

Perspectivas estratégicas

para el Desarrollo Humano
Integral de la Argentina

Prólogo de Itai Hagman

Gonzalo Armua
Ulises Bosia
María Gimena Cánepa
Romina Chuffardi
Bruno Giormenti Moravec
Comps.

TECHO PARA VIVIR, TIERRA PARA HABITAR: ACCESO UNIVERSAL AL SUELO, LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT URBANO

Giselle Aguirre, Bruno Giormenti Moravec y Julieta Eva Neumann



Fotografía: Paula Somoza

Colaboraron: Agustín Alessio, Daniela Galvis Restrepo, Fernanda García Monticelli, Federico Giordano, Federico Pogliano, Paula Ramírez, Ana Rondini, Sergio Rosanovich, Sol Stehmann, Mirta Ochoa y Rodrigo Sarmiento

Giselle Aguirre

Politóloga (UBA), Mg. en Planificación Territorial y Gestión Ambiental (UB).
Experta en Planificación Urbana y Sostenibilidad (UPC).

Bruno Giormenti Moravec

Profesor de Antropología (UBA), Maestrando en Sociología Económica (UNSAM).
Coordinador del CEDESU y la Fundación DHI.

Julieta Eva Neumann

Socióloga (UBA), Mg. en Género, Sociedad y Políticas Públicas. Directora General
de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA. Coordinadora de
Infraestructura y Vivienda de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

Garantizar el acceso de la población a un techo en condiciones dignas es una deuda histórica de nuestro país. Hubo ensayos que pendulan entre políticas federales, inversión directa, regulaciones y desregulaciones. Encontramos políticas novedosas y reciclaje de viejas fórmulas, con mayor o menor protagonismo de los gobiernos provinciales, municipales y hasta de la comunidad organizada. Pero al final del recorrido las frustraciones propias de experiencias fracasadas o injustamente erradicadas se multiplican, y los hogares se encuentran cada vez con mayores dificultades.

Las formas en que esas dificultades se expresan son variadas: jóvenes que no logran emanciparse de sus padres para poder irse a alquilar; 1.2 millones de familias que viven en barrios populares; hogares que miran con desconfianza los escasos créditos hipotecarios disponibles (así como con resignación sus cada vez más exigentes requisitos); gente de cualquier edad que, imposibilitada de pagar un cuarto de un hotel o una pieza en un barrio popular, termina en la calle sin encontrar más auxilio que, en el mejor de los casos, alguna respuesta circunstancial y limitada; personas de hogares unipersonales que llegan al momento de su jubilación sin una propiedad y se encuentran con que no hay haber previsional que alcance para sostener un monoambiente.

La lista sigue y además cuenta con una complejidad. Las dificultades en el acceso a la tierra y a la vivienda no son uniformes en cada provincia, ni siquiera en cada municipio o ciudad. En algunas jurisdicciones, incluso, la vivienda no forma parte del elenco estable de las principales preocupaciones sociales. Pero en otras es una bomba que siempre está por estallar.

¿Es realmente una utopía el acceso a un techo digno? ¿O existe alguna solución que desanude estas dificultades históricas? ¿Se puede pensar una política nacional y federal capaz de encarrilar nuestro país en una dirección virtuosa para ofrecer un horizonte a las futuras generaciones? Obviamente no tenemos una receta ni fórmula mágica. Pero contamos con experiencias organizativas políticas, sociales y comunitarias, años de gestión de políticas públicas en los niveles

nacional, provincial y municipal, cierta trayectoria en la investigación y, fundamentalmente, una gran convicción de que hasta los más intrincados y longevos problemas de nuestro país pueden comenzar a resolverse.

Como señalamos al comienzo, el contexto actual refleja tanto las frustraciones de políticas pasadas como el retiro del Estado en materia de acceso a la vivienda. Frente a este escenario, resulta fundamental impulsar políticas habitacionales desde una perspectiva de derechos, que reconozca a la vivienda como un bien de uso indispensable para garantizar condiciones dignas de vida y el ejercicio de otros derechos.

Con este objetivo, en el primer apartado se incorporarán elementos para la construcción de un diagnóstico preciso sobre el acceso al hábitat urbano de nuestro país. En segundo lugar, se caracterizarán brevemente las principales políticas que han intentado dar respuesta a las problemáticas planteadas. Finalmente, se presentarán algunas discusiones y lineamientos que consideramos necesario poner en el centro del debate.

1. DIAGNÓSTICO GENERAL

Existen sobradas investigaciones y testimonios que dan cuenta del panorama crítico en el universo de la vivienda en el mundo. No es intención de este capítulo hacer una reconstrucción milimétrica de todos los indicadores que dan cuenta de esta situación en nuestro país. Pero para el caso de que el lector/a no esté familiarizado con las cifras, haremos un breve repaso para dar cuenta de dónde estamos parados.

En el ámbito de las políticas públicas y la academia no existe un consenso claro sobre cómo definir y caracterizar el déficit habitacional. Las mediciones varían según el enfoque adoptado y el organismo que las realiza. A los fines de este análisis, se entiende el déficit habitacional como la diferencia entre el número de hogares que carece de una vivienda adecuada y el total de hogares de un país (CISUR, 2026). Este déficit puede ser cuantitativo, es decir, el que resulta de la diferencia entre hogares y viviendas (ya sea por situaciones de cohabitación, falta de vivienda o porque la vivienda existente presenta una materialidad irrecuperable, o una combinación de estas causas). En este sentido, el déficit cuantitativo incluye a los hogares que necesitan una vivienda nueva. A nivel nacional, se estima que alcanza el 4,29% de los hogares (CISUR, 2026).

El déficit cualitativo comprende a los hogares que habitan viviendas con problemas de materialidad, falta de acceso a servicios básicos o situaciones de hacinamiento. En definitiva, son hogares que requieren una mejora en sus

condiciones habitacionales y de acceso al hábitat. Se calcula que en la Argentina el 43,80% de los hogares se encuentra en esta situación, por lo que representa el componente más importante del déficit pero, paradójicamente, el menos atendido por las políticas públicas. Tan solo con analizar el acceso a servicios se puede ver que el 26,86% de la población argentina cuenta con un mal acceso a servicio de agua y eliminación de excretas (CISUR, 2026).

En conclusión: uno de cada dos hogares presenta algún tipo de problema habitacional, mientras que el 14,19% de los hogares tiene un déficit compuesto (cuantitativo y cualitativo), lo que pone de manifiesto la necesidad urgente de abordar esta problemática desde una perspectiva integral.

En simultáneo, el Censo 2022 dio cuenta que hay casi 20.000.000 de personas que no están conectadas a la red de cloacas. Una parte de ellas vive en algunos de los 6.467 barrios populares que hay en el país (RENABAP), caracterizados por su baja o nula provisión de servicios básicos (cloacas, luz, aguas, gas), altas dificultades en el acceso a equipamiento urbano (salud, seguridad, educación) y elevada inseguridad en la tenencia de la vivienda, todo lo que deriva en una alta probabilidad de que estas personas vivan menos que los argentinos que habitan otros barrios.

Hay, también, cada vez más población inquilina. El Censo 2022 da cuenta de que casi el 21% de los hogares alquila. En 1991 era solamente el 12%. En algunos segmentos este desplazamiento generacional fue más vertiginoso: según datos censales, el porcentaje de jefes y jefas de hogar de 30 y 40 años propietarios de la vivienda que habitan disminuyó de 64,2% en 1991 a 51,9% en 2022. No hay claridad a nivel nacional del porcentaje de ingresos que las familias inquilinas destinan al pago del alquiler, pero existen relevamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que dan cuenta de que la mayoría destina más de la mitad, lejos del 25-30% que generalmente se recomienda (IDAES et al., 2025; Bosia et al., 2026). Se trata de un indicador que ha empeorado en los últimos años, y que es acompañado por el empeoramiento de otro tipo de aspectos esenciales de un contrato de alquiler, como su duración (cada vez más cortos) o su ritmo de actualización (cada vez mayor). Se trata, además, de hogares cada vez más endeudados que necesitan mudarse con mayor frecuencia.

A las dificultades de los hogares para alquilar se suman las casi nulas posibilidades de adquirir una vivienda propia. La abrupta salida de la convertibilidad en el cambio de siglo supuso una caída estrepitosa en los créditos hipotecarios en la medida que la confianza en la moneda en general y las entidades bancarias en particular se derrumbaron. En los años siguientes, el crecimiento económico y fortalecimiento institucional no fueron suficientes para recomponer el crédito,

que sigue en montos bajos. Por más que estos montos, como veremos a continuación, tienden a crecer, se trata de créditos fundamentalmente dirigidos a sectores con cierto nivel de patrimonio, así como, por supuesto, a familias que cuentan con el suficiente ingreso y estabilidad (CEDESU, 2024).

