Mejoramientos.

Tabla 1. Soluciones Habitacionales terminadas FONAVI y PFV* 1977-2018.

PROGRAMAS	SOLUCIONES HABITACIONALES TOTALES 1977-2018
FONAVI - Viviendas nuevas	963.461
PLANES FEDERALES - Viviendas nuevas	354.858
FONAVI - Mejoramientos	187.265
PLANES FEDERALES - Mejoramientos	160.258

* Producción de Soluciones Habitacionales de la PFV a partir de 2004.
Fuente: SSDVYDU (Control de Gestión FONAVI 2019).

Viviendas nuevas y Mejoramientos terminados [FONAVI + PFV] 1977-2018



Gestión habitacional 2016-2019

La construcción de un marco institucional y la promoción de acuerdos público-privado

La gestión nacional 2016-2019 introdujo una reforma del PEN que, en el marco de los objetivos fijados¹⁰, concentró en el nuevo Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), atribuciones de Planificación Estratégica Territorial y coordinación de Obras Públicas e Infraestructura Urbana y Vivienda, aunándolas a las competencias en asuntos políticos e institucionales de vinculación con Gobiernos de Provincias y Municipios (Ley N° 22520, 1981, de Ministerios. Decreto 13/2015 y actualizaciones). La concertación como mecanismo de coordinación entre actores gubernamentales y sociedad civil, cumplió un papel relevante.

Se trata de un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, a nivel de país o localidad, que afecta la orientación y los contenidos de las mismas, y con importantes implicaciones para toda la sociedad (Licha, 2006, p. 5).

El Informe de Gestión del MIOPyV destaca la generación de alianzas interministeriales e intergubernamentales que reenfocan las políticas del período anterior, impulsando lineamientos de reforma institucional y modernización de criterios

de intervención, de la mano de los nuevos recursos tecnológicos de comunicación digital y gestión. Las prioridades vinculadas a la refederalización de recursos y el nuevo equilibrio Nación-Provincias, fueron acompañadas por un enfoque territorial de la actuación, acentuado por la incidencia del alineamiento internacional y compromisos emergentes de la Agenda Hábitat III – ONU (MIOPyV, 2019). Para fortalecer el federalismo en Argentina, la reducción gradual del déficit fiscal y la puesta en funcionamiento del Régimen de Responsabilidad Fiscal, se llevaron adelante acuerdos Nación-provincias dando lugar a un nuevo Consenso Fiscal, según el cual toda la recaudación, producto del Impuesto a las Ganancias, se coparticipó de acuerdo con el régimen general de distribución, de tal manera que la participación de las provincias en el reparto directo de la recaudación total, pasó del 27% al 31%. Al par, se promovió el saneamiento de las cuentas provinciales y las buenas prácticas fiscales, firmándose acuerdos de asistencia financiera¹¹ con avance en el debate de las Leyes de Coparticipación y de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (Ley N° 27428 Federal de Responsabilidad Fiscal). Como resultante de este proceso el déficit fiscal primario, pasó del 4,3% en 2015, a un superávit de 2,4% en 2018 y de 1,2% en 2019 en términos del gasto primario consolidado (MIOPyV, 2019).

Figura 5

Producción FONAVI y PFV 1977-2018. Viviendas nuevas y Mejoramientos hab/año.
Fuente: elaboración propia con base en datos de CONAVI (2014a), Auditorías del FONAVI y Planes Federales de Vivienda 2018 del MIOPyV.

10. Objetivos PEN:

- I. Estabilidad Macroeconómica,
- II. Acuerdo Productivo Nacional,
- III. Desarrollo de Infraestructura,
- IV. Desarrollo Humano Sustentable,
- V. Combate al Narcotráfico y mejora de la Seguridad,
- VI. Fortalecimiento Institucional,
- VII. Modernización del Estado,
- VIII. Inserción Inteligente al Mundo.

11. Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) 2017.

En la coordinación de la inversión pública nacional se destaca la continuidad y actualización del Plan Estratégico Territorial, el apoyo a la planificación territorial de provincias y municipios y la mejora de servicios en las áreas metropolitanas del interior, en pos de elevar la calidad de vida de su población y la competitividad de sus economías urbanas (programa DAMI¹²). La incorporación de orientaciones y herramientas promovidas por los compromisos suscriptos a nivel internacional dan lugar a la formulación de la Política Nacional Urbana, herramienta orientadora del desarrollo de ciudades y asentamientos humanos compactos, inclusivos, sustentables y resilientes, que promueven la reconsolidación del tejido urbano.

Concurrentemente a la federalización institucional y la territorialidad de las inversiones, se iniciaron reformas del marco normativo vigente en la política habitacional, que dieron lugar a una intervención institucional segmentada según los organismos participantes, pudiendo observarse en el escenario 2019, líneas de actuación diferenciadas según la segmentación socioeconómica de la demanda y la promoción del crédito hipotecario, acompañada desde la construcción de instrumentos institucionales:

Plan Integral de Hábitat y Vivienda determina el soporte del marco institucional sectorial y la promoción del crédito hipotecario.

