

DESARROLLANDO LA AGENDA DEL HÁBITAT EN ARGENTINA PROYECTO ESTRATÉGICO NACIONAL DE HÁBITAT

Gabriel Lanfranchi

Director del Programa de Ciudades de Cippec

glanfranchi@cippec.org

Guadalupe Granero Realini

Coordinadora del Programa de Ciudades de Cippec

ggranero@cippec.org

Juan Ignacio Duarte

Investigador Asociado del Programa de Ciudades de Cippec

juduarte@cippec.org

Resumen

El hábitat digno es una deuda pendiente en Argentina, donde tres millones y medio de hogares no tienen una vivienda adecuada. A esto se agrega que un 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca. Quienes enfrentan mayores problemas en relación a la vivienda suelen tener, a su vez, peor acceso a las redes de transporte y tienden a ser los más afectados por inundaciones y golpes de calor.

Para revertir una situación histórica de vulneración de derechos es necesario implementar políticas de hábitat que sean integrales. Por este motivo, este documento mira la política urbana desde una concepción integral y concibe la vivienda como parte de un sistema complejo, en el que interactúa con la infraestructura urbana, el transporte y el ambiente.

La reconfiguración del Poder Ejecutivo Nacional en 2015 concentró las competencias y responsabilidades en temas de hábitat en tres ministerios y en la Jefatura de Gabinete, lo que permitió una organización institucional más integral y fortaleció el rol de la planificación territorial. A partir de 2018, también el Ministerio de Desarrollo Social desarrolla políticas de hábitat. Por otra parte, el presupuesto asignado por ley para el hábitat disminuyó en términos relativos, mientras que los problemas urbano-habitacionales persisten. Así, el hábitat pasó de representar el 6,5% del total nacional en 2014, al 5,3% en 2017. Por otra parte, el Estado nunca plasmó en una ley nacional su capacidad de regulación en la materia y sólo un 20% de las provincias cuenta con normativa de ordenamiento territorial.

En este escenario, el documento ofrece insumos para un debate más profundo y estructural de las políticas urbanas en Argentina. Esta reflexión atraviesa a los modelos de planificación, a las formas de regulación y a los marcos normativos que organizan el territorio. De esta manera, sienta las bases para entender cómo se diseñan, se gestionan y se articulan desde el sector público las políticas de hábitat en Argentina.

Palabras clave: política urbana nacional, abordaje integral, planificación territorial, legislación urbana, gasto en hábitat.

HACIA UNA AGENDA DEL HÁBITAT EN ARGENTINA

El acceso al hábitat digno es una de las mayores deudas pendientes en las ciudades argentinas. Se trata de una deuda política porque pone de manifiesto desigualdades sociales y económicas, es decir, aquellas que son producto de decisiones gubernamentales en función de determinados modelos de desarrollo. Además, porque la materialización de todas las condiciones que hacen a la dignidad del hábitat excede la capacidad individual de las personas y demanda para su consecución un rol activo de los Estados.

El reporte realizado por ONU-Hábitat en 2016 plantea algunos de los problemas estructurales que enfrentan las ciudades. Por un lado, las condiciones de desigualdad se han profundizado: hoy el 75% de las ciudades tiene un mayor nivel de desigualdad de ingresos que hace veinte años¹. En este contexto, los asentamientos informales continúan en ascenso, manifestando la creciente dificultad del acceso a la vivienda. De esta manera se profundizan la exclusión socio-espacial y la vulnerabilidad frente a las amenazas emergentes del cambio climático.

Se estima que para 2030 la demanda global de agua aumentará 50% y la de energía 40%². Asimismo, el crecimiento urbano de los próximos años producirá más emisiones de gases de efecto invernadero que las generadas en todo el último siglo. El cambio climático tiene vínculos estrechos con el proceso de urbanización, por lo cual la solución a los problemas que genera depende en gran medida de las acciones que se tomen en las ciudades. El desarrollo de un hábitat digno está condicionado en muchos sentidos por las respuestas de adaptación y mitigación que desplieguen los aglomerados urbanos. Por otro lado, el crecimiento urbano expansivo y la pérdida de densidad en las áreas centrales han aumentado los costos económicos de la urbanización, al tiempo que empeoró las condiciones de movilidad y avanzó sobre suelo con funciones ambientales y productivas. En las ciudades de países en desarrollo, una disminución de la densidad del 1% anual entre 2000 y 2050 podría implicar que la superficie de las ciudades se multiplique por cuatro³.

Argentina no es la excepción a este fenómeno. Entre 2006 y 2016, el área urbana de los 32 Grandes Aglomerados Urbanos argentinos (excluyendo al Aglomerado Gran Buenos Aires) creció a una tasa que supera más del doble al incremento poblacional⁴. Si se mantuviera este ritmo de expansión, en diez años se consumirían 100.000 hectáreas, lo que equivale a construir cinco veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires⁵.

En este contexto se han firmado acuerdos multilaterales que expresan un consenso sobre estos problemas que enfrentan las ciudades y sobre las estrategias a desarrollar para resolverlos. Dichos acuerdos promueven que los compromisos asumidos por los países sean traducidos en acciones concretas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU) establecen lineamientos generales para orientar las políticas de vivienda, de acceso a servicios e infraestructura urbana, y de resiliencia frente al cambio climático, entre otros temas. La incorporación de estos principios a las políticas urbanas es una responsabilidad de los gobiernos que exige avanzar en definiciones de contenido, así como en estrategias de implementación y monitoreo. En este sentido, es fundamental el reconocimiento del rol de los Estados nacionales en la coordinación de las políticas urbanas, tanto en la definición de estrategias generales como en la articulación con los gobiernos sub-nacionales, la organización institucional y en la ejecución de presupuestos destinados al desarrollo urbano.

Asimismo, las naciones deben interactuar fluidamente con las ciudades para cumplir con los compromisos asumidos, en tanto muchos de los cambios necesarios se implementan en la escala urbana. En un mundo donde las principales metrópolis juegan un rol preponderante en la economía global y ganan autonomía política respecto a una mirada integral del territorio, el reconocimiento del rol de los gobiernos

¹ ONU-Hábitat, 2016

² ONU-Hábitat, 2016

³ ONU-Hábitat, 2016

⁴ Lanfranchi, 2017

⁵ Lanfranchi, 2017

nacionales y de la importancia de una política urbana nacional es central. El gran aporte de las agendas multilaterales es la afirmación de que no es posible revertir los problemas estructurales de las ciudades, ni tampoco lograr un usufructo justo de los beneficios de la urbanización, sin una política nacional de hábitat.

Por otro lado, hay un llamado a que el desarrollo de política urbana nacional sea articulado con un marco normativo adecuado. Se reconoce que una buena legislación contribuye al desarrollo urbano sostenible, en la medida en que permite un crecimiento urbano ordenado y planificado. Es esencial que la legislación refleje el contexto local, evitando reformas basadas en la noción de *buenas prácticas*, que reproducen soluciones técnicas abstractas. Asimismo, es importante que la legislación urbana garantice las competencias necesarias y obligue a un financiamiento adecuado para que los gobiernos locales puedan implementar las políticas necesarias⁶.

Estas iniciativas se orientan a promover un desarrollo urbano coordinado entre las esferas nacionales y sub-nacionales, con un enfoque integral que aborde las diferentes escalas geográficas y articule la vivienda, los servicios e infraestructura urbana, el transporte y el medioambiente. La gobernanza multi-nivel y la integralidad de las políticas urbanas son dos dimensiones estructurales de este enfoque.

Finalmente, el desarrollo urbano debe desplegarse atendiendo a la agenda de los derechos humanos. Los acuerdos multilaterales mencionados incorporan referencias -dispersas- al *Derecho a la Ciudad* y reconocen el paradigma de derechos humanos como marco de las iniciativas. Menciones a conceptos tales como “sostenibilidades justas” afirman la importancia de que las políticas urbanas tengan como premisa garantizar el bienestar colectivo. Asimismo, la promoción de instrumentos que garanticen que los beneficios y la riqueza generada en las ciudades sean apropiados colectivamente apunta a mejorar las condiciones de equidad en el ámbito urbano.

Sin embargo, a pesar del consenso en el carácter sistémico de los problemas urbanos y de los lineamientos para abordarlos, estas agendas no son vinculantes y no han generado, consecuentemente, compromisos efectivos que obliguen a los gobiernos a actuar de manera coordinada de acuerdo a los objetivos comunes a nivel global. Es por ello que existe una gran responsabilidad de las administraciones nacionales en definir cómo materializar esos compromisos, reinterpretaando los lineamientos de acuerdo a sus problemas y necesidades específicas, definiendo con qué estructura, financiamiento y diseño programático se implementan políticas acordes y cuál es el marco normativo necesario.

¿Qué estructura de gestión permitiría fortalecer el rol de gobierno nacional para definir directrices y promover una articulación eficiente con las competencias sub-nacionales? ¿Cuál es el presupuesto del hábitat en Argentina? ¿Cómo se invierte ese presupuesto? ¿Qué niveles de gobierno están involucrados? Además de todas estas preguntas resulta insoslayable revisar el estado actual de la normativa urbana y de ordenamiento territorial, tanto nacional como sub-nacional, para poder determinar la necesidad de reformar o producir nuevas leyes acorde a las necesidades actuales de la política urbana.