A estas circunstancias hay que agregar la persistencia de otras formas de acceder a la vivienda en las ciudades, formas mucho más precarias y caracterizadas por la ausencia de contratos o transacciones de inmuebles sin un dueño específico. Allí aparecen las denominadas “viviendas colectivas populares” (conventillos, hoteles pensión, casas tomadas, entre otros) que presentan condiciones graves de hacinamiento e incluso situaciones extremas en las condiciones edilicias y altos niveles de inseguridad en la tenencia, vinculadas a alquileres informales o arreglos precarios.

Hay, también, hogares que quedan al margen de cualquier opción. Sin posibilidades de ser sujetos de crédito y lejos de reunir las condiciones mínimas para un alquiler formal, las personas en situación de calle aumentan de forma regular frente al crecimiento de los precios de las viviendas y al desconcierto y negligencia de gobiernos locales y nacionales. El Censo 2022 contabilizó casi 6.000 personas a nivel nacional en estas condiciones, pero un relevamiento realizado por las organizaciones sociales en 2023 en solo 11 ciudades registró 9.400 casos (RENACALLE, 2023). La principal dificultad para caracterizar esta problemática es que no existen relevamientos oficiales nacionales permanentes con una metodología específica que aporten información sobre el tema. Se puede, sin embargo, tomar como ejemplo la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tanto organismos públicos como organizaciones civiles registraron, mediante distintos relevamientos (IDECBA, 2025; Censo popular CABA, 2025), un aumento importante de esta población a nivel porcentual, aunque las diferencias nominales son considerables. Según el relevamiento oficial, la cantidad de personas en situación de calle creció de 4.049 a 5.176 entre noviembre de 2024 y noviembre de 2025, es decir: un aumento de 27,8% según datos oficiales del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat porteño. El censo popular realizado por organizaciones sociales registra 11.892 personas en esta situación para 2025.

Estos emergentes de la crisis habitacional conviven con dos fenómenos urbanos generales. Por un lado, la expansión vertical: la construcción de viviendas por parte del sector privado ha tenido en los últimos 25 años un dinamismo exorbitante. Podríamos decir que fue imparable, solo matizado con algunos períodos en los que los costos de construcción se encarecieron de forma relativa y el ritmo de los desarrollos se frenó. Pero en líneas generales todo el país (naturalmente,

con algunas jurisdicciones en mayor medida) se vio caracterizado por el auge del desarrollo inmobiliario.

Por otro lado, aparece la expansión horizontal: el crecimiento desordenado de la mancha urbana ha sido común en todas las latitudes de la patria, aunque con las disparidades regionales del caso. Cada vez más gente vive en las aglomeraciones urbanas, mientras que los mecanismos municipales para ordenar el territorio apuntando a una expansión equilibrada de su superficie con miras a garantizar un acceso universal al hábitat son, por lo general, deficientes o directamente nulos. Es así que la expansión informal —a través del crecimiento de barrios populares que surgen ante la falta de alternativas habitacionales ofrecidas por políticas públicas para el pueblo pobre— convive con la proliferación de urbanizaciones cerradas para sectores de altos ingresos. Todo eso en un contexto de normativas de planificación fragmentadas o inexistentes, lo que, sumado a la ausencia de inversión estatal en servicios básicos como calles, recolección de residuos o suministro de agua corriente, perpetúa desequilibrios territoriales y marcadas diferencias en el acceso a derechos fundamentales a pocos metros de distancia.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Durante las últimas décadas se llevaron adelante distintas políticas para paliar la crisis habitacional. Se trata, en algunos casos, de políticas públicas creadas hace más de 50 años que aún sobreviven. En otros fueron iniciativas de corta duración, producto de un mal balance al poco de andar o de los cambios en el signo político de la conducción estatal, en ocasiones drásticos. No haremos en este apartado una reconstrucción de largo plazo ni tampoco con demasiada profundidad, ya que no es el objetivo de este capítulo.¹ Pero sí nos interesa ensayar un breve balance sobre algunas de las políticas nacionales de vivienda de los últimos años.

Iniciativas hipotecarias

La salida de la convertibilidad a comienzos de los 2000 impactó fuertemente en el sistema bancario en general y en los créditos hipotecarios en particular. El peso de los préstamos hipotecarios en relación al total de créditos fue perdiendo peso progresivamente: pasó de representar cerca del 32% del total en enero de 2002 a tan solo el 7% en diciembre de 2015, según datos del Banco Central de la

1. Una buena reconstrucción de las políticas de planificación territorial y de vivienda desde la década de 1960 en adelante puede encontrarse en CIPPEC (2023).

República Argentina (en adelante BCRA). Hubo en ese marco distintos intentos para revitalizar los préstamos para acceder a la vivienda.

El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar ([Pro.Cre.Ar](#)) fue uno de ellos. Lanzado en 2012 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se propuso movilizar fondos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, perteneciente a la ANSES) para otorgar créditos para primera vivienda a través del Banco Hipotecario a tasas de interés negativas. También había aportes del Tesoro Nacional para financiar esta política, así como la movilización de tierras fiscales en todo el país, para lo cual fue imprescindible la creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

El [Pro.Cre.Ar](#) tuvo tres grandes líneas: créditos individuales, lotes con servicio y desarrollos urbanísticos. La primera consistió en crédito para “hacer la casa” en un terreno ya adquirido, o para adquirir el terreno, o para adquirir terreno y construir. También para ampliaciones y refacciones. Fue esa la línea más significativa del [Pro.Cre.Ar](#) en términos de unidades de crédito: aproximadamente 360.000 créditos entre 2012 y 2023, casi el 90% de los créditos del programa (CEDESU, 2025). Las otras dos, de menor alcance, tuvieron presencia federal. Allí donde la Nación se desprendía de tierras ferroviarias, militares o de otros usos que ya no consideraba imprescindibles, se llevaron adelante lotes con servicios o se edificaron “desarrollos urbanísticos”. Para el periodo anteriormente mencionado, fueron 7.500 lotes y un poco más de 23.000 departamentos de desarrollos urbanísticos. La gestión de la construcción de viviendas, el otorgamiento de los créditos y el análisis crediticio eran realizados por el Banco Hipotecario. La planificación estratégica y seguimiento de la política pública eran definidas por el Comité Ejecutivo del Fideicomiso, del que participaban funcionarios del Estado Nacional junto con directivos del Banco Hipotecario.

Otra política crediticia, que tuvo un empalme relevante con el [Pro.Cre.Ar](#) durante la gestión de Mauricio Macri, fueron los créditos UVA. Lanzados en 2016, se proponían relanzar el crédito hipotecario a gran escala a partir de una fórmula: la indexación de capital a partir de las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), una unidad de cuenta determinada por el BCRA a partir de la tasa de inflación. Se trató de una política que gozó de un relativo éxito hasta la crisis financiera y económica de 2018, que implicó una aceleración de la deuda de las familias por la suba de precios.

Durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) prácticamente no se impulsaron los créditos UVA, de los que hubo escasas altas y un número considerable de cancelaciones (CEDESU, 2025). Fue, por el contrario, relanzado el [Pro.Cre.Ar](#) bajo la denominación [Pro.Cre.Ar](#) II, retomando líneas discontinuadas

como mejoramientos y refacciones. Los créditos más relevantes adoptaron el Índice [Hog.Ar](#) —que se actualizaba por la menor variación entre el Coeficiente de Variación Salarial y el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), atado al Índice de Precios al Consumidor (IPC)— y fueron posteriormente rebautizados como “Créditos Casa Propia”. Durante este período la mayoría de los créditos correspondieron a la línea individual (destinados a mejoramiento habitacional y construcción sobre terreno) y se continuaron a la vez las obras para desarrollos urbanísticos en distintas partes del país.

Con la llegada del gobierno de Javier Milei se retomó la idea de impulsar el crédito hipotecario con la modalidad UVA, con relativo éxito en 2025 por el descenso de la tasa de inflación (*Tejido Urbano*, 2025). Fueron incorporados algunos elementos para facilitar los créditos, como la posibilidad de que un monotributista pueda acceder al crédito, o que se pueda reunir un ingreso total a partir de varios sueldos (no únicamente de parejas). Los créditos UVA ayudan a paliar la crisis principalmente en los sectores medios, ya que siguen teniendo un *scoring* exigente. Por eso los hogares que puedan acceder a ellos son escasos, y en muchos casos cuentan incluso con cierta patrimonialización (CEDESU, 2025).