Decreto 358/2017, PEN, creación del Registro Nacional de “Barrios Populares” (RENABAP). Inicia el proceso de institucionalización de la acción en asentamientos informales como política de Estado.

Instrumentos institucionales

Plan de Integral de Hábitat y Vivienda. Estructura institucional y promoción del crédito hipotecario

Los objetivos expresos¹³ de la reforma sectorial de vivienda, la instrumentación de lineamientos y mecanismos de sustentabilidad y transparencia, y la promoción del crédito hipotecario, fueron elementos rectores de la formulación del Plan Integral de Hábitat y Vivienda que, aunque tempranamente delineado, presentó un despliegue lento con predominio normativo de las reformas y escasa sintonía con el escenario habitacional construido hasta el 2015.

Las acciones iniciales incorporaron una mirada de actualización de la situación habitacional (MIOPyV, 2016), en el marco de los principios promovidos en HÁBITAT III, impulsora de nuevas orientaciones en políticas de hábitat y urbanas, junto a la revisión y reconversión de los Planes Federales y realineamiento del Pro.Cre.Ar.

Por una parte, el análisis evaluativo reconoció la dimensión del déficit habitacional estructural, “necesidades que se mantienen insatisfechas durante años y las nuevas demandas”, la necesidad de aplicar “una visión con más capacidad de actuar sobre múltiples objetivos” (MIOPyV, 2016).

La actualización de las cifras del déficit cuali-cuantitativo –Déficit Habitacional en 3,8 millones de viviendas (28%); 2,2 millones de viviendas recuperables (54%); 1,6 millones de viviendas irrecuperables (43%)–, fue acompañada de la agregación de una nueva perspectiva que dio cuenta de las vulnerabilidades socioterritoriales presentes identificando 6.300 zonas marginales y 4.500 zonas vulnerables en 32 aglomerados urbanos mayores a 100 mil habitantes, (66%); 936 zonas vulnerables en 298 aglomerados urbanos de entre 10 mil y 100 mil habitantes (20%); 876 localidades vulnerables en 658 áreas urbanas menores a 10 mil habitantes. Y rurales (14%), alcanzando a un total de 12 millones de personas afectadas, situación que fundamenta la intervención sectorial del Plan de Hábitat y su implementación (SV-MIOPyV, 2019).

El Plan de Hábitat incorporó al sector habitacional una componente innovativa aplicando estrategias de intervención con base en el abordaje de la vulnerabilidad socioterritorial, combinadas con la presencia pública directa de gestión participativa, mediante proyectos de mejoramiento integral y renovaciones urbanas en zonas y localidades vulnerables, ciudades intermedias y barrios periféricos de ciudades. Los ejes de intervención priorizaron: la creación o mejoramiento de espacios públicos; el acceso al suelo; mejoramiento de vivienda e infraestructura de renovación urbana con puesta en valor de áreas centrales, y corredores ambientales intraurbanos, en sintonía con la Política Urbana Nacional en formación.

La actuación da cuenta de 530 proyectos de mejoramiento integral y 260 de renovación urbana, que ofrecen un conjunto de nuevas experiencias a evaluar en el abatimiento de déficits cualitativos en lugares invisibilizados hasta la fecha por las políticas habitacionales (MIOPyV, 2019).

12. DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas).
13. Objetivos sectoriales: cambiar el paradigma de un Estado constructor de viviendas a un Estado facilitador; pasaje del subsidio a la oferta de viviendas al subsidio a la demanda habitacional; gestión previsible con reglas claras, previsibilidad, confianza aplicable tanto a la responsabilidades de operación como al destino social de los bienes producidos y a producir: adjudicaciones de viviendas, contrataciones de las obras, control técnico, calidad, mejoras de habitabilidad, acceso al suelo urbanizado (infra equipamiento), adecuaciones bioclimáticas, sustentabilidad; incentivar la inversión y el desarrollo de iniciativas del sector privado, nuevas herramientas de financiamiento, que reconozcan el esfuerzo del ahorro, participación e involucramiento del sistema financiero público; administración de recursos públicos en favor de una mayor transparencia y equidad en lo social institucional en el uso del financiamiento público y en la asignación (SI-MIOPV, 2019).

Por otra parte, la revisión diagnóstica incluyó una mirada crítica de la gestión de vivienda 2003-2015 atravesada por “la libre disponibilidad de los recursos FONAVI” y el financiamiento “discrecional, clientelar, poco transparente”, señalando los déficits de calidad constructiva, de localización y de asignación social de los programas las debilidades del sistema de recuperos y niveles de subsidio público no sostenibles. También observó la desarticulación entre el FONAVI, los planes federales y el Pro.Cre.Ar, con “superposición de los recursos del Estado que atendían a públicos similares” y el impacto en el “crecimiento no planificado de las ciudades y una inversión ineficiente de los recursos públicos”. Junto a ello se destacó “la inexistencia de crédito hipotecario sostenible, como también de un mercado privado de capitales activo en el financiamiento de soluciones habitacionales con esquemas de ahorro o de repago que resulten previsibles y sostenibles para escalar la cantidad de soluciones” (SV-MIOPyV, 2019, p. 7-8).