El presente estudio se propone recorrer estos temas para conocer la situación de las políticas y normativa en materia de hábitat en Argentina y así contribuir al diseño y la implementación de la política urbana nacional, en un contexto de gran debate sobre cómo mejorar las condiciones del hábitat en las ciudades. También espera aportar a una reflexión más profunda y estructural de la Argentina que atraviesa a los modelos de planificación urbana, a las formas de regulación y a los marcos normativos que organizan las relaciones del federalismo en materia de organización territorial. Este primer esfuerzo de revisión y análisis espera, entonces, sentar las bases para avanzar hacia elaboración de propuestas de política pública, capaces de transformar los déficits por un modelo inclusivo y responsable de desarrollo territorial.

LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT EN ARGENTINA

⁶ ONU-Hábitat, 2016

Contribuir a una estrategia nacional de hábitat implica acciones varias y diversas. Una primera pregunta es crucial para empezar a abordar el tema: ¿qué capacidad política tiene el Poder Ejecutivo Nacional para conducir el desarrollo territorial?

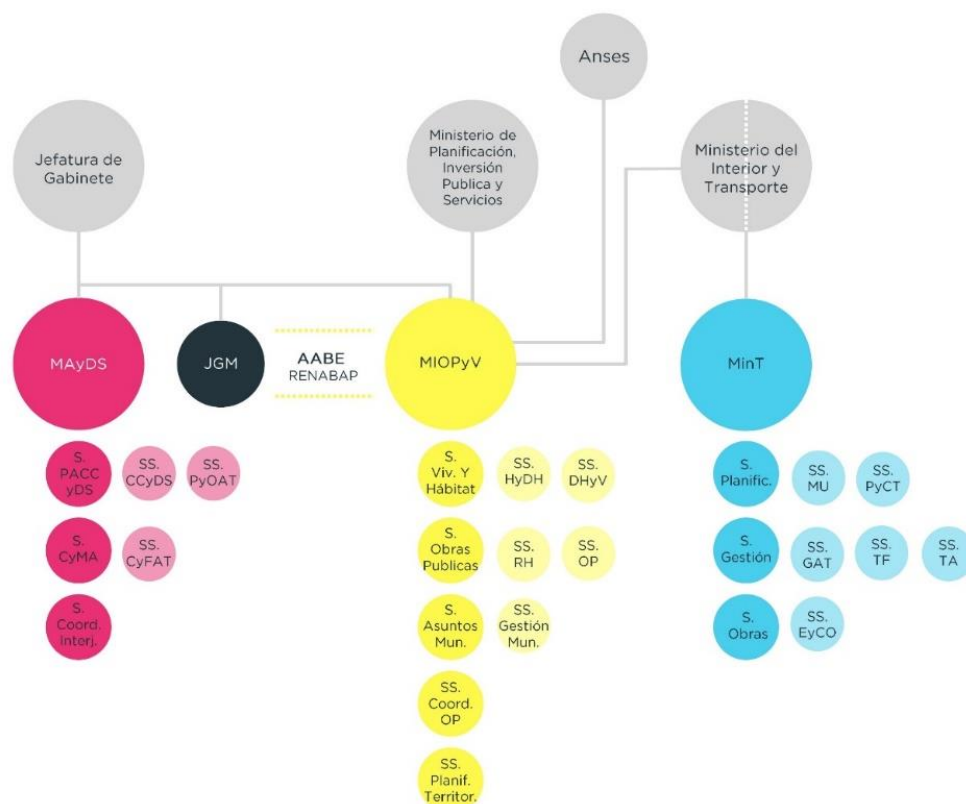
Existen dos aspectos determinantes para analizar esta capacidad en relación a la gestión de las políticas de hábitat: cómo se organizan las instituciones que las diseñan e implementan y cuál es el gasto que se destina a su ejecución.

ORGANIGRAMA DEL HÁBITAT: EL ROL DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

En 2016, el Poder Ejecutivo Nacional atravesó un proceso de cambios institucionales. En ese contexto, el actual Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) absorbió, por un lado, las competencias del ex Ministerio del Interior y recibió las áreas de Planificación Federal de la Inversión Pública, de Obra Pública, Recursos Hídricos y de Desarrollo Urbano y Vivienda, antes bajo la órbita del disuelto Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por su parte, la ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, antes dependiente de la Jefatura de Gabinete, también pasó a la órbita de este ministerio. Finalmente, el fondo fiduciario Pro.Cre.Ar., creado durante la administración anterior bajo la órbita de la ANSES, fue transferido al MIOPyV.

Estas transformaciones permitieron concentrar varias de las funciones estructurales de las políticas de hábitat en un ministerio, y consolidaron un abordaje de mayor integralidad (Figura 1).

Figura 1. Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional en 2016 respecto a la institucionalidad del hábitat en 2015



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Las diferentes subsecretarías del MIOPyV creado en 2016 quedaron entonces a cargo de distintas cuestiones relacionadas al hábitat. Por un lado, la Secretaría de Vivienda y Hábitat, a través de la

Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano (SSVyDH), fue encargada para diseñar políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos, pero con alguna capacidad de ahorro. Bajo la órbita de esta subsecretaría se implementó en 2017 el Plan Nacional de Vivienda que, a través de diferentes líneas de acción, tiene como finalidad principal atender el déficit habitacional cuantitativo, estimado en 1.500.000 viviendas, lo cual representa un 40% del déficit total. Dentro de esta subsecretaría, la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano elaboró una metodología para evaluar la aprobación de los proyectos presentados por las unidades ejecutoras de acuerdo a criterios que están alineados con la NAU.

Por otro lado, la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SSHvDH) dependiente de la misma secretaría fue la que propuso programas y proyectos orientados a promover la urbanización y regularización dominial de barrios informales y conjuntos habitacionales. En 2017, esta subsecretaría comenzó a ejecutar el Plan Nacional de Hábitat, cuyo principal objetivo es mejorar el acceso al hábitat en áreas urbanas precarias y en las localidades más vulnerables de todo el país, mediante la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de las viviendas. Este plan aborda el déficit cualitativo, estimado en 2.000.000 de viviendas, aproximadamente 60% del total del déficit habitacional total. La Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano fue asimismo encargada del diseño y la implementación de un Plan Nacional Urbano y de Hábitat, como parte de los compromisos asumidos en la cumbre de Hábitat III.

La Secretaría de Obras Públicas y la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) fueron las que establecieron la política y planificación nacional de los servicios de Agua y Saneamiento. Desde la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento de esta subsecretaría, se implementó el Plan Nacional del Agua y Saneamiento. Su finalidad es proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país, proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías, promover el desarrollo productivo teniendo como base el riego y ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos. Mientras que actualmente el 84,4% de la población argentina tiene acceso a agua por red pública y el 58,4% a cloacas, este plan nacional se propone alcanzar la cobertura universal de agua y del 75% de cloacas, estableciendo el año 2019 como horizonte para contar con todas las obras iniciadas. Además, la SSRH fue encomendada de supervisar y coordinar el accionar de distintos organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentran dentro de la órbita de este ministerio, entre otros, el Instituto Nacional del Agua (INA), del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA).

Otras dos subsecretarías, dentro del MIOPyV, fueron establecidas con un rol de coordinación intra-jurisdiccional. En primer lugar, la Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal, dependiente directamente del ministro para colaborar de modo transversal con las distintas áreas de ejecución de obras. Su misión era intervenir en forma conjunta a las distintas dependencias del Ministerio en lo que respecta a la propuesta, elaboración, ejecución, marco regulatorio y proyectos de programas a realizar en materia de obras de infraestructura habitacional, públicas, de prevención sísmica, de planificación territorial de la inversión pública e hídricas, como así también de las que surjan de los entes desconcentrados como descentralizados, a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) –de igual jerarquía que la anterior- se estableció con la finalidad de asistir y fortalecer la planificación a escala nacional, provincial y local como componente estratégico para las decisiones públicas. Esta subsecretaría tenía como objetivos intervenir, por un lado, en la formulación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, en el diseño de planes y programas de inversión pública. Por otro lado, elaborar, junto con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los organismos nacionales y provinciales que correspondieran, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento. La SSPTIP se implementó como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial.

En la órbita de la Secretaría de Obras Públicas, la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) también se estableció con un rol de coordinación. Su responsabilidad primaria es intervenir en la formulación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos con financiamiento externo que se desarrollen en el ámbito de la Secretaría.