Los programas federales de vivienda

En líneas generales, el esquema de financiamiento de la vivienda social —es decir, el conjunto de intervenciones públicas destinadas a resolver el déficit habitacional de hogares de bajos ingresos mediante transferencias, subsidios o financiamiento estatal con altos niveles de componente no recuperable— se estructuró en torno a dos grandes universos: los fondos que reciben directamente los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) provenientes del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y los proyectos enmarcados en los Programas Federales de Vivienda.

El Sistema Federal de Vivienda fue establecido por la Ley Nacional N° 24.464 (1995) y se integra por el FONAVI, el Consejo Nacional de la Vivienda y los Institutos Provinciales de Vivienda. El FONAVI se financia principalmente a partir de un porcentaje del impuesto a los combustibles, junto con otros recursos como donaciones, legados y el recupero de cuotas hipotecarias. Estos fondos se destinan al financiamiento total o parcial de la construcción o adquisición de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, equipamiento comunitario y compra de suelo para viviendas sociales dirigidas a hogares con recursos insuficientes.

Durante la década de 1990 se crearon programas de focalización específica mediante financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como

el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Este programa buscaba ejecutar obras de infraestructura en barrios populares con titularidad pública, canalizando recursos a provincias y municipios. Además, incorporaba una fuerte impronta de fortalecimiento institucional para los gobiernos subnacionales. El PROMEBA se mantuvo en la agenda estatal de manera sostenida hasta la llegada de Javier Milei, quien optó por su discontinuidad.

A partir de 2003 se impulsaron los Planes Federales de Vivienda, que retomaron la construcción de viviendas como herramienta para atender el déficit habitacional y, al mismo tiempo, promover la reactivación económica y la generación de empleo. Bajo la conducción de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, durante el período 2003-2010 estos programas representaron alrededor del 70% de la política habitacional nacional (CIPPEC, 2023), consolidándose como el principal instrumento de intervención. A partir de 2009 se incorporaron subprogramas orientados a la urbanización de villas y asentamientos, mejoramiento habitacional e intervenciones en ámbitos rurales y de pueblos originarios. Se destaca también la implementación del Programa Federal de Integración Socio Comunitaria, que impulsaba la construcción de viviendas y el acceso al hábitat de un importante número de cooperativas de trabajo. Hacia 2015 se registraba un *stock* cercano a 68.000 viviendas en ejecución en el marco de estos programas a nivel nacional, lo que muestra la magnitud alcanzada por la inversión pública en el sector (Ministerio de Economía, 2015).

Desde 2016 se unificaron y reconfiguraron programas bajo el “Plan Nacional de Vivienda”, y se incorporaron además nuevos mecanismos financieros, como fideicomisos para vivienda social. Sin embargo, este período se caracterizó por una reducción significativa de la inversión pública, lo que implicó una desaceleración en el ritmo de ejecución de obras (CIPPEC, 2023; Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2019).

Entre 2019 y 2023 se intentó revitalizar parcialmente esta política mediante el programa “Casa Propia”, aunque con una escala y diversificación menores respecto del ciclo previo. Posteriormente, con el Decreto N° 70/2025 del gobierno de Javier Milei, se dispuso la disolución del área encargada de estos programas, estableciendo que el financiamiento de las políticas de vivienda debía quedar principalmente en manos de provincias, municipios y del mercado privado, lo que implicó una fuerte reducción de la intervención directa del Estado nacional en la producción de vivienda social.

Estos esquemas han sido importantes en las agendas provinciales y municipales para garantizar el acceso a la vivienda y la dinámica de la industria de la construcción, pero acumularon a la vez críticas consistentes. Entre ellas

se destaca la tendencia histórica a localizar conjuntos habitacionales en áreas periféricas (asociada al menor costo o disponibilidad del suelo), lo que alimentó procesos de expansión urbana con menor acceso a infraestructura y servicios. Además, el peso de las acciones destinadas al déficit habitacional cualitativo ha sido muy bajo en relación con la construcción de vivienda nueva, un esquema que no se alinea con la situación actual en la que este tipo de déficit predomina, algo que debería balancearse en una propuesta de gestión futura.

La integración socio urbana de los barrios populares

En 2016² comenzó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), con lo que se dio un vuelco en las políticas públicas destinadas a las familias que viven en barrios populares. A partir de la estimación de que uno de cada diez argentinos (OCEPP, 2025) habita lo que históricamente se conoció como villas o asentamientos informales, el RENABAP llevó adelante una tarea sin precedentes: construir de la mano de las organizaciones sociales un registro oficial de todos los barrios populares del territorio nacional, con información sociodemográfica y georreferenciada de los barrios y sus viviendas (Monticelli, 2023). Este registro fue la precondition para que a partir del 2019 se lleve adelante una ambiciosa política para integrar estos territorios.

El siguiente hito fue la sanción por unanimidad de la Ley N° 27.453. Esta normativa declaró de interés público los inmuebles del RENABAP, creó el Programa de Integración Urbana, suspendió desalojos en barrios populares, habilitó convenios con municipios y provincias para ejecutar acciones de integración urbana y estableció la obligatoriedad de contratar al menos el 25% de las obras con cooperativas de trabajo, entre otros. Para financiar esta política se dispuso principalmente de tres aportes. Por un lado, una parte del impuesto a la compra de moneda extranjera; luego, el 15% de lo que se conoció como Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas sancionado por ley en 2021; y, finalmente, el aporte de créditos de organismos multilaterales. Si bien hubo contribuciones del tesoro a partir de dos programas, su peso en el presupuesto total de la política resultó menor.

En el período 2020-2023 se llevó adelante una estrategia integral para la integración socio urbana, que incluyó acciones destinadas a ampliar la infraestructura de servicios en barrios populares a través de proyectos de obras tempranas (POTs) y proyectos ejecutivos generales (PEGs): el mejoramiento de las viviendas en barrios populares (en el que se destaca la implementación del programa "Mi

2. El Decreto N° 358, de mayo de 2017, creó formalmente el relevamiento que ya se había realizado.

Pieza” como subsidio a mujeres para mejorar o ampliar sus viviendas); la inversión en equipamiento comunitario; la generación de nuevos lotes con servicios para residentes de barrios populares, que mejoran la seguridad en la tenencia de las familias con el Certificado de Vivienda Familiar como herramienta fundamental; y, finalmente, la transparencia en la gestión y la constante generación de instrumentos para la rendición de cuentas.

En ese marco se financiaron más de 1.200 obras de integración urbana en todo el país, se generaron 23.000 lotes con servicios, más de 250.000 mujeres residentes en barrios populares ampliaron o mejoraron sus viviendas; y más de 850.000 familias accedieron a su Certificado de Vivienda Familiar. En conjunto, estas políticas beneficiaron a más de 1.400.000 personas y generaron al menos 300.000 puestos de trabajo (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2023).

La política fue verdaderamente novedosa por diversos motivos. En primer lugar, su desarrollo implicó la construcción de un esquema institucional y normativo ágil e innovador. En este contexto se creó el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) y se pusieron en discusión sentidos comunes arraigados, como la noción de que solo era posible desarrollar obras de infraestructura en tierras con declaración de utilidad pública y sujetas a expropiación. En segundo lugar, la política requirió una fuerte participación de los Estados provinciales y municipales, en articulación con vecinos y vecinas de los barrios populares y con la comunidad organizada en los territorios (García Monticelli, 2023), lo que permitió una escala sin precedentes para este tipo de políticas. La Integración Socio Urbana (ISU) rompió el paradigma de intervención anterior, centrado en la construcción de vivienda nueva a través de los institutos provinciales, y es el antecedente directo del enfoque que proponemos en la última sección de este capítulo.

A pesar de que esta política contó con reconocimiento mundial, fue interrumpida por el gobierno de Javier Milei: se degradó al rango de Subsecretaría (y posteriormente diluir sus competencias en otras subsecretarías), se eliminó el FISU y se redujeron prácticamente a cero las transferencias para la continuidad de las obras. Las políticas nombradas se encontraron con limitaciones presupuestarias pero también de implementación, al necesitar ampliar la capacidad técnica de los diferentes actores (municipios, provincias y organizaciones sociales) para el armado de proyectos complejos.