La formulación del Plan de Vivienda buscó revertir la situación evaluada y modificar la cultura de entender al Estado como natural proveedor de viviendas, encaminando una política promotora de la participación responsable de los actores involucrados en las ofertas y demandas habitacionales, adaptable a las diferentes realidades, priorizando la transparencia, la eficiencia y la sustentabilidad emergente de los objetivos enunciados. Las líneas de acción instalaron diferentes modalidades en la atención social mediante la segmentación de la demanda y su organización según niveles de ingreso, abarcando desde los sectores más vulnerables, en donde se priorizó el subsidio, la urbanización de barrios, la regularización dominial, la provisión de vivienda social, hasta los sectores medios bajos y medios, orientados hacia el crédito hipotecario, adecuado en la ecuación de subsidio, ahorro y crédito con movilización de recursos privados.

La intervención pública directa se reservó a una escala limitada de altos niveles de subsidio, instrumentada en la Línea 1, promoción de la construcción de vivienda social” dirigida a los hogares en situaciones sociales más apremiantes facilitando “la disposición planificada de uso del suelo y la urbanización integral de barrios populares incluyendo la infraestructura básica, mantenimiento, seguridad ciudadana, equipamientos sociales, títulos de propiedad, préstamos o subsidios para mejora de

las viviendas, abarcando los sectores más vulnerables y las previsiones de emergencia habitacional (SI-MIOPyV, 2017).

Esta línea subsumió los proyectos comprometidos por los planes nacionales y planes federales¹⁴ adecuando la ejecución a las disponibilidades presupuestarias. El saneamiento de la cartera, la adecuación de los convenios y unidades UVI de actualización de costos, el seguimiento y control de obras y el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social fueron elementos claves de reconversión de los programas de la ex PFV. Resultados: 115.143 viviendas, 8.261 mejoramientos y 459 infraestructuras en ejecución; 79.074 viviendas, 38.004 mejoramientos habitacionales y 106.555 escrituras entregadas (SV-MIOPyV, 2019).

La promoción del crédito hipotecario

Las líneas de fortalecimiento y promoción del crédito hipotecario tuvieron como norte la interrelación público-privada, la que ocupó un importante aspecto focal orientando importantes esfuerzos para instalar los principios y mecanismos de operación con respaldo legislativo, concretado en la sanción de leyes nacionales que crearon instrumentos de ahorro y crédito, y también posibilitaron el realineamiento del Pro.Cre.Ar; todas estas líneas en su conjunto, construyeron un marco institucional de base democrática consensuado para el logro de una sostenibilidad financiera sectorial de carácter estructural y permanente.

Entre estas pueden citarse la Ley N° 27271 (2016), Sistema para el Fomento de la Inversión de la Vivienda “CASA DE AHORRO” instrumentos de ahorro, préstamo e inversión para Unidades de Vivienda (UVIs); la Ley N° 27397, Determinación de Precios en Contratos de Obra Pública Destinados a Vivienda; la Ley N° 27328 referida a contratos de Participación Público-Privada, habilitó al sector público a convenir con el sector privado para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda, entre otros, y la Ley N° 27440 sobre Financiamiento Productivo, en su Título XII, fomentó condiciones para fondos comunes de inversión o fideicomisos financieros, cuyo objeto de inversión fueran 1) desarrollos inmobiliarios para viviendas sociales y sectores de ingresos medios y bajos; 2) créditos hipotecarios; 3) valores hipotecarios.

El Plan de Vivienda, en sintonía con lo anterior, instrumentó las líneas: acceso al financiamiento para la vivienda; asociación

14. La Resolución N° 122/17 del MIOPyV, dejó sin efecto los programas que se encontraban en la Secretaría de Vivienda y Hábitat, y creó el “Plan Nacional De Vivienda” y el “Plan Nacional Hábitat”.

Público-Privada para la vivienda y promoción de la oferta de vivienda, abriendo alternativas a los sectores socioeconómicos y niveles de ingresos medios bajos, medios y medio altos, mediante la generación de nuevos instrumentos de movilización de recursos, normas y herramientas de inversión de participación e incorporación de aportes de terceros, para el desarrollo de soluciones de vivienda.

La responsabilidad del MIOPyV de presidir el Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar (Decreto 146/2017) permitió la articulación con el Plan de Vivienda (Línea 2) posibilitando el realineamiento crediticio vinculado a la sostenibilidad sociofinanciera y mayor integración de instrumentos para actuar sobre el déficit habitacional. Entre estos:

- > Creación del Fondo Fiduciario Pro.Cre.Ar con reemplazo del financiamiento de los fondos de Garantía ANSES, por financiamiento de bancos públicos y privados, diversificando aportes y reduciendo la deuda contraída.
- > Incorporación del esquema: Ahorro (beneficiario) + Subsidio (público) + Crédito, (entidades financieras adheridas).
- > Adopción del sistema de crédito UVA de cuotas ajustables para mantener el valor del ahorro e incidencia del subsidio y del Fondo de cobertura para deudores hipotecarios, por desfasaje inflacionario administrado por BICE.
- > Selección beneficiarios con base Sistema de Gestión de Beneficiarios SIGEBE
- > Incorporación del Programa “Mejor Hogar” Mejoramientos. Microcréditos s/destino Mejor Hogar Gas, Mejor Hogar Materiales, Mejor Hogar Cloacas, Mejor Hogar Sustentable (Ahorro de energía) alineado con el Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático – mitigación. Integrado al Fideicomiso Pro.Cre.Ar (2017) y al Fondo Fiduciario de Vivienda Social (2019) – Resultados: 240 mil beneficiarios, 2/3 Materiales (SV-MIOPyV, 2019).