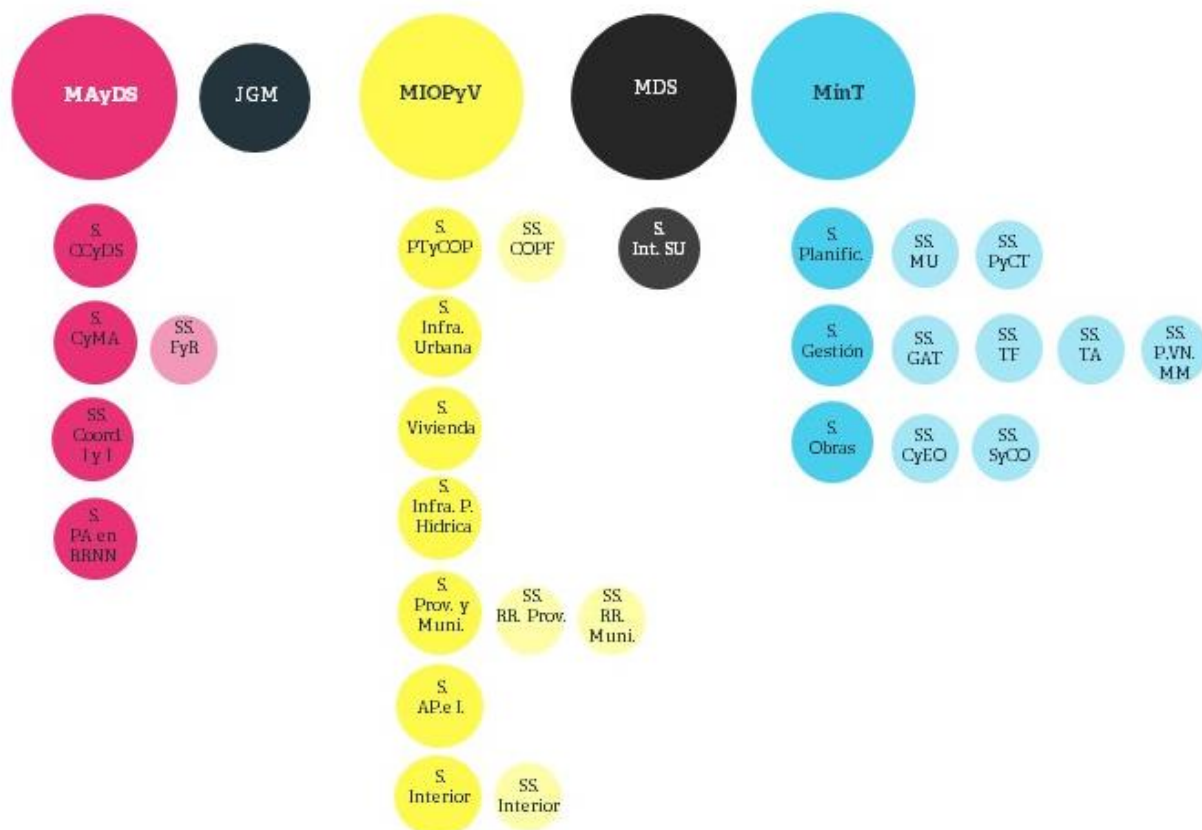
Mientras que la vivienda y la infraestructura urbana, en el marco de la planificación territorial, se organizaron desde el MIOPyV, dos funciones determinantes del desarrollo urbano, continuaron siendo gestionadas desde otros ministerios. El transporte y las políticas ambientales –que también forman parte del hábitat- están bajo la jurisdicción del Ministerio de Transporte (MT) y el de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), respectivamente.

Por otro lado, en 2016 la Jefatura de Gabinete de Ministros retomó un rol central en materia de políticas de vivienda y hábitat con la creación, bajo su órbita, del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares. Creado en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), el RENABAP tiene la función principal de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones que existen allí y los datos de las personas que las habitan. El objetivo último es desarrollar políticas de Integración Urbana de las Villas y Asentamientos, otorgar seguridad respecto de la tierra que habitan y acceso a distintos servicios básicos. Por su parte, se estableció en su creación una Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares dependiente directamente del Jefe de Gabinete e integrada por representantes de los organismos nacionales competentes en la materia.

Dos años después de la modificación de la organización institucional implementada como parte del cambio en la gestión del ejecutivo nacional, el 2 de marzo de 2018 se publicó el Decreto 174/2018, que modifica el Decreto N° 357/2002 sobre el organigrama de la Administración Pública Nacional. Este decreto impactó nuevamente en el organigrama de las políticas de hábitat, reduciendo la cantidad de subsecretarías, fundamentalmente elevando muchas de las existentes al rango de secretarías (Figura 2). En lo que respecta al MIOPyV es importante destacar que los cambios se dieron de: Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano a Secretaría de Vivienda, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, Subsecretaría de Recursos Hídricos a Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano a Secretaría de Infraestructura Urbana. Las nuevas secretarías mantienen sus objetivos y, consecuentemente, dan continuidad a los programas que ejecutaban previamente al decreto 174. Sin embargo, en el caso del cambio de Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano a Secretaría de Infraestructura y Política Urbana, algunos de sus objetivos fueron absorbidos por la Secretaría de Integración Socio-Urbana, creada por el mismo decreto dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Ésta tiene como objetivos entender en la formulación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial en barrios y áreas vulnerables, así como en la integración y el desarrollo humano de sus comunidades. Asimismo le compete participar del diseño y ejecución de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento del hábitat y se le otorga, con la implementación de este decreto, la administración y gestión del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), antes gestionado por el AABE. Esta secretaría tiene también, dentro de sus objetivos, participar en el diseño e implementación de políticas de acceso al crédito y la vivienda, y de estrategias de regularización dominial en el marco de los proyectos de integración socio-urbana.

Por último, es importante mencionar que el nuevo decreto no incluye al Plan Nacional de Hábitat como objetivo de ninguna de las nuevas secretarías, a pesar de que sus acciones y programas continúan en ejecución de acuerdo a las nuevas responsabilidades de cada organismo.

Figura 2. Reorganización del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo al decreto 174/2018



Fuente: elaboración propia en base Mapa del Estado de Jefatura de Gabinete.

Como resultado de las modificaciones institucionales introducidas en 2016, las competencias y responsabilidades en temas de hábitat se concentraron en tres de los veinte ministerios (el MIOPyV, el MT y el MAyDS) y en la Jefatura de Gabinete. A partir de 2018, también el Ministerio de Desarrollo Social desarrolla políticas de hábitat.

En cuanto a los instrumentos de gestión, Argentina no cuenta hoy con una política urbana nacional, aunque en la práctica existen acciones coordinadas que pueden entenderse como partes de ello. Actualmente hay tres planes nacionales vigentes: de Vivienda, de Hábitat (sin responsable a cargo al momento de cierre de este documento) y de Agua. Tal como se afirma en el Informe País para Hábitat III (2016)⁷, y en el Plan Estratégico Territorial⁸, la planificación territorial debe ser una política de Estado. Por ello, la organización de las políticas de hábitat de acuerdo a planes nacionales es una acción claramente positiva que refuerza el rol de la planificación como instrumento para aplicar la Agenda 2030⁹, donde se plasmaron los ODS. Los planes nacionales constituyen, además, una base sólida para avanzar hacia una política urbana nacional.

Sin embargo, el hecho de que sólo dos de las cuatro áreas estructurales del hábitat –vivienda e infraestructura- cuenten con planes vigentes, plantea que hay una cuestión pendiente en torno a cómo debería darse el abordaje del transporte y el ambiente, los otros dos pilares del proceso de urbanización.

⁷ Hábitat III, 2016

⁸ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011

⁹ ONU, 2015

Asimismo, los planes han sido implementados por decreto, lo cual implica un riesgo importante en su continuidad. Esto es especialmente importante en tanto la noción de plan implica un horizonte extendido de tiempo, que trascienda los períodos de gestión. El decreto como mecanismo de implementación ha permitido ejecutar con celeridad una política necesaria en el contexto de la emergencia habitacional. De todos modos, esta implementación se ha dado sin un proceso participativo, lo que contradice a los lineamientos trazados en la NAU. La participación de distintos sectores de la sociedad no es sólo una condición de sostenibilidad, sino que además es la forma más efectiva de garantizar que el plan abarque la diversidad y la complejidad de todo el territorio nacional, a través del involucramiento de todos los sectores.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN HÁBITAT

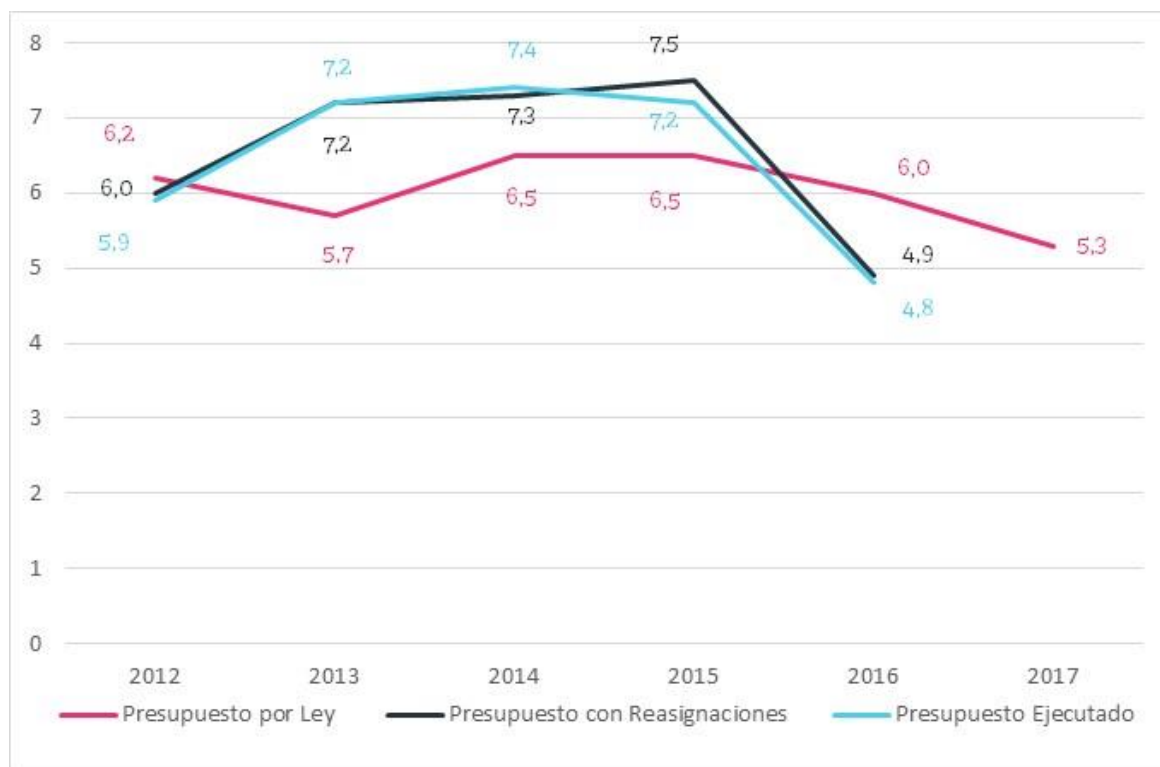
A partir del análisis de la estructura institucional, el gasto destinado a las políticas de hábitat permite comprender cuál es la capacidad de gestión de cada una de las dependencias involucradas. Para componer lo que denominamos gasto en hábitat, se relevaron los recursos destinados a dar respuesta a las finalidades de *Vivienda y Urbanismo*, *Agua Potable y Alcantarillado*, *Transporte Urbano* y *Ecología y Medio Ambiente* (en particular la gestión del riesgo y el manejo de cuencas hídricas urbanas).