Alquileres en pugna

Las políticas hacia los inquilinos contaron también con cierta relevancia durante los últimos años. La protagonista fue la Ley N° 27.551, conocida como Ley de

Alquileres. Sancionada en julio de 2020, dispuso la extensión de los contratos a tres años, su actualización anual y por medio de un nuevo mecanismo, el Índice de Contratos de Locación, que combinaba precios con salarios. A la vez ordenaba sobre otro conjunto de aspectos regulatorios como depósitos, expensas extraordinarias, garantías, arreglos, mecanismos de registro o solución de controversias y conflictos.

No obstante, aparecieron algunas dificultades. La ley fue sancionada en plena pandemia, cuando regía el Decreto N° 320/2020 que congeló los alquileres. Además, se venía de años de caídas reales de los precios de alquiler, por lo que los propietarios buscaron rápidamente una recomposición de sus rentas (Rosanovich, 2022). A su vez la inflación, luego de un descenso en el 2020, comenzó a acelerarse a comienzos del 2021 y llegó durante el primer semestre de ese año a un acumulado de 25%, cuando el aumento de precios en todo el año anterior había sido de algo más de 36% (INDEC). Fue así que los precios de oferta de alquiler tendieron a encarecerse, fundamentalmente para “cubrirse” de la indexación anual.

En simultáneo, las cámaras inmobiliarias y de propietarios presionaron pública e informalmente para que la ley no se aplicara y fuera rápidamente derogada, posición que fue incorporada por la oposición y parte del oficialismo. Este aspecto contribuyó a que muchos dueños retiraran sus inmuebles de la oferta, a la espera de mejores condiciones. Los aumentos de las viviendas vacías fueron frecuentes por aquellos tiempos. En la Ciudad de Buenos Aires llegaron a representar el 12,6% del *stock* total de viviendas en 2022 (CEDESU, 2023), cuatro puntos porcentuales por encima en comparación con 2017. Otro factor que contribuyó con la retracción de la oferta fue el auge de los alquileres temporarios y turísticos como Airbnb, lo que se convirtió en un fenómeno prácticamente sin regulación en un contexto de tipo de cambio favorable para el turismo receptivo, con un crecimiento vertiginoso en muchísimas ciudades del país.

En un contexto de inflación que seguía creciendo a pasos agigantados —de la mano, asimismo, del aumento de la brecha cambiaria— también se multiplicó la oferta de alquileres en dólares, un fenómeno con escasos precedentes. La cantidad de contratos de alquiler que comenzaron a firmarse por fuera de los parámetros de la ley aumentó de forma considerable (CELS et al., 2023). Resultó evidente, desencadenado este escenario, la escasez de dispositivos promovidos desde el Poder Ejecutivo para buscar la efectiva implementación de la ley, al menos para poder acompañar a los inquilinos frente a estas situaciones. Quedó en evidencia la escasa vocación por parte del gobierno de hacer

cumplir la nueva normativa en su plenitud. Incluso quedó sin implementarse un título completo de la ley votada.³

En octubre de 2023 la ley tuvo una nueva modificación, que buscó flexibilizar algunas condiciones (como la periodicidad de los ajustes) y desarrollar algunos incentivos fiscales para que los propietarios volvieran a ofrecer las propiedades. No llegaron a verse los efectos de esta modificación: el gobierno de Milei, vía DNU N° 70/2023, derogó la Ley de Alquileres, lo que dio lugar a una profunda desregulación del mercado.⁴ Si bien aumentó la oferta visible en portales web, los precios de los alquileres continuaron aumentando, las familias se endeudan y volvieron las cláusulas abusivas como los contratos semestrales, los ajustes mensuales, la interrupción del contrato para el locador o los depósitos ridículamente altos (IDAES et al., 2025; Bosia et al., 2024).

Personas en situación de calle

La situación de calle no puede comprenderse como un problema aislado ni como una condición que emerge de manera repentina, sino como una problemática multidimensional y multicausal. En su complejidad se encuentran tanto factores estructurales (como la crisis habitacional, la precarización laboral y la ausencia de políticas públicas integrales) como otros personales y relacionales, entre los que se pueden mencionar rupturas de vínculos familiares, experiencias de violencia, problemas de salud y consumos problemáticos.

Con esa mirada fue sancionada en 2021 la Ley Nacional N° 27.654 de “Situación de calle y familias sin techo”, que define como personas en situación de calle (PSC) a quienes habitan en la calle o en espacios públicos de modo transitorio o permanente. También incluye a quienes están en riesgo de estarlo: personas próximas a egresar de establecimientos sin vivienda disponible, con desalojo inminente sin recursos, o residentes en asentamientos precarios con hacinamiento. La ley exige, entre otros puntos, realizar un relevamiento anual, crear una red nacional de centros de integración social (CIS) y red de atención móvil con línea telefónica, y capacitaciones para los equipos de trabajo. Sin embargo, ninguno de estos puntos fue implementado por los gobiernos nacionales desde su sanción.

3. El Título 3, “Programa Nacional de Alquiler Social”, disponía la creación del programa homónimo “destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal”.

4. Además de la derogación de todos los efectos de la Ley N° 27.551 y su posterior modificación (27.737) el DNU N° 70/2023 incorporó algunas “novedades”, como la posibilidad de cobrar el alquiler en cualquier moneda y la ausencia de plazo mínimo para los contratos de locación de viviendas, disposición que antes no estaba prohibida pero tampoco mencionada en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Existió una aproximación a realizar una política nacional en 2023, cuando fue creado el programa IntegrAR, orientado a promover acciones de inclusión para PSC y familias sin techo en el marco de la Ley N° 27.654. Sin embargo, esta línea quedó inconclusa cuando el gobierno de Javier Milei, mediante el Decreto N° 373/2025, la modificó al trasladar la responsabilidad de la atención a las jurisdicciones locales, argumentando mayor eficacia territorial. El decreto redefine a la Nación como “rectora y subsidiaria” y deja la ejecución “sujeta a las posibilidades presupuestarias de cada jurisdicción”, debilitando las obligaciones nacionales y abriendo la puerta a importantes brechas territoriales. Sin ningún tipo de discusión parlamentaria (de la misma forma que se derogó la Ley de Alquileres o se eliminaron los fideicomisos para el [Pro.Cre.Ar](#), Integración Sociourbana o Vivienda Social), esta definición implicó un retroceso frente al derecho a la vivienda reconocido por estándares internacionales. Finalmente, la ausencia de una política nacional sostenida trae aparejada la falta de datos estadísticos que permitan construir diagnósticos pormenorizados y promover a partir de ellos políticas públicas acordes.

Existe en ese último aspecto un antecedente que merece ser recuperado. A fines de 2023 se realizó el primer Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle (ReNaCALLE, 2023), impulsado por organizaciones sociales con el apoyo de la Secretaría de Integración Socio Urbana. Como se comentó en el apartado anterior, contabilizó 9.440 personas en situación de calle solo en 11 ciudades del territorio argentino, dato que puso en discusión las cifras arrojadas por el Censo Nacional de Población del 2022, que había determinado casi la mitad de PSC en todo el país.

Políticas de planificación territorial y acceso al suelo

La Argentina cuenta con una extensa tradición de debates en torno a la planificación, particularmente en su dimensión territorial. Esta impronta adquirió mayor institucionalidad a partir de la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET), impulsado desde mediados de la década de 2000 como instrumento orientador de la inversión pública y del desarrollo territorial.

Sus primeras versiones, desarrolladas entre 2008 y 2015, se articularon estrechamente con una estrategia de expansión de la inversión pública en infraestructura y vivienda, orientada a fortalecer el rol del Estado nacional en la planificación territorial y a promover una visión integrada del desarrollo regional. Posteriormente, la actualización del PET en 2017 incorporó un mayor énfasis en la escala municipal, incluyendo herramientas de asistencia técnica, indicadores de

seguimiento y monitoreo, así como orientaciones alineadas con agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Más recientemente, la actualización de 2023 retomó una perspectiva más estructural del territorio nacional, priorizando grandes obras de infraestructura y proyectos estratégicos con impacto en la integración regional y en la articulación del sistema urbano-productivo.

No obstante estas evoluciones conceptuales, diversos análisis coinciden en que el impacto del PET en la regulación efectiva de los procesos de urbanización ha sido limitado. Este alcance restringido se explica por la ausencia de instrumentos normativos vinculantes, la incapacidad de ejecutar políticas territoriales consistentes en el tiempo y, sobre todo, por el hecho de que no se modificó la dinámica de los actores del desarrollo territorial. La estructura federal que distribuye las competencias de ordenamiento entre provincias y municipios añade un problema real de descentralización de las potestades sobre el suelo.