Los resultados, fuertemente condicionados por la cartera de créditos previa, impactaron en las adecuaciones revisoras realizadas. El avance financiero y de ejecución del componente exhibe 10 mil viviendas entregadas de desarrollos urbanísticos y 29 mil familias que recibieron subsidio y crédito para comprar su primera vivienda, y los 1.300 lotes con servicios con crédito hipotecario (SV-MIOPyV, 2019).

La línea de Asociación Público-Privada para la vivienda en sus operatorias de Conjuntos Urbanos Integrados (CUI) y Entidades Intermedias (EI) y del Programa Desarrollo de Viviendas PRODEVI y de “Promoción de la oferta de viviendas” en su Programa Vivienda Promocionada (PVP) y de Lotes con Servicio AABE (PROCREAR), abrieron un conjunto de opciones, complementadas con avances en promoción fiscal dirigida a vivienda (exención impositiva y devolución del crédito fiscal del IVA); de acceso al financiamiento y al crédito intermedio para la construcción; el Fondo Fiduciario de Garantía para el Financiamiento de la Vivienda Social (FOGAVISO), la Póliza global de seguro de caución para Adquirentes de Unidades Construidas o Proyectos bajo el Régimen de Propiedad Horizontal y las facilidades de inversión institucional de compañías aseguradoras.

Complementariamente se concretaron mecanismos de gestión de inversiones como las Mesas Transversales¹⁵: 1) Mesa de la Construcción; 2) Mesa de Vaca Muerta; 3) Mesa de la Oferta, 4) Mesa de la Cámara del Acero (SV-MIOPyV, 2019).

El diseño de la política de subsidios a la demanda acompañó estas iniciativas para posibilitar el acceso al crédito de los hogares a opciones de terreno subsidiado, subsidio al capital, subsidio a la tasa, subsidio del seguro hipotecario y otros como el seguro hipotecario, protección de deudores hipotecarios y subsidios temporarios; aunque su instrumentación concreta no llegó a consolidar la línea de actuación.

Mejora de gestión e instrumentos normativos

En forma concurrente y en favor de una mayor transparencia y sostenibilidad en la administración del uso del financiamiento público, la asignación social y la modernización de canales de comunicación e información requeridos por las nuevas orientaciones del accionar público-privadas adoptadas, se propuso una creciente y sostenida formulación de normas y procedimientos. Entre estos:

- > Fondo Fiduciario para la Vivienda Social (FFVS) Ley N° 27341, Art. 5 (2016).
- > Coeficiente de actualización UVI valor en pesos determinado por BCRA y actualizado diariamente por ICC, INDEC

15. A través de las Mesas transversales temáticas los ministerios intervinientes convocaron la concertación público-privada en respuesta a demandas asociadas a las finalidades. Ej.: financiación privada o mixta de la demanda habitacional necesaria a nuevos emprendimientos y desarrollos; consenso sobre localización de acciones e inversiones públicas o mixtas, entre otras.

para vivienda unifamiliar que se adopta como unidad para determinar y mantener actualizados los montos máximos financieros por la Secretaría de Vivienda y Hábitat aplicable a convenios suscriptos bajo la Ley N° 27397 (2017).

- > Saneamiento de la Cartera PFV y ajuste a financiamiento disponible respecto a los recursos.
- > Seguimiento y control de obras. Equipos Interdisciplinarios por Región Gestión Operativa con Sistema de Procesamiento de Certificados de Obra, Ejecución Presupuestaria y Pagos y Sistema de Gestión de Beneficiarios (SIGEBE), herramienta de gestión Res. N° 19-E/2018 Base Única de Beneficiarios (BUB), y Manual de Ejecución.
- > Actualización normativa técnica/ tecnológica. Estándares mínimos de calidad para las viviendas de interés social Resolución N° 9/17, julio 2017; RESOL-2019-59-APN-SV#MI; en agosto 2019 se actualizan estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social, resoluciones 2/2018; 3/2018; 5/2018, Evaluación de aptitud urbanística y Estandarización y Certificación sistemas de constructivos de madera.
- > Estrategia Nacional de Vivienda Sustentable Acciones de Promoción y Capacitación; Proyectos Prototipos, Manual de Vivienda Sustentable y espacios de intercambio nacional e internacional, RESFC-2019-2-APN-SGAYDS#SGP.