El gasto en hábitat se compone de los gastos por finalidad y función del presupuesto nacional para el período 2012- 2017. En los cuatro casos se revisaron los presupuestos por ley, los que incluyen readecuaciones y los presupuestos ejecutados. En estos dos últimos se excluye 2017 ya que los datos completos, de todas las áreas involucradas, no se encuentran disponibles al momento de publicación de este documento.

Para el período analizado el presupuesto asignado por ley fluctuó en torno al 6% sobre el presupuesto nacional total, mientras que las readecuaciones lo llevaron a superar el 7% entre 2013 y 2015, para luego caer hasta el 4,9% en 2016 (Gráfico 1). El presupuesto ejecutado describe una curva similar.

En términos del peso relativo que las políticas de hábitat tienen sobre el presupuesto nacional total, el presupuesto del hábitat asignado por ley viene decreciendo de forma continua desde 2015, y disminuyó 1,2 puntos porcentuales entre 2015 y 2017. Esto implica que la reducción del presupuesto por ley atraviesa dos administraciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Gráfico 1. Evolución del gasto en hábitat, en porcentaje sobre gasto nacional total (2012-2017)



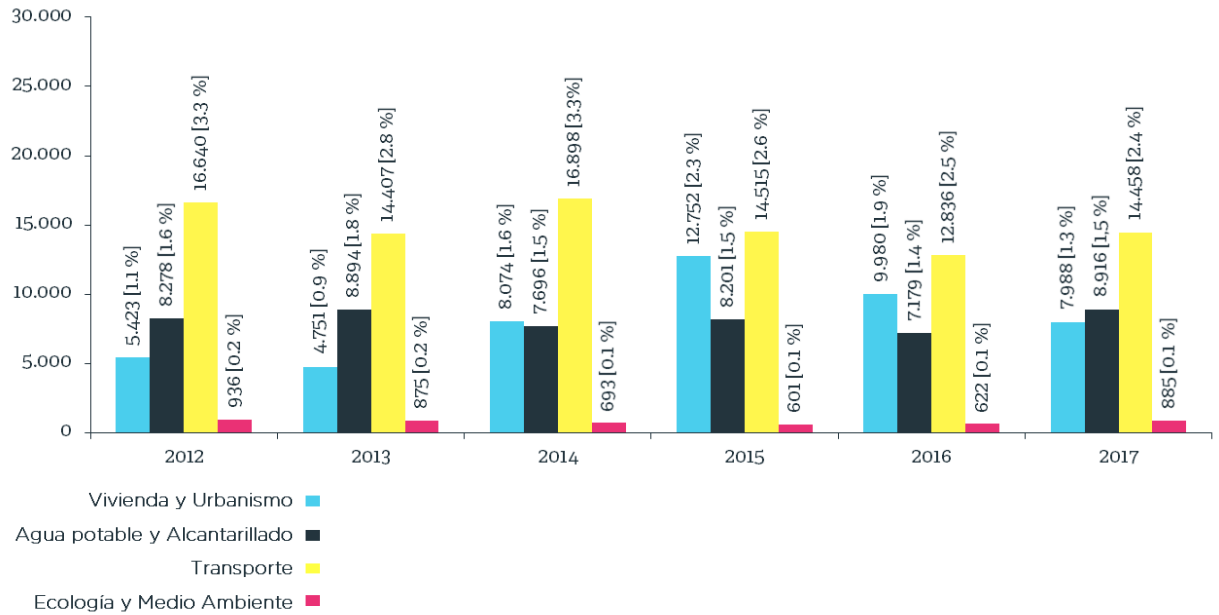
Fuente: Elaboración propia según datos publicados en ASAP, Oficina Nacional del Presupuesto y la cuenta de inversión del Ministerio de Hacienda.

Respecto a la ejecución del presupuesto, en 2015 se observa sub-ejecución respecto al presupuesto reasignado en las distintas funciones, mientras que en 2016 esta situación se repite, además, siendo la ejecución menor a lo aprobado por ley, dando cuenta que no se han cumplido los objetivos propuestos al momento de la aprobación del presupuesto.

De todos modos, hay algunas excepciones que pueden observarse en la desagregación por funciones (Gráfico 2 y Gráfico 3) en el caso de Agua Potable y Alcantarillado la ejecución supera al gasto asignado por Ley de Presupuesto entre 2012 y 2015. La función Vivienda y Urbanismo tuvo un pico de ejecución de 1.1 puntos porcentuales por sobre el presupuesto asignado por ley en 2013, con sobre-ejecuciones de 0,6 en 2014 y 0.3 en 2016, mientras que en 2015 hubo sub-ejecución.

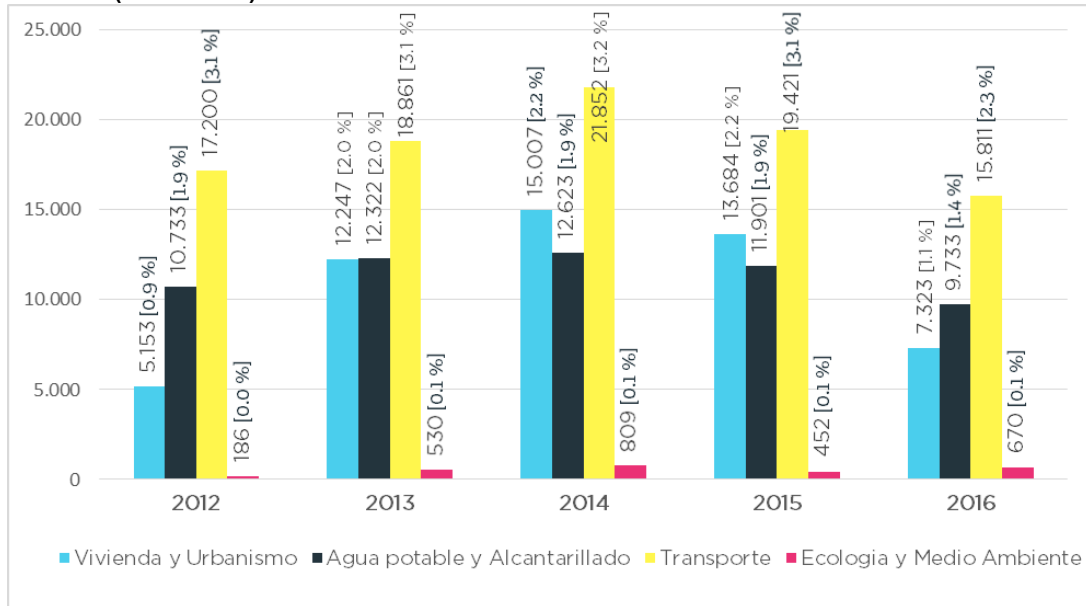
Gráfico 2. Gasto destinado a hábitat según Ley de Presupuesto, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2017)¹⁰

¹⁰ Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Las barras representan las sumas de los presupuestos nominales por funciones, más el presupuesto de los organismos descentralizados y empresas públicas que aportan a cada una de las funciones. No se encontraron disponibles los datos para el 2013 y 2015 de la empresa pública Operadora Ferroviaria SE.



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y a la Cuenta de inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3. Gasto ejecutado en hábitat, en millones de pesos, ajustado por inflación a pesos constantes 2012 (2012-2016)¹¹



Fuente: elaboración propia en base a la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y la Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Comprender en forma exhaustiva el gasto en hábitat en un esquema federal requiere complementar esta información con la de los niveles sub-nacionales. Sin embargo, este análisis permite comprender cuál

¹¹ Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. No se encuentra disponible el presupuesto ejecutado de las empresas públicas en 2017 por lo cual se incorporan como referencia los presupuestos con readecuaciones.

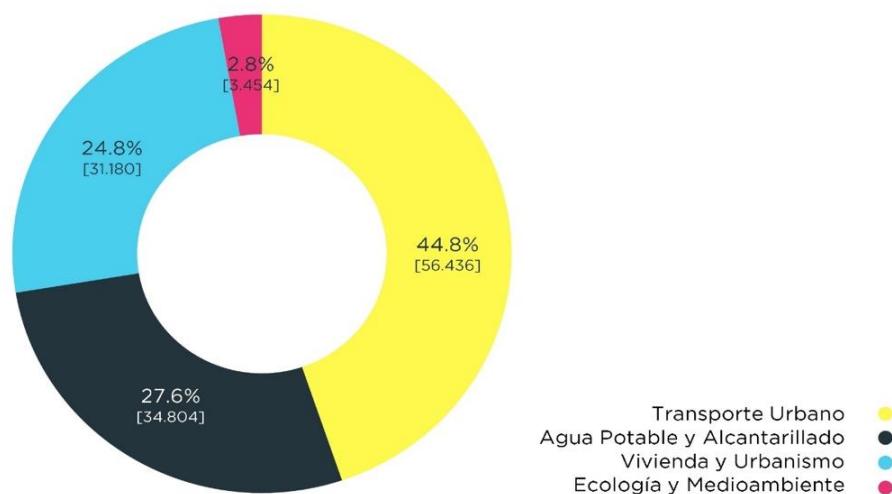
es el rol del PEN en la administración de los recursos que impactan en el desarrollo urbano. En ese sentido, es relevante remarcar que tanto lo asignado por ley como lo ejecutado a nivel nacional ha mantenido una curva decreciente desde 2014, profundizándose la caída del presupuesto ejecutado para 2016.