En este contexto, la regulación del suelo urbano en la Argentina se caracteriza por una fuerte fragmentación institucional. Si bien algunas jurisdicciones han desarrollado marcos normativos específicos (como la Provincia de Buenos Aires con la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, así como Mendoza, Santa Fe, Córdoba o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en gran parte del territorio las regulaciones dependen principalmente de normativas municipales. Aunque los municipios tienen la potestad sobre el ordenamiento territorial, en muchos casos carecen de capacidades institucionales suficientes o de una agenda común para abordar el problema del acceso y la gestión del suelo.

En este marco, uno de los debates recurrentes en la agenda pública ha sido la necesidad de una ley nacional de ordenamiento territorial y gestión del suelo que establezca principios comunes y herramientas que permitan fijar parámetros mínimos de regulación del mercado de suelo a nivel general. Si bien esta iniciativa fue presentada en diversas oportunidades nunca logró sanción legislativa, lo que deja pendiente una discusión de fondo sobre los instrumentos más adecuados para intervenir en estos procesos.

De manera complementaria se impulsaron en los últimos años algunas iniciativas nacionales orientadas a intervenir en este campo, como el Plan Nacional de Suelo Urbano del período 2019-2023, el Programa Arraigo del período 1991-2015 y las ya señaladas políticas de generación de lotes con servicios. Todas buscaron ampliar la oferta de suelo urbanizado mediante la generación de lotes con servicios, la movilización de tierras fiscales y la asistencia técnica a gobiernos locales. Sin embargo, el alcance de estas políticas fue limitado, y en algunos casos generó incluso el efecto contrario al esperado. Con la llegada de Javier Milei se produjo

en esta agenda un giro significativo, caracterizado por la eliminación de programas nacionales vinculados a la planificación territorial y al acceso al suelo. Así, el nuevo enfoque delega estas cuestiones principalmente en las jurisdicciones subnacionales y en el mercado.

3. ¿QUÉ HACER? LINEAMIENTOS PARA OTRO ESQUEMA DE POLÍTICAS POSIBLES

Sobre la base de la reconstrucción realizada en el apartado anterior podemos identificar, a grandes rasgos, tres modelos de política pública para resolver el problema del déficit habitacional. No se trata de escuelas formalizadas, sino de interpretaciones recurrentes que suelen expresarse en programas de gobierno, proyectos legislativos o decisiones de gestión. Estos modelos son el Estado constructor (Rodulfo, 2006; Sarracina, 2019; Barenboim, 2017), el Estado facilitador (Sarracina, 2019; Barenboim, 2017) y el Estado desregulador autoritario.

El primer modelo concibe al Estado como el actor central para resolver el problema habitacional. Reconoce el déficit y promueve políticas activas de construcción, financiamiento y regulación del mercado. Desde esta perspectiva, la vivienda es tanto un derecho social como un instrumento de promoción de la actividad económica, dado el carácter intensivo en empleo del sector de la construcción y el hecho de que, en un marco de fuerte restricción externa, la mayoría de sus insumos son nacionales.

El Estado facilitador, en cambio, asigna al sector privado el rol principal en la producción del hábitat. El Estado actúa sobre todo como articulador, generando condiciones para la inversión inmobiliaria y aplicando intervenciones puntuales (subsidios, incentivos o regulaciones acotadas) para atender déficits específicos.

Finalmente, el desregulador autoritario rechaza la intervención estatal en vivienda y apuesta a la desregulación del mercado, reservando al Estado un papel centrado en la defensa de la propiedad privada y el control punitivo del espacio público sobre la base del despliegue del aparato represivo. Este modelo se encuentra en su cénit al momento de escribir este capítulo.

En este apartado vamos a expresar lo que, entendemos, es la hoja de ruta indispensable que debería tomar un futuro gobierno popular. Vamos a plantear en primer lugar una serie de principios generales de intervención y, en consecuencia, un conjunto de lineamientos generales de políticas públicas que podrán desplegarse en un corto y mediano plazo. No constituyen por sí mismos un plan de gobierno, como tampoco lo hacemos en otros capítulos de este libro. Tampoco

abordan aspectos que, si bien resultan decisivos en la política habitacional, exceden su marco de incumbencia, como la política cambiaria o la estabilidad macroeconómica. Nos proponemos traducir algunos aprendizajes que hemos podido hacer en estos años, atendiendo la situación social crítica vigente así como el desmantelamiento de capacidades estatales imprescindibles para el impulso de políticas eficientes.

Nuestra posición no supone un retorno al Estado constructor clásico, sino un giro de paradigma definido por tres ejes para reconfigurar: la escala (herramientas de intervención masiva), la centralización de la política habitacional (unificar programas hoy dispersos para ganar integralidad y capacidad de ejecución) y los actores (redefinir los actores que hoy configuran el desarrollo urbano y habitacional). El aporte distintivo de este capítulo es, precisamente, integrar el conjunto de programas en un sistema único y suficientemente complejo como para abordar cada matiz del problema. Nunca antes se integró de esa manera, y esa integración es, en sí misma, constitutiva del cambio profundo que proponemos.

Principios generales de intervención

El rol planificador del Estado nacional: instrumentos y financiamiento condicionado a objetivos generales

Es necesario recuperar el rol planificador del Estado nacional como articulador del resto de los niveles de gobierno. En el ordenamiento territorial inciden los Estados provinciales y municipales, con normativas y atribuciones conferidas por el diseño federal de nuestro país. El Estado nacional debe entonces intervenir en el proceso creciente de urbanización que genera un suelo urbano cada vez más caro, escaso y con grandes inequidades territoriales. En ese sentido, el Estado nacional debe acompañar el rol de las provincias y municipios con instrumentos y programas propios —fundamentalmente, el financiamiento nacional condicionado a objetivos— que ayuden a superar las inercias locales y a movilizar a los actores dispuestos a intervenir en favor del acceso al hábitat. Resulta clave recuperar las instancias de entendimiento entre las distintas jurisdicciones, priorizando la alineación de incentivos para el desarrollo de políticas que apunten a resolver los déficits en el acceso al suelo y la vivienda. En esta clave es necesario también repensar el funcionamiento de organismos como el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) o el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Si bien han sido útiles para generar instancias de coordinación, estos espacios suelen terminar reducidos a instancias formales de intercambio o “reunionismo”, sin lograr consolidarse como ámbitos

efectivos de planificación conjunta y definición de agendas de trabajo complementarias entre los diferentes niveles del Estado.

Coordinación intragubernamental

La coordinación entre las distintas agencias, organismos y dependencias del Estado nacional es una aspiración sin ningún tipo de originalidad, aunque no por eso exenta de ambición. Es usual encontrarse con frenos, interrupciones, bloqueos o simplemente dilaciones que son producto de la falta de entendimiento entre distintos organismos y agencias y que inciden en la implementación de una política. El diseño del Estado es complejo, y aun cuando tengamos la aspiración de producir una maquinaria estatal mucho más eficiente, seguirá siendo parte del paisaje habitual. De ahí que la vocación política de que los distintos agentes públicos estén coordinados a partir de objetivos generales de la gestión será una característica necesaria para cualquier gobierno con deseos transformadores. Deben generarse mecanismos de beneficios mutuos para los organismos implicados de tal forma de contrarrestar las tendencias centrípetas. Para un futuro gobierno popular ningún secreto o protocolo de seguridad, mucho menos la existencia de nichos opacos donde aniden ventajas o negocios para algunos grupos, pueden ser un impedimento para que el Estado pueda movilizar todos sus recursos en pos de alcanzar los objetivos planteados. Al mismo tiempo, debe buscarse la eliminación de áreas que se yuxtaponen para conseguir metas similares, situación que generalmente responde a los “pagos políticos” para distintos actores que pertenecen a la misma coalición política, y que termina promoviendo lógicas de competencia en lugar de complementación.

Herramientas de co-gestión: P-P-P

En todo el ciclo de las políticas públicas es menester encauzar una dinámica que contemple una sinergia, un trabajo articulado y una interrelación permanente entre comunidad y Estado. Pensar en la co-gestión como paradigma para la construcción de la política pública orientada al acceso al techo implica la posibilidad real de tener la legitimidad suficiente en cada territorio. La comunidad organizada debe estar involucrada en cada etapa del proceso. Las estrategias son diversas: no se resuelve con una asamblea en el barrio o con un buzón de quejas y reclamos a disposición. Resulta fundamental que el Estado asuma la responsabilidad de articulación y puesta en valor en la gestión de cada una de sus acciones de los sectores involucrados, pero no como un actor que opere en soledad. Lo público tiene necesariamente que coexistir con el sector privado, sin intentar reemplazarlo ni anularlo como agente dinamizador, buscando promover

coaliciones y alianzas para alcanzar los objetivos. No incorporar este principio a la gestión implicaría tener una visión alejada de la realidad, pecando de ingenuidad y conduciendo probablemente al fracaso de cualquier política. La comunidad organizada y el entramado comunitario que existe a lo largo y ancho de nuestro país —cooperativas, mutuales, sociedades de fomento, federaciones, clubes, agrupaciones vecinales o de inquilinos que forman parte de nuestras ciudades— deben expresarse desde la incorporación del problema a la agenda pública hasta el monitoreo y evaluación de los resultados.