Decreto 358/2017 creación del Registro Nacional de “Barrios Populares” (RENABAP)

Este decreto inicia el proceso de institucionalización de la acción en asentamientos informales como política de Estado. Desde los años noventa, el Estado nacional ha desarrollado una línea continua de intervención en asentamientos informales caracterizada por dos orientaciones: la regularización de tierras fiscales ocupadas por familias de recursos insuficientes y la integración sociourbana de los asentamientos informales. Ambos procesos desarrollaron capacidades públicas de intervención que produjeron avances en diseño participativo y gerenciamiento público de emprendimientos complejos, caracterizados por la perspectiva interdisciplinaria que instalaron la cuestión en un escenario de restricciones de acceso al suelo urbanizado y proliferación creciente de asentamientos informales.

Las intervenciones dirigidas a la regularización de la tenencia en tierras de propiedad nacional se institucionalizaron en los inicios de los noventa a través del Decreto N° 846/91 de creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa “Arraigo”¹⁶, organismo executor de la Ley N° 23967/91 instrumento ordenador hasta la actualidad para el arraigo de las poblaciones en los sitios de su asentamiento informal generando condiciones de tenencia segura. Este organismo desarrolló una acción continuada, aunque variable, hasta alcanzar el rango de Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, Decreto N° 1715/2014.

Las intervenciones dirigidas a la integración sociourbana de los asentamientos informales¹⁷ están representadas por más de 25 años por el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), con financiamiento del Contrato de Préstamo BID-Gobierno Argentino N° 940 OC/AR PROMEBA I, en 1997, que dio curso a una línea de política de evolución creciente (préstamos N° 1842 OC/AR 2008 PROMEBA II, 2662/OC-AR 2012 PROMEBA III y 3458/2015 PROMEBA IV). La finalidad del programa ha sido mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social, e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres residentes en villas y asentamientos irregulares operando de manera descentralizada a través de las Unidades Ejecutoras provinciales y municipales. El PROMEBA ha operado al ritmo de los cambios de la problemática alcanzado una dimensión de ejecución de 625 proyectos, Familias/lotés: 42.636 beneficiarios y una inversión de 445 millones de dólares (a valores corrientes), según la información del sitio <www.argentina.gov.ar> (en actualización a la fecha).

La gestión 2016-2019, se caracterizó por un temprano abordaje de atención de la problemática de los asentamientos informales, encarada desde los momentos iniciales del gobierno que revisó los primeros objetivos de la Línea de Regularización y su corpus institucional-normativo, buscando articular los lineamientos y aprendizajes derivados de los proyectos de integración sociourbana dentro de la perspectiva multiactoral y multisectorial de gobernanza emergente de la Agenda HABITAT III (Naciones Unidas, 2017), encausando el proceso hacia la instrumentación legislativa en sucesivas fases. En el 2016, comienza a plasmarse la primera fase del marco institucional de apoyo a la reorientación de las acciones a través del

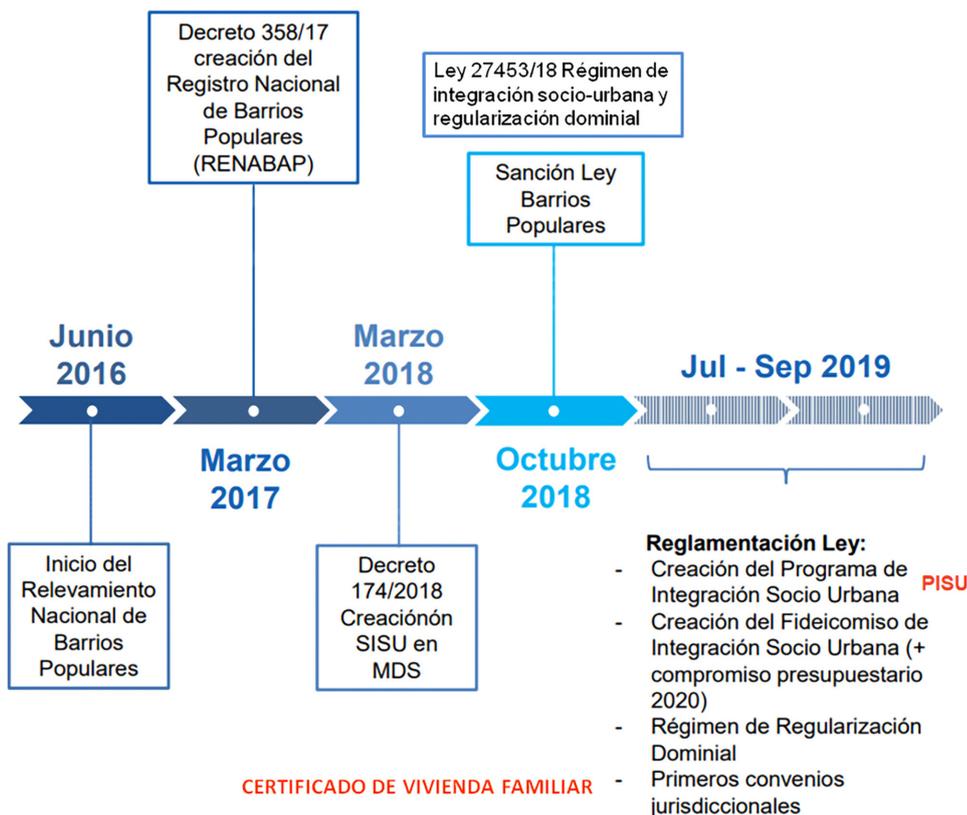
- 16. Funciones (entre otras): realizar el relevamiento nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares e impulsar todas aquellas acciones tendientes a lograr la regularización dominial y la transferencia a favor de sus ocupantes.
- 17. Desde 1983 pueden apreciarse iniciativas y programas: Res. MBS 325 Programa Esfuerzo compartido; Programa Unión Nacional para la Emergencia 1991, Decreto N° 690/1992; Programa 17 Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB 1996) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Programa Presupuestario Coordinación de Proyectos Socio-comunitarios, ejecutado por la Secretaría de Coordinación Interministerial JGM, mediante la convocatoria de un equipo interjurisdiccional conformado por representantes de las áreas competentes del gobierno nacional, provincial y local, y ONGs como TECHO y Cáritas Argentina, movimientos y organizaciones sociales nucleadas en CTEP, CCC y Barrios, a través de los cuales se concretó, la actualización de información (Figura 6). La segunda fase iniciada por el Decreto N° 358 2017) consolida la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares y el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) y la actualización de la Ley N° 23967, dando cuenta de la duplicación de la población afectada al 2010 (INDEC, 2010). Las cifras resultantes identificaron 4.416 barrios populares que ocupan 444 km² de superficie, 830 mil viviendas, 936 mil familias, y más de 4 millones de habitantes a nivel nacional. El 65% de los barrios tienen menos de 150 familias, mientras que el 1% (44 barrios) más de 2 mil familias. El 55% se conformaron antes del año 2000, el 26% entre 2000 y 2010. El 18% restante se formó entre 2010 y 2016 registrándose un incremento decenal sostenido con un patrón de