EL GASTO EN HÁBITAT EN 2017

De acuerdo al presupuesto por ley, en 2017 se destinaron 125.874 millones de pesos al gasto de hábitat. Existe, además, una notable correspondencia entre funciones presupuestarias y estructuras ministeriales. Prácticamente la totalidad de recursos asignados a las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua potable y Alcantarillado corresponden al MIOPyV, que en 2017 recibió 65.698 millones de pesos de acuerdo al Presupuesto Nacional. Sólo una pequeña parte de los fondos asignados a esta función (286 millones) corresponden a Jefatura de Gabinete, en particular a la AABE. En cuanto a la función Transporte Urbano, es absorbida en su totalidad por el Ministerio de Transporte (56.436 millones). Finalmente, en el caso de la función *Ecología y Medio Ambiente*, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) absorbió 3.259 millones de pesos y el Ministerio de Turismo 195 millones, que corresponden al Programa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos.

De las relevadas, la función de mayor asignación presupuestaria es Transporte Urbano, aunque tomadas en conjunto las funciones Vivienda y Urbanismo y Agua potable y Alcantarillado, concentran el 52,4% del presupuesto del hábitat (Gráfico 4). Por otra parte, la incidencia de la función Ecología y Medio Ambiente, es escasa y sólo representa el 2,7% del presupuesto nacional del hábitat.

Gráfico 4. Distribución del gasto nacional en hábitat según funciones (2017)¹²

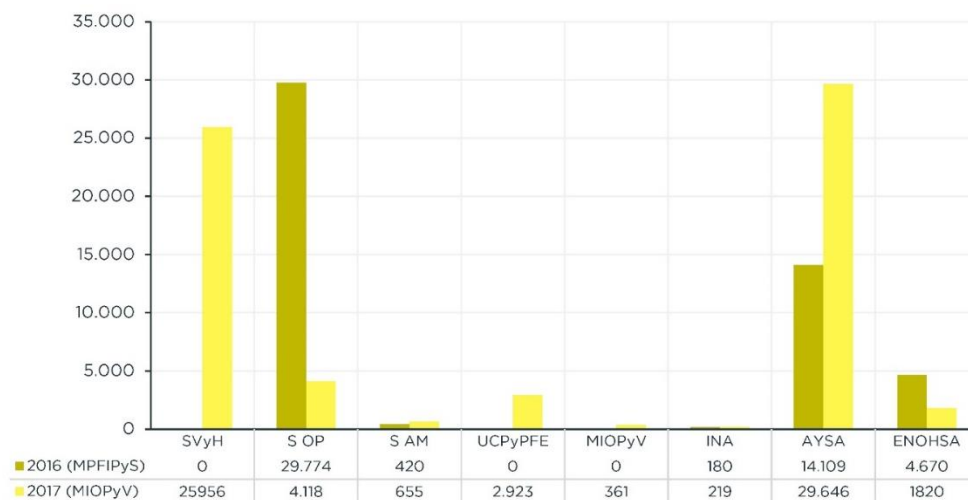


Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuesto 2017 del MIOPyV, MinT y MAyDS. Oficina Nacional del presupuesto.

Al interior de cada uno de los ministerios con competencias en temas de hábitat, el presupuesto por ley 2017, comparado con 2016 en los casos con continuidad, se asignó a los distintos organismos y dependencias de acuerdo a lo detallado en los gráficos 5, 6 y 7.

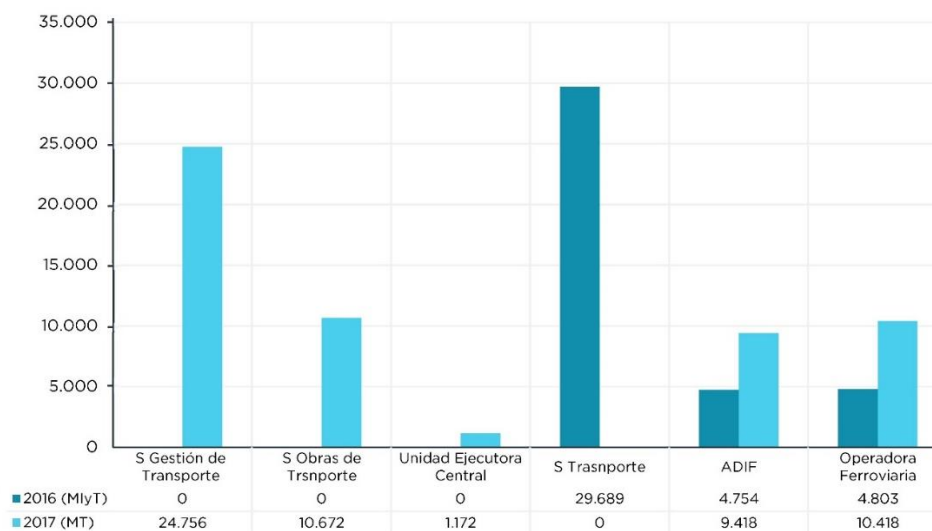
¹² Entre corchetes se expresa el porcentaje sobre presupuesto nacional total. Se contabilizaron solo las acciones de programas que inciden en las políticas de hábitat. No se incluyen en el gráfico los presupuestos correspondientes a programas de hábitat dentro del Ministerio de Turismo y Jefatura de Gabinete de Ministros.

Gráfico 5. Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MIOPyV, en millones de pesos (2016-2017)



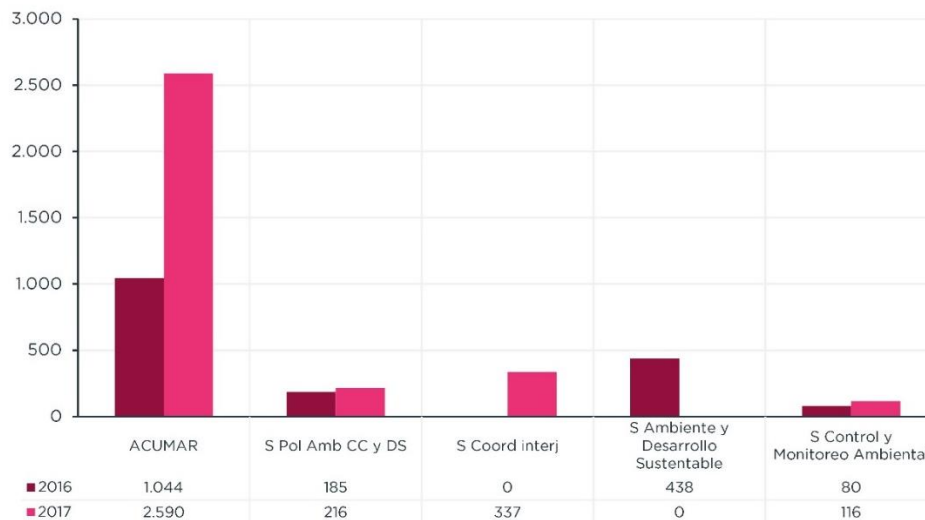
Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda 2017 y Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios 2016, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP

Gráfico 6. Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MinT, en millones de pesos (2016-2017)



Fuente: Presupuesto del Ministerio del Interior y Transporte 2016 y Ministerio de Transporte 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

Gráfico 7. Gasto nacional en hábitat según organismos y dependencias del MAyDS, en millones de pesos (2016-2017)



Fuente: Presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Turismo 2016 y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Turismo 2017, Oficina Nacional del presupuesto, Secretaría de Hacienda y ASAP.

Al interior del MIOPyV, AySA es la repartición que más presupuesto recibe (Gráfico 5). En 2017, su presupuesto duplica el del año 2016. Este aumento se dio en el marco del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, para el cual el Gobierno Nacional planteó un esquema con tres principales entes ejecutores nacionales: la empresa AySA para atender la expansión de los servicios en el área del Conurbano Bonaerense, la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del MIOPyV para apoyar con recursos de financiamiento externo a las provincias que conforman el Plan Belgrano (Provincias del Norte Grande más La Rioja), y el ENOHSA para el resto de las localidades del país. Después de AySA, el área que tiene mayor asignación presupuestaria dentro del MIOPyV -y siempre considerando sólo las áreas que tienen incidencia en temas de hábitat- es la Secretaría de Vivienda y Hábitat. Esta repartición recibe 25.956 millones de pesos, destinados, principalmente, a la ejecución de los programas “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano” y el Programa “Hábitat Nación”.

La función Transporte Urbano (Gráfico 6) recibe 56.436 millones de pesos del presupuesto nacional 2017. El Programa presupuestario “Coordinación de políticas de transporte vial” concentra el 54,2% de los fondos destinados a esta función: se trata del programa que más presupuesto nacional recibe, teniendo en cuenta todos los analizados en esta investigación. El análisis de sus distintas acciones revela que el 40% de los fondos de este programa se destinan a “Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)” y un 23% a “Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en las Provincias Argentinas”. Esto permite afirmar que las mayores asignaciones presupuestarias de la función Transporte Urbano están destinadas al transporte público automotor, y específicamente a subsidiarlo.