La descentralización territorial y la articulación con el proyecto productivo

La concentración urbana es una problemática que debe ser abordada. La Argentina debe desarrollar una desconcentración territorial en términos habitacionales y productivos, porque allí encuentra la posibilidad de garantizar tierra, techo y trabajo. Avanzar en este objetivo requiere que la política territorial se ensamble con el modelo productivo que en este libro planteamos. El desarrollo de un conjunto de actividades productivas a partir del impulso estatal debe combinarse con la inversión en infraestructura (hoy en pisos históricos) y con políticas habitacionales. En este sentido se promoverá el impulso de ciudades pequeñas e intermedias, aprovechando la infraestructura disponible y promoviendo una densificación poblacional baja y/o media, de tal forma de reducir la inversión necesaria para garantizar servicios básicos, promoviendo la integración con las poblaciones existentes.

La ley no puede ser letra muerta

Parece una obviedad, pero la falta de implementación de algunos instrumentos valiosos presentes en el marco normativo vigente terminó restando fuerza a las políticas que fueron resultado de cuantiosos esfuerzos por parte de las fuerzas populares. El caso de la Ley de Alquileres fue, en ese sentido, paradigmático. Sin generar dispositivos que velen por la correcta implementación de la legislación, esta pierde potencia y efectividad, lo cual colabora con el marco narrativo de los actores que se oponen a esa normativa, contribuyendo en última instancia al consenso negativo. Cumplir íntegramente las leyes vigentes como las que serán promovidas no es solo una necesidad para alcanzar los objetivos de la política de vivienda y desarrollo territorial, sino que será un activo indispensable para la posibilidad de sobrevivir de cualquier proyecto político general, evitando fracasos y frustraciones.

Registros y relevamientos permanentes

Para intervenir en un territorio es necesario, en primer lugar, partir de una correcta caracterización. Para eso es fundamental contar con datos robustos, actualizados y coherentes. Por ejemplo, sin el Registro Nacional de Barrios Populares la política de integración sociourbana desplegada por la SISU hubiera sido imposible. En esa oportunidad se trató de una mínima inversión pública que, combinada con una inteligente coordinación federal de actores organizados con presencia en los barrios y conocimiento del territorio, permitió realizar el relevamiento a nivel nacional de una forma sumamente rápida. Además, los Estados subnacionales cuentan con mayores dificultades que el Estado nacional para mantener actualizadas sus bases de datos. En este sentido, retomando el rol central del Estado nacional, este debe ser el actor que garantice la construcción y provisión de información de calidad. Incorporar tecnología para facilitar estos procesos y sofisticarlos es también una obligación en estos tiempos.

Lineamientos generales de políticas

A continuación se presentan los lineamientos generales de políticas de acceso a la tierra, el hábitat y la vivienda que delineamos para finalizar este capítulo. Se ordenan en tres tipos: políticas que atiendan la emergencia habitacional, políticas estructurales y políticas de incidencia y fomento. Son tres modos de organizar un conjunto de iniciativas que pertenecen a un sistema único e integrado de política habitacional. Su integración centralizada es, como señalamos, el núcleo del cambio de paradigma que proponemos. Se trata de una batería de medidas y un conjunto de acciones que deberán desplegarse en simultáneo, por lo que cada una requerirá de sus propias normativas y articulaciones políticas particulares.

Políticas que atiendan a la emergencia habitacional

Personas en situación de calle. Es fundamental, para un correcto abordaje de la problemática, la implementación plena de la Ley Nacional N° 27.654. Su objetivo principal es garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y de quienes están en riesgo de caer en esa situación en todo el territorio nacional. La aplicación de la ley contemplará: la implementación y ejecución del relevamiento nacional previsto para la construcción de datos fehacientes, disponer de recursos para garantizar el acceso a la vivienda e impulsar la creación y la articulación de Centros de Integración Social con equipos interdisciplinarios en todo el país, con líneas de

mejoramiento y equipamiento. Se trata de políticas que requerirán articulación interjurisdiccional, por lo que la Nación deberá retrotraer la modificación de la ley para hacer efectiva su implementación, o bien asegurar la transferencia de recursos hacia las provincias.

Políticas de integración sociourbana hacia barrios populares. El Estado nacional debe recuperar las iniciativas de integración sociourbana para todos los barrios populares del país, interrumpidas desde el 10 de diciembre de 2023. Estas incluyen retomar los relevamientos de familias, hogares y barrios en todo el territorio argentino, garantizar la entrega de certificados de vivienda familiar, continuar las obras paralizadas e impulsar nuevos proyectos de intervención que contemplen las obras de integración urbana y las acciones de fortalecimiento social, comunitario y productivo que requieren los barrios populares. Se trata, en definitiva, de actualizar y retomar el *master plan* que guió los inicios de la SISU, que contemplaba una inversión de 25 mil millones de dólares a lo largo de 12 años para garantizar la integración sociourbana de los más de 6.000 barrios populares de la Argentina.

Recuperación y regularización de las viviendas colectivas populares. Se deberán desarrollar relevamientos y construir un registro nacional del estado de situación de los inmuebles para promover líneas de financiamiento destinadas al mejoramiento habitacional y su adecuación edilicia: hoteles familiares, conventillos, pensiones u otras formas de ocupación intensiva del suelo urbano donde conviven múltiples hogares en condiciones de hacinamiento, deterioro edilicio y precariedad en el acceso a servicios básicos. Asimismo, se tendrán que diseñar políticas que contemplen soluciones habitacionales definitivas cuando la permanencia en estos inmuebles no sea posible. Por último, se promoverán frente a desalojos masivos mecanismos de mediación y protección que prioricen la permanencia de los residentes y garanticen asesoramiento legal y acompañamiento social, además de avanzar en esquemas regulatorios que permitan ordenar y transparentar los alquileres en estos formatos habitacionales.

Dispositivo de atención rápida ante la emergencia. Debe impulsarse la creación de un dispositivo específico de respuesta inmediata que permita actuar de manera ágil y coordinada frente a situaciones críticas que afectan el acceso o la permanencia en la vivienda. Se trata de un mecanismo orientado a dar respuestas transitorias y soluciones habitacionales urgentes ante situaciones como inundaciones, incendios, desalojos u otras emergencias que impliquen la pérdida o el riesgo inminente de pérdida de la vivienda. Este dispositivo deberá contemplar un abordaje integral e interdisciplinario, articulado entre los distintos niveles del Estado y con organizaciones de la sociedad civil.

Políticas estructurales

Lotes con servicios y conjuntos habitacionales de densidad baja o media.

Planificar el desarrollo de lotes con servicios y conjuntos habitacionales en coordinación con provincias y municipios con tres grandes orientaciones. En primer lugar, poniendo en uso la tierra estatal ociosa, dotarla de servicios básicos y entregarla a familias dispuestas a construir su casa, así se trate de zonas más alejadas de los centros urbanos. En segundo lugar, comprando tierra al sector privado. Y en tercer lugar articulando con organizaciones de la sociedad civil para el financiamiento de compra de tierra y la ejecución de infraestructura. La variación entre lotes con servicios y conjuntos habitacionales insumirá una diferencia de inversión, por lo que resulta fundamental la alianza con constructoras o desarrolladores o, en su defecto, con cooperativas con capital disponible para promover la inversión inicial. Deben generarse los instrumentos financieros que permitan, en estos casos, captar los recursos necesarios para desenvolver las obras. A diferencia de los lotes con servicios, serán unidades que permitan densificaciones mayores, promoviendo, si bien a mayor costo, un uso más sostenible de los recursos. Esta política previene el desarrollo irregular, disperso e informal de las ciudades, no solamente a través de las ocupaciones o tomas de tierra por parte de sectores populares, sino por la proliferación de barrios cerrados para las clases media y alta.