población joven en la que el 47% es menor de 20 años y el 4% mayor de 60 años. La superficie ocupada en su mayoría es de propiedad privada (61%); gubernamental el 26%, y el 13% sin información catastral. Más del 90% hogares no tienen acceso a redes formales de prestación de servicios agua y cloacas, el 70,69% a la red de energía, 30,80% se calefacciona con energía eléctrica. Esta cuanti-cualificación es significativa respecto de dimensionar el esfuerzo requerido para la superar situaciones de segregación y propender a la inclusión y ampliación de niveles de ciudadanía¹⁸. Los instrumentos utilizados en el Relevamiento y el Certificado de Vivienda Familiar, avanzan en el reconocimiento de Derechos. La categoría *Barrio Popular* busca resignificar la negatividad y estigmatización de la villa de emergencia y el asentamiento reemplazándolo por una nominación que, aunque registra diversos grados de precariedad, hacinamiento y déficit, lo incluye en el medio urbano. El Certificado de Vivienda Familiar por su parte, permite acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o la Clave Única de

18. Informe de la gestión, Coordinación RENABAP (Welisiejko, 2019).

Figura 6
Construcción de una política de barrios populares. Proceso institucional. Fuente: Integración Socio urbana. Coordinación RENABAP 2019.



Identificación Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas. Se constituye así en un medio que permite otorgar seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda, disputar su tenencia y acompañar procesos de lucha individual y colectiva en el pase de la categoría de *habitante* a *ciudadano*, al par de acceder a mejoras en términos de provisión de servicios sociales. Debe destacarse que, el Certificado de Vivienda Familiar no es vinculante para la dotación de servicios y no está ligado a la gestión presupuestaria de las empresas de servicios públicos u organismos de gobierno provincial y local con injerencia en el territorio de esta ciudad, lo cual limita su alcance. La creación del registro y su materialidad en el certificado ha activado y visibilizado una demanda latente.

La tercera fase, con la sanción de la Ley N° 27453 (2018), muestra en el Artículo 1° el acuerdo de intervenir por medio de la declaración de interés público del régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados (RENABAP). La declaración de utilidad pública sujeta a expropiación, de la totalidad de los inmuebles en los que se asientan los Barrios Populares en el Artículo 2° materializa formalmente el *reconocimiento del derecho a la tierra*. La implementación prevista mediante la elaboración participativa de las normas reglamentarias y procedimientos de validación se expresa en el Artículo 5°. La creación del Programa de Integración Socio Urbana en el Artículo 6° y en el 13° la creación de un fideicomiso para el financiamiento. El Decreto 174/2018 crea el Programa de Integración Socio Urbana (PISU, 2019) en el Ministerio de Desarrollo Social, con enfoque multidimensional de la problemática del hábitat informal.

La finalización de la gestión del año 2019 encuentra al programa en el diseño de su financiamiento. La reglamentación de la Ley N° 27453, está pendiente, mostrando un final abierto de su devenir.

Resultantes productivas

La producción habitacional del período 2016-2019 no fue significativa. El declive del Sistema Federal y el cumplimiento de compromisos nacionales preexistentes lo caracterizaron. La gestión se concentró mayoritariamente en generar nuevos instrumentos legislativos, normas técnicas de producción

y de conductas sociales compatibles con la sostenibilidad y transparencia de la acción pública desde una visión de largo plazo.