En la función Ecología y Ambiente, el área con mayor asignación presupuestaria es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que recibe 2.590 millones de pesos (Gráfico 7). Dentro de esta entidad, el programa “Desarrollo Sustentable de la cuenca Matanza–Riachuelo” absorbe casi la totalidad de lo asignado. Este programa con financiamiento externo, contempla acciones de saneamiento, reducción de la contaminación industrial y ordenamiento ambiental. Por su parte, la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional se ubica en segundo lugar en términos de asignación presupuestaria. Mediante el “Programa de Coordinación de Políticas Ambientales”, recibe una asignación de 337 millones de pesos. Nuevamente, en este programa el componente del financiamiento externo es mayoritario. Entre sus acciones se destacan la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y la construcción de diversos rellenos sanitarios en distintas ciudades del país.

HACIA UNA LEGISLACIÓN DE HÁBITAT

La legislación urbana es uno de los cinco pilares de la Nueva Agenda Urbana (NAU), el acuerdo multilateral firmado en la cumbre de Hábitat III en 2016. El desarrollo de normativas adecuadas es un componente clave para fortalecer la capacidad de los gobiernos en la implementación de la política urbana nacional y para la promoción de la buena urbanización¹³.

¿Qué abarca este componente? La legislación urbana es un entramado complejo de leyes y prácticas que dan el marco normativo al desarrollo urbano¹⁴. En Argentina, en tanto país federal, esto involucra a tres niveles de gobierno con diferentes tipos de capacidad de regulación territorial: nacional, provincial y municipal.

Por ello, el gran desafío de la normativa urbana es proveer a cada nivel de gobierno el soporte adecuado para desplegar todas sus capacidades de gestión, y a la vez articular todas estas competencias en materia territorial, de manera tal que las intervenciones de cada uno se den de manera coordinada y complementaria. Esta es una condición de base para afrontar los problemas estructurales del hábitat, es decir, del sistema complejo que componen la vivienda, la infraestructura, el transporte y el ambiente en las ciudades.

LA CAPACIDAD REGULATORIA TERRITORIAL EN ARGENTINA

El concepto de capacidad regulatoria territorial permite analizar en qué medida el Estado, en todos sus niveles, desarrolla jurídicamente sus competencias para intervenir en la organización del territorio, regulando los dominios públicos y privados. El derecho administrativo, a través del ordenamiento territorial, regula este ejercicio de la propiedad, mediante restricciones y límites al dominio, que expresan la función social de la propiedad¹⁵.

Asimismo, los intereses ambientales y colectivos están plasmados en el Código Civil y Comercial de Argentina, en consonancia con el Derecho Internacional, entendiéndose que la ley puede subordinar la propiedad privada al interés general¹⁶.

Estas consideraciones permiten afirmar que, en la legislación argentina, la función social de la propiedad está integrada en ejercicio de propiedad individual.

Además, la Constitución Nacional garantiza el desarrollo sustentable, un concepto que vincula el desarrollo con el derecho ambiental. Esto es importante porque plantea una relación donde las regulaciones de la economía y el medioambiente no antagonizan.

Ahora bien, mientras que en relación al desarrollo ambiental el Estado Nacional tiene capacidad de dictar normas de presupuestos mínimos, ello no es así en materia de ordenamiento territorial. Por ello, a pesar de que los tres niveles de estatidad tienen competencias específicas, los principales responsables y legisladores del ordenamiento territorial son las provincias y los municipios. En definitiva, el desarrollo territorial es una facultad triplemente concurrente, pero con una ausencia de regulación nacional.

Entonces, a pesar de que la Constitución Nacional promueve el desarrollo territorialmente equilibrado, aún no existe una ley de ordenamiento territorial que lo materialice. Entonces, al faltar una ley que exprese los alcances de la delegación constitucional, las provincias no tienen limitaciones en el ejercicio de su capacidad territorial y, consecuentemente, adoptan criterios diferentes.

En los últimos años, se han promovido dos proyectos de ley que apuntaban a saldar esta deuda normativa. Por un lado, el Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial,

¹³ ONU-Hábitat, 2017

¹⁴ ONU-Hábitat, 2015

¹⁵ Lanfranchi et al., 2018

¹⁶ Ídem

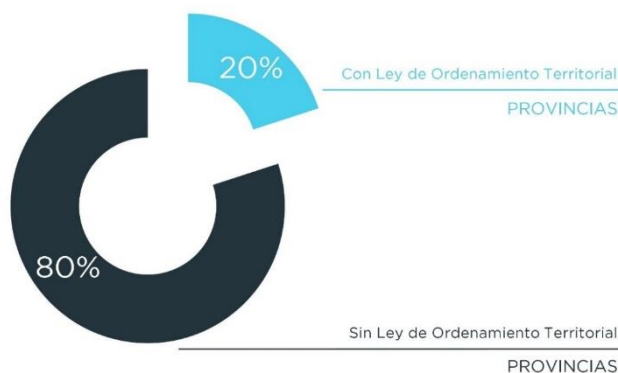
aprobado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) es una ley marco que tiene por objetivo el establecimiento de pautas mínimas de ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo. Se fundamenta en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional y en el fenómeno interjurisdiccional de la territorialidad. Reconoce derechos y obligaciones de los propietarios y utilizadores de suelo, de modo similar a la Ley 388 de Colombia.

Por el otro lado, el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional, que presentó en 2011 el diputado Daniel Filmus con la colaboración activa de Habitar Argentina¹⁷, contiene principios rectores muy similares a los de la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires, agregándole la garantía a acceder a la vivienda. Desarrolla similares derechos y obligaciones para los propietarios y poseedores de la tierra que los que contiene el anteproyecto del COFEPLAN. Contiene un mayor desarrollo normativo de la institucionalidad y un mayor desagregado de los planes locales. La peculiaridad de este proyecto consta en el mayor desarrollo de las conceptualizaciones de los instrumentos de gestión territorial.

LA CAPACIDAD REGULATORIA TERRITORIAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Las provincias son, de este modo, las principales responsables del ordenamiento territorial. Sin embargo, sólo cuatro de las veintitrés provincias, así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con normativa de ordenamiento territorial (Gráfico 8).

Gráfico 8. Provincias con Ley de Ordenamiento Territorial



Fuente: elaboración propia.

La provincia de **Buenos Aires** la desarrolla en dos leyes que se complementan: la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley de OT) (N° 8912/1978) y la Ley de Acceso Justo al Hábitat (N° 14.449/2013). La primera establece los principios rectores del ordenamiento territorial, imponiendo una convalidación de las Ordenanzas municipales por Decreto del Gobernador, que en la práctica permite que la Provincia pueda dejar sin efecto cualquier aspecto de la norma municipal, lo que implica un conflicto con la autonomía municipal. Por su lado, la Ley de Acceso Justo al Hábitat establece los principios rectores de las políticas de vivienda y hábitat, basándose en lo propuesto en la Ley 388 de Colombia y en el Estatuto de las Ciudades (Ley 10.257) de Brasil, a través de los principios del derecho a la ciudad y a la vivienda, de la función social de la propiedad, de la gestión democrática de la ciudad y del reparto equitativo de cargas y beneficios.

En cuanto a la capacidad regulatoria territorial, la Provincia indica a los municipios los objetivos, lineamientos, regulación por factores de ocupación del suelo, densidades y características de la zonificación, incluyendo premios según el tipo de edificación y tamaño de lote. Mientras que la Ley de OT

¹⁷ Habitar Argentina, 2017

Nº 8912 carece de varias de las temáticas establecidas en la NAU, éstas están presentes en la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

La Constitución de la Provincia de **Córdoba**, al igual que la Constitución Nacional, garantiza el derecho al desarrollo y el derecho ambiental en el mismo concepto de *desarrollo sustentable*. Reconoce la importancia de las regulaciones para materializarlo, explicitando que la tierra es un bien permanente de producción, concepto que no promueve la tierra vacante. En el caso particular de la Provincia de Córdoba, los municipios con más de 2000 habitantes pueden sancionar sus Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica Municipal regirá sólo para aquellos que no la tengan. En 2010, la provincia dictó la Ley Nº 9841, que regula los Usos del Suelo en la Región Metropolitana de Córdoba, definiendo el área dentro de la cual los municipios regulan las distintas zonas. Esto implica que la provincia ejerce su parte concurrente de las capacidades de regulación territorial, y lo hace sólo en su área metropolitana, con la peculiaridad de imponer a los municipios involucrados la técnica regulatoria de zonificación, pero a su vez, ejerciendo para sí la definición geográfica de las Áreas y dejando a los municipios la desagregación de estas áreas ya definidas provincialmente en zonas compatibles con ellas.

En **Mendoza**, la Constitución Provincial del año 1916 y la Ley Orgánica de Municipalidades de 1934, son las normas legales de mayor jerarquía que reglamentan el régimen de administración y gobierno de la provincia y de los departamentos que la integran. En el año 1992 se sancionó la Ley Provincial 5961 de protección, defensa y conservación del ambiente, y en esa oportunidad se menciona por primera vez el ordenamiento territorial en una norma provincial que exige la planificación de los procesos de urbanización. En mayo de 2009 se sancionó la Ley Nº8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza, en la cual se definen pautas para implementar un nuevo modelo de gestión interinstitucional coordinado por organismos del gobierno provincial, reconociendo las potestades municipales. Al mismo tiempo la ley crea el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y una Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Esta ley impone en toda la provincia y sus municipios la participación ciudadana de modo proactivo y responsable. Posibilita, además, el mecanismo de Consulta Pública y Audiencia Pública para la aprobación de proyectos, siempre por iniciativa del Ejecutivo, y establece la posibilidad del procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial.