Promoción de la vivienda social con orientación al mejoramiento habitacional. La política de construcción y mejora de viviendas orientadas a sectores populares se ha desarrollado históricamente por dos vías: mediante inversión federal directa y a través de los institutos provinciales de vivienda (IPV). La implementación de esta política debe concentrarse principalmente en una sola vía, priorizando a los IPV, mientras el Estado nacional actúa como garante de recursos para todas las provincias y como desarrollador en situaciones estratégicas o de marcado desequilibrio entre las necesidades habitacionales efectivas y el financiamiento recibido por cada provincia. Además, la producción de vivienda social estuvo históricamente concentrada en la construcción de viviendas nuevas, maniobrando con las limitaciones de disponibilidad de suelo y financiamiento. Por eso las iniciativas destinadas al mejoramiento habitacional, del hábitat y el acceso a los servicios básicos deben ser una política integral, masiva y escalable, que garantice la jerarquización correcta del problema y articule diversos mecanismos de financiamiento. En caso de construirse vivienda nueva, esta debería integrarse plenamente a la trama urbana, evitando guetos o emplazamientos aislados y asegurando acceso a servicios, transporte y equipamientos. Esto implica

aprovechar vacíos urbanos, promover la densificación de áreas consolidadas y fortalecer la cohesión social y urbana. Finalmente, la política debe incorporar métodos constructivos más ágiles y sostenibles —incluyendo sistemas industrializados como el *steel frame*, la construcción en madera u otros materiales de bajo impacto ambiental— que reduzcan costos, acorten los tiempos de obra y mejoren la eficiencia energética y la durabilidad de las viviendas a largo plazo.

Nueva regulación de alquileres y sistema público. Una de las primeras acciones que deberá encarar un gobierno popular consistirá en la derogación del DNU N° 70/2023 como paso previo a la sanción de una nueva legislación de alquileres, que mejore la experiencia anterior pero que, sobre todo, vuelva a establecer un orden y reglas claras para propietarios e inquilinos. Reintroducir aspectos como el plazo mínimo de tres años o los índices de actualización estables —como Casa Propia o incluso el Índice de Contratos de Locación (ICL)— resulta fundamental, así como reincorporar la figura de gastos habituales/no habituales para ordenar el pago de expensas ordinarias, o limitar el depósito a un mes (actualizando su devolución) y prohibir adelantos. Además, se promoverá que las ciudades regulen el alquiler turístico y fomenten la movilización de viviendas vacías hacia el mercado de alquileres a partir de incentivos fiscales para rehabilitación en casos de deterioro estructural, fundamentalmente para pequeños propietarios. En simultáneo, en lugar de seguir vendiendo tierra del Estado, se debe impulsar en las ciudades de alta inquilinización sistemas públicos de viviendas para alquiler (orientado a ciertos sectores particulares, como jóvenes sub-30 u hogares monomarentales de bajos recursos), tal como sucede en ciudades como Santiago de Chile, Amsterdam o Nueva York. Estos sistemas deben nutrirse a su vez de otros mecanismos existentes, como los regímenes de herencia vacante u otros por crearse.

Créditos hipotecarios. Los créditos hipotecarios promovidos por banca pública y privada deben ampliarse. En los casos de los bancos públicos, tienen que orientarse hacia los sectores medios y de menores ingresos. En este sentido, hace falta considerar otro tipo de mecanismos de indexación del tipo de [Hog.Ar](#) o Casa Propia, que incorporaban componentes salariales a la actualización del préstamo. La ampliación hacia hogares sin ingresos formales resulta también fundamental. El Estado debe generar instrumentos regulatorios y mecanismos novedosos para que la banca en su conjunto financie la ampliación de la cantidad y volumen de créditos hipotecarios, para destinarlos prioritariamente a la población que más lo requiere. Deben explorarse herramientas de financiamiento del mercado de crédito, comúnmente conocidas como “securitización” de hipotecas, que en marcos de opacidad y desregulación ocasionaron la crisis financiera del año 2008. No

obstante, el Estado podría comenzar con una experiencia de menores cantidades, transparentes y con agencias de control, que permitirían ampliar el volumen del mercado de crédito. Tendrían una virtud extra, como la posibilidad de ofrecer mecanismos de ahorro distintos a la tradicional compra de moneda extranjera.

Políticas de incidencia y fomento

Conformación de una empresa estatal de construcción. En la Argentina, la experiencia de producción directa de vivienda por parte del Estado ha sido históricamente descentralizada y fragmentada, con fuerte dependencia del sector privado. Programas como el FONAVI y diversas iniciativas de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) se ejecutaron bajo modalidades de administración delegada, generalmente a escala provincial o municipal, recurriendo a empresas locales, cooperativas de trabajo para la mano de obra y licitaciones de materiales en escalas reducidas. Esta configuración estructural ha generado discontinuidades en la producción de vivienda, procesos de cartelización en determinadas regiones y una alta dependencia de un número acotado de grandes empresas constructoras. En este marco, la creación de una empresa estatal de construcción permitiría revertir estas limitaciones, dotando al Estado de un instrumento centralizado, profesionalizado y con capacidad de intervención sostenida para la generación de vivienda social, media y de carácter mixto. Asimismo, esta empresa podría concebirse como una plataforma integral que, además de la ejecución directa de obras, incorpore la provisión de servicios financieros y asistencia técnica, promoviendo esquemas de construcción y gestión articulados con provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo cooperativas de trabajo.

Mejora en la administración y ampliación de los bienes del Estado. El Estado nacional no debe actuar como liquidador ni como propietario pasivo, sino como gestor estratégico del suelo público. Este debe ser gestionado bajo una lógica de administración patrimonial activa: conservar, valorizar y utilizar estratégicamente los bienes del Estado para el desarrollo territorial y la política habitacional. Hace falta encarar una gestión inteligente y caracterizada por una centralización y optimización de procesos, así como por la transparencia en la información. Una administración de este tipo permitiría mejorar los ingresos públicos en lo que respecta a concesiones y alquileres, dinero que podría invertirse en infraestructura en tierras públicas o en la adquisición de nuevas tierras. Un gobierno popular debe necesariamente tener una política sostenida de ampliación de ese patrimonio, comprando tierra en zonas estratégicas (fundamentalmente rurales y periurbanas) y anticipándose al crecimiento de las ciudades para contar con mecanismos de intervención como los que se

plantean en este capítulo. Debe, a su vez, asistir a las provincias en esta misma dirección, premiando a aquellas que tengan una perspectiva de ampliación de patrimonio y gestión sustentable.

Fortalecimiento de cooperativas vinculadas a la construcción. La Argentina tiene una tradición de larga escala en la gestión cooperativa en el ámbito de la vivienda y el acceso al suelo. El apoyo a cooperativas de vivienda y construcción constituye un mecanismo efectivo tanto en términos económicos como de participación de la comunidad organizada en la distribución de cargas y beneficios de la construcción. Además, la co-gestión entre el Estado y las cooperativas permite que las decisiones sobre ubicación de terrenos, diseño de proyectos y priorización de necesidades se tomen de manera participativa. Para que este enfoque funcione plenamente, existen dos líneas de acción complementarias. En primer lugar, es necesario ajustar el marco normativo a la realidad específica de las cooperativas de la economía popular: actualmente, la normativa de obra pública está diseñada para grandes empresas privadas, con esquemas de pagos, requisitos de inscripción en el registro de la construcción y exigencias de capacidad financiera muy altas, que dificultan la participación de cooperativas. En segundo lugar, se requieren acciones concretas de fortalecimiento, como asistencia técnica, capacitación, financiamiento de materiales y garantías crediticias para fomentar proyectos de escala local y regional.

Rediseño institucional para la defensa de los hogares inquilinos. Promovemos una ley marco nacional que plantee a cada una de las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la creación de un mecanismo ágil y económico de prevención y resolución de conflictos vinculados con el acceso al derecho a la vivienda para los hogares inquilinos, en todas aquellas ciudades donde más del 20% de los hogares sean inquilinos (de acuerdo a los datos censales). De la misma manera que hoy sucede con los derechos del consumidor, cada una de las provincias deberá establecer una legislación que establezca las vías para la recepción y la resolución de demandas, tanto en instancias ejecutivas municipales como en instancias judiciales. A su vez, promovemos la apertura de oficinas de atención a inquilinos a nivel municipal, que serán la autoridad de aplicación de las normas provinciales. Cada oficina tendrá la capacidad de recibir denuncias y descargos, inspeccionar y actuar como perito, realizar una audiencia de mediación, conciliación y/o arbitraje (gratuitos o a cambio del pago de una tasa accesible, equivalente a un IUS), y eventualmente imponer sanciones (multas). Las oficinas asesorarán jurídicamente en forma gratuita a cualquiera de las partes que lo solicite. También dispondrán un programa específico para la formalización de alquileres, especialmente en los barrios populares registrados en el RENABAP. Para eso se

instrumentará la posibilidad de firmar contratos de locación para quienes cuenten con el certificado de posesión emitido por la SISU. Finalmente, se permitirá que los hogares inquilinos puedan realizar demandas contra las administraciones de consorcio ante los organismos públicos competentes en cada provincia.