Si bien la acción promocional del crédito hipotecario y de reconocimiento socioterritorial de los asentamientos informales fue continua a lo largo del período observado, los avances en la faz ejecutiva y concreción de productos satisfactorios no tuvieron un despliegue acorde a la intencionalidad de las políticas impulsadas.

El escenario presupuestario restrictivo limitó las acciones de intervención pública directa, así como la participación de los actores financieros privados convocados y de los demandantes sociales críticos relevantes en el período anterior, que se derivaron hacia la resistencia política de sus cuadros líderes.

La inflación desmanteló el escalonamiento de subsidios, que perdieron eficacia en la focalización de las demandas.

El impacto de retracción en el ahorro y crédito no colaboró en la instalación social de la cultura de sostenibilidad en el comportamiento de los actores involucrados, limitando la reforma sectorial emprendida.

Conclusiones

Analizando las políticas habitacionales de nuestro país durante las dos últimas décadas y su impacto en el territorio, observamos la presencia de modelos de gestión marcadamente opuestos entre sí, que hemos caracterizado, en el caso del primer período, como Neo desarrollismo fáctico, con énfasis en el desarrollo acumulativo de acciones, efectores y producción de satisfactores concurrentes a sustentar un proyecto hegemónico (Laguado Duca, 2016). En el segundo, se concreta el desarrollo de marcos institucionales de concertación, con énfasis en la construcción legislativa y normativa en orden a institucionalizar la democratización y sostenibilidad de las decisiones que adopta el Estado.

A la fecha verificamos la existencia de *deudas pendientes*, mediadas por opciones coyunturales que no logran conjugar una ecuación de alineamiento entre esfuerzos y soluciones para abatir el déficit y mejorar de calidad de vida, entre otras podemos mencionar:

- > la persistencia del déficit estructural;
- > los impactos territoriales de las nuevas urbanizaciones y brechas regionales generadas;

- > la continuidad de las políticas públicas que se balancean entre el “cortoplacismo” y la “sostenibilidad”;
- > la información confiable y actualizada (Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 postergado, realizado en 2022, con información en fase de procesamiento).

La profunda crisis económica y social, resultado de la pandemia de la COVID-19, aun sacude al mundo y renueva en nuestro país los desafíos ante la pobreza y la desigualdad, poniendo en evidencia los factores de riesgo preexistentes: el hacinamiento,

el déficit de acceso a servicios básicos, y la urbanización y metropolización de las ciudades, donde el virus se transmite más rápidamente, mostrando también su efecto diferenciado sobre los grupos poblacionales, de ingresos bajos y medio bajos. Estas inequidades afectan los consensos ciudadanos e imponen mayores desafíos a cualquier ingeniería social de la política pública. En el actual contexto de crisis, resulta impostergable recuperar la capacidad de vinculación entre la sociedad y el Estado para dar respuesta a la pobreza y desigualdad, y procurar un desarrollo humano sostenible ■

> REFERENCIAS

- Capello, M. y Galassi, G. (2011, junio). Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina. [Archivo PDF]. *Monitor Fiscal*, 6(19), pp. 1-34. Recuperado de https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/1856.pdf
- CONAVI. (2014a, agosto). Cuadros FONAVI. Transferido en pesos/Viviendas terminadas. *Revista Consejo Nacional de la Vivienda*, 14(43), pp. 64-67.
- CONAVI. (2014b, abril). Cuadros FONAVI. Transferido en pesos/Viviendas terminadas. *Revista Consejo Nacional de la Vivienda*, 14(42), pp. 52-55.
- Decreto 174/2018. Administración Pública Nacional. Modificación Decreto N° 357/2002. Apruébase Organigrama. Objetivos. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXVI(33.824), Buenos Aires, 5 de marzo de 2018.
- Decreto 358/2017. Administración Pública Nacional. Incorporación Decreto N° 2670/2017. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXV(33.630), Buenos Aires, 23 de mayo de 2017.
- Decreto 146/2017. Viviendas. Modificación. Decreto N° 902/2012. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXV(33.579), Buenos Aires, 7 de marzo de 2017.
- Decreto 13/2015. Ley de Ministerios. Modificación. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXIII(33.273), Buenos Aires, 11 de diciembre de 2015.
- Decreto 1715/2014. Administración Pública Nacional. Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat. Modificación Decreto 357/2002. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXII(32.908), Buenos Aires, 1 de octubre de 2014.
- Decreto 902/2012. Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXX(32.417), Buenos Aires, 13 de junio de 2012.
- Decreto 690/1992. Política Habitacional –aprueban acciones–. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, C(27.382), Buenos Aires, 27 de abril de 1992.
- Decreto 846/1991. Créase en su ámbito la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa “Arraigo”. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, XCIX(27.131), Buenos Aires, 8 de mayo de 1991.
- Félez, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? [pp. 15-36]. En M. Félez, E. López y M. García (Coords.), *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. [Archivo PDF]. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/91733/Neodesarrollismo_en_crisis.577.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Laguado Duca, A. C. (2012, diciembre). Desarrollismo y neo desarrollismo. Un análisis político. [Archivo PDF]. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(39), pp. 71-88. Recuperado de <https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/revista-8.pdf>
- Ley N° 27453. Régimen de Regulación Dominial para la Integración Socio Urbana. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXVI(33.984), Buenos Aires, 29 de octubre de 2018.
- Ley N° 27440. Ley de Financiamiento Productivo. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXVI(33.868), Buenos Aires, 11 de mayo de 2018.
- Ley N° 27428. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXVI(33.782), Buenos Aires, 2 de enero de 2018.
- Ley N° 27397. Determinaciones de Precios en los Contratos de Obras Públicas Destinados a Vivienda. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXVI(33.721), Buenos Aires, 2 de octubre de 2017.
- Ley N° 27341. Presupuesto. Apruébase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXIV(33.527), Buenos Aires, 21 de diciembre de 2016.
- Ley N° 27328. Contratos de Participación Público-Privada. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXIV(33.514), Buenos Aires, 30 de noviembre de 2016.
- Ley N° 27271. Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en la Vivienda. “Casa de Ahorro”. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CXXIV(33.462), Buenos Aires, 15 de setiembre de 2016.