Asimismo, hay un capítulo específico dedicado a la financiación del planeamiento, especificando que el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al 1% del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, destinado a financiar la elaboración y ejecución de programas y proyectos municipales que promuevan el desarrollo territorial, los procedimientos de las Auditorías de Impacto Territorial y Audiencias Públicas y las actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio.

Por otro lado, introduce para la corrección de las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria, la debida internalización de las externalidades y la recuperación de la plusvalía: aquellos incrementos del valor inmobiliario, generados a través de las acciones públicas ejecutadas por el Estado y atribuibles a los esfuerzos de la comunidad, pero percibidos por el sector privado. Comparando la normativa mendocina con las exigencias de la NAU, se observa que contiene casi todos los tópicos, pero con la generalidad de una ley marco.

La Constitución de la Provincia de **Santa Fe** otorga facultades concurrentes en regulación territorial al Estado Provincial y a los Estados Municipales. Al primero lo corresponsabiliza del desarrollo e integración de las diferentes zonas del territorio y al segundo le otorga la capacidad de resolver autónomamente sus facultades exclusivas. Ley Orgánica Municipal Nº 2756 de 1986 impone a todos los municipios realizar su Plan Regulador. Con su concurrencia provincial, se dictó el Decreto Nº7217/67, que regula las condiciones que deben tener los planes reguladores. Este decreto contiene una descripción de la técnica de zonificación y una ordenanza modelo de loteos, pero a diferencia de la Provincia de Buenos Aires, no necesita convalidación del gobernador. En relación a la NAU, contiene todos los déficits que tiene la Ley Nº8912 de la Provincia de Buenos Aires. Recientemente se sancionó la Ley de Áreas Metropolitanas, que contempla

el requisito de metropolitaneidad de la NAU, pero que sólo refiere a la correcta articulación de los diversos niveles estatales -sin modificar ámbitos competenciales- y posibilita la generación de acuerdos que, validados por los órganos legislativos, tienen carácter vinculante.

El proyecto de Ley de Suelos de la Provincia de Santa Fe, tiene una confección similar a la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, y se propone actualizar el decreto 7217 en casi todas las temáticas de la NAU, salvo en la temática de género e infancia.

Finalmente, en la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, el Estado Nacional no preservó para sí ningún interés especial en materia de ordenamiento territorial, por lo que las competencias de regulación territorial local han quedado transferidas a la ciudad. Esta jurisdicción local plantea el ordenamiento territorial en el artículo 27 de su Constitución y contempla la regulación conjunta o coordinada de la materia ambiental y del planeamiento territorial. Pero, además, la Constitución porteña exige que para regular el ordenamiento territorial se realice un Plan Urbano Ambiental transdisciplinario y participativo, al que se ajustará la normativa urbanística. Tras varios intentos, este plan se logró en el año 2008, a través de la Ley N° 2930. Así, el Plan Urbano Ambiental toma el concepto de Derecho a la Ciudad, poniendo en crisis a la normativa previa y vigente, el Código de Planeamiento Urbano, al imponer un nuevo Código Urbanístico que lo sustituirá. Desde los principios de la NAU, la Ley de Plan Urbano cumple con muchos de sus objetivos, quedando sólo sin cobertura la equidad de género e infancia. No obstante, si miramos en relación al Código de Planeamiento Urbano, sus déficits son tantos como la Ley N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires, con excepción a que cumple con la protección cultural.

Una vez analizadas todas las normativas que regulan la capacidad territorial del suelo en la Argentina, se vuelve evidente que las provincias son las principales reguladoras y no tienen criterios comunes.

Mientras que la provincia de Buenos Aires ejerce una alta regulación sobre los municipios, Córdoba permite mayor autonomía municipal, interviniendo sólo en la zonificación, de manera similar a lo que Santa Fe desarrolla en el proyecto de Ley de Suelo.

Ahora bien, en relación a los lineamientos propuestos en la NAU, los casos son disímiles. La coexistencia de las dos leyes territoriales en la provincia de Buenos Aires obliga a considerarlas como complementarias y, mientras que la Ley de Suelo no cumple con la mayoría de los principios orientados a la buena urbanización, la Ley de Hábitat afirma cuál es el camino para que la provincia avance con un desarrollo urbano más justo. De la misma forma, Mendoza cuenta también con una ley de ordenamiento territorial que se alinea con la NAU. En Santa Fe, si el proyecto de ley mencionado se aprobara, se sumaría a la lista de provincias que contaría con legislación en línea con la agenda de la NAU. Córdoba, a pesar no desarrollar muchos de sus principios, sí incorpora uno de los grandes temas urbanos del siglo XXI: el desarrollo metropolitano. La gobernanza de los grandes aglomerados urbanos es uno de los desafíos más importantes para las ciudades que deben coordinar las diversas administraciones que gestionan un único sistema urbano¹⁸.

Por su parte, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contempla casi todos los elementos que indica la NAU, pero la vigencia del Código de Planeamiento Urbano de 1977 como instrumento de regulación del espacio urbano contradice la implementación efectiva de esos principios. La actual discusión sobre un nuevo Código Urbanístico, que se está desarrollando en la ciudad, es una oportunidad para resolver ese conflicto y adecuar los instrumentos necesarios para implementar el plan.

Toda esta diversidad de situaciones, pone de manifiesto la necesidad de pensar en desarrollos normativos a nivel nacional, que garanticen mínimamente el tratamiento de sus temáticas y condicionamientos para lograr, normativamente, el despliegue de las capacidades jurídicas de los Estados Provinciales y Municipales (principales responsables del ordenamiento territorial), conforme la Nueva Agenda Urbana.

¹⁸ Lanfranchi, 2017

HACIA UNA LEGISLACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL PARA EL PAÍS

Desarrollar y explicitar la Capacidad Regulatoria Territorial en una ley, deja en mejor posición al Estado para desarrollar políticas de suelo inclusivas, equitativas y resilientes, ya que permite orientar el desarrollo urbano y limitar la especulación inmobiliaria. Por eso resulta fundamental contar con una ley de ordenamiento territorial que legalice las facultades estatales, transformándolas de facultades inherentes a facultades explicitadas que tienen contenido, procedimientos, instrumentos de gestión y autoridad de aplicación, todo lo cual, hace menos vulnerable la gestión estatal del suelo ante posibles judicializaciones.

La Constitución Nacional promueve un desarrollo territorialmente equilibrado pero, pese a ello, no existe una ley que lo materialice. En ese sentido, la regulación del desarrollo territorial a nivel nacional saldaría una deuda legislativa importante. Es por ello que consideramos necesario promover el debate para sancionar una ley nacional de hábitat, que oriente las normativas provinciales hacia el marco planteado en la NAU, y fortalezca la capacidad estatal de concretar ciudades más justas, sustentables y equitativas.

En el nivel subnacional, sólo cinco de las veinticuatro jurisdicciones cuentan con algún tipo de ley de ordenamiento territorial que, en la ausencia de lineamientos orientadores a nivel nacional, los contenidos son disímiles y adoptan criterios fragmentados. Es por ello que resulta fundamental promover que todas las provincias que aún no cuentan con ley de ordenamiento territorial, comiencen el proceso hacia la generación de marcos normativos adecuados. Además, es fundamental que estos desarrollos se den en el marco de una coordinación nacional que promueva el equilibrio territorial en todo el país y que garantice que la sanción de leyes de ordenamiento territorial en las provincias donde aún no existe y que se base en presupuestos mínimos comunes.

La dispersión normativa existente atenta contra la implementación de políticas territoriales equitativas y sustentables y genera que el desarrollo urbano, al estar inadecuadamente regulado por el Estado, se sujete a dinámicas del mercado inmobiliario que condicionan el acceso al suelo urbano de la población de menores ingresos, presionan sobre los gobiernos locales para expandir indefinidamente los límites de la ciudad, con una urbanización que avanza sobre áreas que cumplen funciones ambientales importantes. El tipo de ciudad generado en estas condiciones resulta antagónico con la que se promueve en la NAU.

Por lo antedicho, la necesidad de marcos normativos adecuados se verifica tanto a nivel nacional como provincial, de la misma manera que es necesario que el desarrollo de la legislación territorial en todos los niveles de gobierno esté integrada con la planificación urbana. La legislación nacional es fundamental para garantizar un marco común al conjunto del territorio nacional, para definir criterios para una distribución adecuada de los recursos financieros, así como para fortalecer las competencias subnacionales y su capacidad como reguladoras del territorio, además de la implementación de políticas de desarrollo urbano consistentes.

Asimismo, es importante que las legislaciones provinciales promuevan marcos normativos adecuados que garanticen el derecho a la ciudad, promuevan la construcción de ciudades sustentables y equitativas, que garanticen el acceso de toda la población a los bienes y servicios que brinda la ciudad, a partir de objetivos, principios y directrices de políticas definidos en una ley nacional. Ello debe ir acompañado de la definición de un amplio abanico de instrumentos de gestión, de modo de facilitar a los municipios su aplicación en el contexto local.

Por otra parte, a la luz de la experiencia con la legislación subnacional vigente, es muy importante que la ley contemple los recursos necesarios para la capacitación de los funcionarios y técnicos municipales, ya que se trata de agentes fundamentales al momento de aplicar la ley y vincularlas con las normas y planes municipales.

Finalmente, es necesario destacar que en las normas provinciales de ordenamiento territorial vigentes, aún queda pendiente la incorporación sistemática y exhaustiva de los principios emanados de la perspectiva de derechos humanos en la ciudad. Sin embargo, es preciso remarcar que en la actual legislación argentina la función individual de la propiedad se integra con la función social y que, en ese

sentido, el Estado tiene la capacidad para implementar uno de los principios fundamentales del derecho a la ciudad.