Incentivos y condicionalidades relacionados a la política de suelo. Un gobierno que busque un desarrollo urbano equitativo debe establecer mecanismos claros de incentivos y sanciones para municipios y provincias en materia de planificación y gestión del suelo. Esto implica, por ejemplo, otorgar prioridad en financiamiento, acceso a programas de infraestructura o recursos para vivienda a los gobiernos locales que implementen planes de uso del suelo coherentes, densificación de áreas consolidadas, relevamientos de viviendas ociosas, regulación de la especulación inmobiliaria y participación comunitaria. Al mismo tiempo, aquellos municipios o provincias que promuevan prácticas especulativas o que no cumplan con criterios básicos de ordenamiento territorial podrían enfrentar restricciones en la asignación de recursos o en la aprobación de nuevos proyectos financiados con fondos públicos. Estas medidas se complementan con criterios centralizados claros, articulados con las políticas de vivienda y desarrollo urbano, para asegurar que las acciones de cada nivel de gobierno generen beneficios sociales reales, eviten incrementos injustificados en los precios del suelo y promuevan prácticas de gestión responsables y coordinadas a lo largo del territorio.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos hecho un repaso de un problema estructural, heterogéneo y para el cual hace falta una orientación clara. Nuestros objetivos no son tan ambiciosos: apostamos a tener un país donde a nadie le falte un techo para vivir o un pedazo de tierra para habitar, en el que la integración socio urbana de quienes quedaron excluidos del mercado de trabajo y hoy habitan en los márgenes de nuestras ciudades sea la solución para el acceso a un hábitat adecuado para el conjunto. Lo que buscamos demostrar es que el problema habitacional argentino es efectivamente solucionable, y que resolverlo exige, ante todo, un cambio en la forma de mirarlo.

Esta orientación general deberá expresarse en una batería de medidas que incluyan la reorientación de políticas ya aplicadas y el desarrollo de otras nuevas. Como se ha señalado, no contamos con todas las respuestas, pero sí con una serie de reflexiones que consideramos relevantes para orientar la intervención pública.

Nuestra mirada se aleja de aquella que concibe la tierra y la vivienda pura y exclusivamente como un activo de valorización económica dentro de circuitos inmobiliarios y financieros. Desde nuestra perspectiva, poner al ser humano y al desarrollo de la vida no es ir en desmedro de ninguna actividad económica, sino por el contrario dinamizar y fortalecer el desarrollo de las ciudades en su conjunto y en todas sus dimensiones. Esta política no puede pensarse de manera aislada ni sectorial. Ninguna política de vivienda puede alcanzar resultados sostenibles si no forma parte de una estrategia más amplia de desarrollo productivo y territorial. En otras palabras, la política habitacional no constituye un ámbito autónomo, sino una dimensión constitutiva del modelo de desarrollo, dimensión en la que se articulan producción, empleo, infraestructura y organización del territorio.

En nuestro país el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en la Constitución Nacional, así como en diversos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Garantizar este derecho constitucional, aun a pesar de los avances circunstanciales que se han dado, sigue siendo una deuda de todos los gobiernos desde 1983 en adelante. Tratándose de un derecho tan elemental como el derecho al salario, a la salud o a la educación, garantizarlo será una tarea de primer orden para un futuro gobierno popular.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de la República Argentina (2025). Informes sobre bancos. <https://www.bcra.gob.ar/publicaciones/informe-sobre-bancos-diciembre-de-2025/>

Barenboim, Cintia y Elinbaum, Pablo (2018). Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del [Pro.Cre.Ar](#). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 11, núm. 21, 2018. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.empv>

Bosia, Ulises; Castro, Javier; Giormenti Moravec, Bruno y Carunchio, Julieta Eva (2026). 6° Informe sobre el mercado de alquileres en el partido de La Plata. Cuarto trimestre de 2025. Subsecretaría de Atención a Inquilinos de la Municipalidad de La Plata. https://laplata.gob.ar/descargas/atencion/6to_informe_sobre_el_mercado_de_alquileres.pdf

Bosia, Ulises; Odoardo, Lucía; Gómez Mirada, Cecilia y Suárez, Rocío (2024). Encuesta Municipal de Inquilinos 2024. Subsecretaría de Atención a Inquilinos de la Municipalidad de La Plata. <https://laplata.gob.ar/descargas/atencion/Informe%20Encuesta%20Municipal%20de%20Inquilinos%202024.pdf>

Cámara Argentina de la Construcción (2023). Necesidades de inversión en viviendas en Argentina. Área de pensamiento Estratégico.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (2023). La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en Buenos Aires. <https://www.cedesu.com/post/informe-or-la-vivienda-ociosa-y-el-impacto-de-la-ley-de-alquileres-en-buenos-aires-20250408>

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (2025). Vigencia y limitaciones de las políticas públicas de crédito inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.cedesu.com/post/informe-or-vigencia-y-limitaciones-de-las-politicas-publicas-de-credito-inmobiliario-en-la-ciudad-de-buenos-aires-20250801>

Centro de Estudios Legales y Sociales; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; Centro de Estudios Urbanos y Regionales [CEUR/CONICET]; Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios [EIDAES]; Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (2023). La situación de los hogares inquilinos en el AMBA. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2023/04/version-final.pdf>

Censo Popular CABA (2025). Informe ejecutivo: tercer Censo popular de personas en situación de calle CABA. www.censopopularcaba.com

Centro para la Integración Socio Urbana [CISUR] (2025). Vivienda y déficit habitacional en Argentina. Una lectura desde los Barrios Populares. <https://cisur.ar/informe-deficit-habitacional-barrios-populares/>

Centro para la Integración Socio Urbana [CISUR] (2025). Once años menos: desigualdad en la vida y la muerte en los barrios populares. <https://cisur.ar/once-anos-menos-desigualdad-en-la-vida-y-la-muerte-en-los-barrios-populares/>

CIPPEC (2019). La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. <https://www.cippec.org/publicacion/la-politica-habitacional-en-argentina-una-mirada-a-traves-de-los-institutos-provinciales-de-vivienda/>

CIPPEC (2023). Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda: asignaturas pendientes a 40 años del retorno de la democracia en Argentina. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf>

García Monticelli, Fernanda (2023). La experiencia de las políticas de integración socio-urbana en Argentina (I). *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-i/>

García Monticelli, Fernanda (2023). La experiencia de las políticas de integración socio-urbana en Argentina (II). *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-ii/>

IDAES et al. (2025). Encuesta Inquilina: Las formas de alquilar en el Área Metropolitana de Buenos Aires. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2025/12/Encuesta-inquilina-2025.pdf>

Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2025). Relevamiento de Personas en Situación de Calle. Noviembre de 2025. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2026/01/ir_2026_2006.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2025). Síntesis de resultados: CENSO 2022. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/sintesis_resultados_censo2022.pdf

Ministerio de Economía (2015). Cuenta de Inversión. <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2015/tomoi/02intro.htm>

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP] (2025). Avances y desafíos en la urbanización de barrios populares. <https://pub-0660600335044ff-4b585ae9e15c066dc.r2.dev/Avances-y-desaf%C3%ADos-en-la-urbanizaci%C3%B3n-de-barrios-populares.pdf>

RENABAP (2025). Monitor de Barrios populares. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap>

ReNaCALLE (2023). Informe ejecutivo: Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle. <http://renacalle.net.ar/>

Rodulfo, María Beatriz (2008). Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos. Material bibliográfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Buenos Aires. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docolec/ah1228.pdf>

Rosanovich, Sergio (2022). Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina. En *Revista Quid 16*. Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Sarracina, Andrea (2019). Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios de SXX a la actualidad. En *Revista Ciudades, Estados y Política*. Universidad Nacional de Colombia. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/83996>

Socías, Manuel (2025). ¿Por qué (aún) no estalla la crisis de vivienda en Argentina? *Cenital*. <https://cenital.com/por-que-aun-no-estalla-la-tesis-de-vivienda-en-argentina/>

Tejido Urbano (2026). 2025: 44.305 créditos hipotecarios. El cuarto mejor año del siglo XXI. <https://tejidourbano.org.ar/informes/2025-44-305-creditos-hipotecarios-el-cuarto-mejor-ano-del-siglo-xxi/>