- Ley N° 24464. Sistema Federal de la Vivienda. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, CIII(28.117), Buenos Aires, 4 de abril de 1995.
- Ley N° 23967. Tierras Fiscales. Transferencias a provincias. Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Boletín Oficial de la República Argentina*, XCIX(27.216), Buenos Aires, 10 de setiembre de 1991.
- Ley N° 22520. Ley de Ministerios. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, LXXXIX(24.823), Buenos Aires, 23 de diciembre de 1981.
- Ley N° 21581. Fondo Nacional de la Vivienda. Poder Ejecutivo Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*, LXXXV(23.672), Buenos Aires, 2 de junio de 1977.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la República Argentina.
- Licha, I. (2006, abril). *Coordinando la Política Social: ¿es la concertación una opción?* Serie de Documentos de Trabajo del I-59. [Archivo PDF]. Washington DC: Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Coordinando-la-Politica-Social-¿Es-la-Concertación-una-Opción.pdf>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-MIOPyV. (2019). *Informe de gestión 2015-2019, Relaciones con las provincias. Federalismo*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: MIOPyV. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_miopyv._2015-2019.pdf
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-MIOPyV (2016). Informe Nacional de la República Argentina. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). [Archivo PDF]. Buenos Aires: MIOPyV. Recuperado de <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Informe-Nacional-Republica-Argentina-FINAL-spanish.pdf>
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. [Archivo PDF]. Quito: Naciones Unidas. Recuperado de <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Naciones Unidas. (2014, 7 de agosto). El derecho a una vivienda adecuada. Informe de la relatora especial Raquel Rolnik, A/67/286, Capítulo III puntos A y B. [Archivo PDF]. Recuperado de <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=540d585c4>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina-ODSA. (2020). *La pobreza más allá de los ingresos. Nuevo informe sobre pobreza multidimensional 2010-2019*. [En línea]. Buenos Aires: UCA. Recuperado de <http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina>
- Poder Ejecutivo Nacional-PEN. (2016). *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública Nacional a diciembre de 2015*. [Archivo PDF]. CABA: Presidencia de la Nación. Recuperado de https://www.casarsada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf
- Programa Integración Socio Urbana-PISU. (2019). Desempeño y Antecedentes. [Archivo PPT]. Presentación del Coordinador del Programa. Catedra Políticas de vivienda, PROPUR, FADU, UBA.
- Retamozo, M. y Trujillo, L. (2019). Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, limitaciones y desafíos. [En línea]. *Revista Reflexiones*, 98(1). Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/33004>
- Rodolfo, M. B. y Boselli, T. (2015). ¿Quo vadis Fonavi? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Red EPHA (Ed.), *Observatorio de la Política Habitacional de Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Rodolfo, M. B. y Boselli, T. (2014). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. En Actas de la *X Bienal del Coloquio sobre Transformaciones Territoriales*. Montevideo: Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).
- Secretaría de Vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-SV-MIOPyV. (2019, noviembre). *Informe de Gestión 2015-2019*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: MIOPyV. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedegestion2015-19.pdf>
- Secretaría de Vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-SV-MIOPyV. (2017, setiembre). *Plan Nacional de Vivienda, Línea de Acción 1, Promoción de la Vivienda Social*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: Secretaría de Vivienda y Hábitat. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/5-_manual_vivienda_nacion_version_expediente_24-08-2017.pdf
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-SSDUV. Diagnósticos de la Situación Habitacional Argentina, FONAVI. Auditorías 1991-2006, 2001-2010, 2008, 2010 y 2018. [Archivos PDF]. Dirección de Control de Gestión. Recuperado de <https://archivo.minhabitat.gob.ar/doceestadísticas>
- Welisiejko, S. (2019). Integración Socio Urbana. Informe de la gestión. [Archivo PPT]. Presentación Coordinación RENABAP. Cátedra Política de Vivienda, PROPUR, FADU, UBA.