SOBRE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT EN ARGENTINA

La agenda global de las ciudades apunta en dirección a la integralidad de los sistemas urbanos y la necesidad de desarrollar políticas que se alineen con la buena urbanización. Argentina suscribió a los acuerdos multilaterales que así lo definen pero, en principio, la reestructuración ministerial de 2015 no estuvo directamente vinculada con esto. En este sentido, los cambios en la organización del PEN parecen haber estado más vinculados a procesos políticos internos que a una agenda global del hábitat. De la misma manera, la consecuente reorganización de los objetivos de las políticas de hábitat en secretarías, dentro de los diferentes ministerios, respondió a las modificaciones en la Administración Pública Nacional, a través del Decreto 174/18, tendientes a reducir la estructura del PEN, fundamentalmente disminuyendo el número de subsecretarías.

Las competencias urbanas se encuentran actualmente concentradas en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Sin embargo, es notable la ausencia de competencias relacionadas al transporte urbano y el ambiente en ese organismo. Es decir, por un lado, se concentran funciones consideradas “urbanas” pero al mismo tiempo mantiene la separación temática entre lo habitacional y otros componentes estructurales de la ciudad, como son el transporte y el ambiente.

La escisión de los temas ambientales de la planificación territorial pone en evidencia que la sustentabilidad y la resiliencia frente al cambio climático aún son pensadas como algo externo, que no es constitutivo del desarrollo urbano. Asimismo, la existencia de entes como ACUMAR bajo la órbita del MAYDS es inconsistente con los problemas que se propone abordar, que tienen un gran componente de vivienda, infraestructura, servicios urbanos y regularización dominial.

Por otro lado, la implementación de los planes nacionales sectoriales es una base de planificación hacia el diseño de una política urbana nacional. Ahora bien, es importante revisar qué sucede al interior del MIOPyV en relación a la articulación entre lo ejecutado de acuerdo a los planes de Vivienda y de Hábitat - en sus respectivas subsecretarías hasta 2018- y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (actual Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública). Mientras la Secretaría de Vivienda y la Secretaría de Infraestructura y Política Urbana tienen competencias específicas respecto al déficit habitacional, algunas de las acciones de planificación, particularmente respecto a obras de mejoramiento e infraestructura, se superponen con otras dependencias con competencias concurrentes.

A su vez, desarrollar e implementar políticas metropolitanas que incorporen a la planificación territorial los temas de gobernanza de grandes aglomerados urbanos es una deuda pendiente. La coordinación metropolitana aún está ausente y, dada la magnitud y la importancia de los Grandes Aglomerados Urbanos de Argentina, demanda su incorporación y articulación con las acciones de desarrollo territorial.

También hay inconsistencias respecto al rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros como una dependencia de políticas de hábitat y, específicamente, a la administración del Registro Nacional de Barrios Populares en la órbita del AABE, luego transferida al Ministerio de Desarrollo Social: mientras las políticas de re-urbanización se ejecutaron hasta principios de 2018 desde el MIOPyV, el registro de las villas y asentamientos, que son objeto de esas políticas, estuvo sucesivamente en otras dependencias. Por otro lado, esta iniciativa se superpone con el lanzamiento de la Plataforma Abierta Nacional del Hábitat en 2017 en el MIOPyV, donde se vuelca información georreferenciada de villas y asentamientos, provista por organismos de gobierno, así como por organizaciones de la sociedad civil.

Por consiguiente, la organización institucional aún dista de los modelos impulsados por los acuerdos multilaterales. Este continúa siendo el gran desafío de las políticas de hábitat: consolidar un modelo de gestión que aborde el territorio como un sistema complejo donde la vivienda y su infraestructura están en estrecha relación con la movilidad urbana y con el medioambiente con el cual interactúa.

En cuanto a lo específico del gasto destinado en el presupuesto nacional, hay una primera cuestión a analizar: cuál es el peso que tienen las políticas de hábitat en el país, reflexionando sobre el problema entre descentralización de competencias a gobiernos sub-nacionales y la concentración de recursos, que se mantienen en el estado nacional. En este sentido, es fundamental avanzar en el análisis de las transferencias de los recursos nacionales a los gobiernos sub-nacionales.

El déficit habitacional ha aumentado entre los censos 2001 y 2010 y esta tendencia se mantiene de acuerdo a las estimaciones actuales (INDEC). Frente a esto, la evolución del gasto en hábitat en los últimos años abre una primera preocupación: el presupuesto de hábitat decrece mientras que las necesidades urbano-habitacionales persisten. Esto implica que, mientras se han implementado planes nacionales que ponen en valor la planificación urbana y las políticas integrales, y que recuperan el rol del gobierno nacional en la conducción del desarrollo territorial, el gasto que esas políticas implican se redujo. Por ello es necesario remarcar la importancia de que un buen diseño de políticas de hábitat esté acompañado de un presupuesto acorde.

Respecto a la gobernanza multi-nivel, la Nueva Agenda Urbana llama a una gestión integrada que involucre a los diversos actores vinculados al hábitat. En este sentido, una primera cuestión a indagar es en qué medida las políticas vigentes generan redes amplias de participación. Pero más aún, detectar qué capacidad real ejerce cada uno de los sectores, no sólo en términos de relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales, sino pensando en el rol de las organizaciones sociales, el sector privado, los ámbitos académicos y otros actores vinculados a la producción material y conceptual del hábitat. Se trata de pensar los roles de acuerdo a las capacidades y aportes de cada sector.

Mientras que a nivel nacional se observa un acercamiento hacia un abordaje integral de las políticas de hábitat, los vínculos con los gobiernos sub-nacionales continúan siendo una arena de conflicto. El cambio en la organización institucional del hábitat en 2015, y la re-organización de 2018, no parecen haber impactado en las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales. Éstas continúan estando sujetas a los criterios de distribución de un importante volumen de fondos para vivienda y hábitat desde la Nación, cuya implementación territorial permanece en gran medida en la órbita de provincias y municipios. Es necesario profundizar en cuáles son los problemas en la bajada presupuestaria a los organismos provinciales, sobre todo en relación al déficit que cada provincia debe afrontar.

¿CÓMO FORTALECER LA ESTRATEGIA NACIONAL DE HÁBITAT?

La discusión sobre cómo promover una buena urbanización ya tiene amplios consensos en el plano conceptual. Las agendas multilaterales reconocen la importancia de las ciudades como motores de transformación social, económica y ambiental y promueven la conducción de los gobiernos nacionales en el proceso de urbanización. Sin embargo, aún resta transitar los desafíos de la implementación de políticas de hábitat acordes a los compromisos asumidos.

En primer lugar, la concepción integral del hábitat debe materializarse en una organización institucional y de recursos análogamente integral. Asimismo, el desarrollo de una estrategia nacional de hábitat interpela al consenso y la coordinación de los tres niveles de gobierno. Implica, además, la participación de los diversos sectores sociales involucrados en el desarrollo territorial.

Desde el rol del gobierno nacional hay dos compromisos estructurales. Por un lado, el gobierno nacional debe definir los lineamientos de la estrategia nacional de hábitat.

En este sentido, es fundamental **fortalecer la integralidad de la organización institucional**. Para mejorar la gestión coordinada de las diversas políticas sectoriales y la cooperación horizontal, debe incorporarse al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda las dependencias vinculadas a transporte urbano y temas ambientales de las ciudades. Asimismo, es importante que el registro de villas y asentamientos pueda coordinarse y completarse con el trabajo de las dependencias del MIOPyV que han ejecutado el Plan Nacional de Hábitat y que continúan con acciones de infraestructura y otros programas

en asentamientos informales, y que no se dupliquen los objetivos y los contenidos de la Plataforma Abierta Nacional del Hábitat.

Sin embargo, es importante no perder de vista que el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda atiende muchas más políticas que la específicas de hábitat y desarrollo urbano. Por esto, lograr una mayor integralidad puede implicar, a largo plazo, un modelo como el desarrollado por Brasil con la creación del Ministerio de las Ciudades.

De igual manera resulta relevante **consolidar las iniciativas de planificación territorial**. Esto implica, por un lado, implementar un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que articule los planes y políticas sectoriales (y los respectivos organismos a cargo de su ejecución) y afirme los lineamientos a seguir en los procesos de desarrollo urbano. Para ello, el Plan Estratégico Territorial, así como diversas experiencias de planificación desde sector público y la sociedad civil, son un insumo para avanzar hacia la efectiva implementación de un plan territorial nacional. Por otro lado, es preciso que todos los planes vigentes sean revisados a través de procesos participativos y aprobados como parte de la legislación urbano-territorial argentina, de manera tal de afirmar su consenso multisectorial y garantizar su continuidad más allá de los cambios de gestión.

Por otra parte es esencial **incorporar el paradigma del derecho a la ciudad en las políticas de hábitat**. Es necesario no sólo que los principios y lineamientos estén incorporados en los planes y programas nacionales, sino que además tengan acciones tendientes a su efectiva realización, para lo cual el rol del gobierno central en la difusión y capacitación de los equipos provinciales y locales es clave.

En segundo lugar, el gobierno debe desarrollar acciones que promuevan su implementación en el nivel de los gobiernos sub-nacionales. Si bien debe respetar las autonomías provinciales y municipales, el manejo de los fondos nacionales destinados al hábitat es un poderoso instrumento para promover la implementación de los lineamientos. Pese a las limitaciones de su capacidad de desarrollo territorial, el PEN puede establecer condiciones e incentivos para la distribución de los recursos nacionales vinculados a las políticas urbano-habitacionales. Concretamente, puede establecer incentivos para el desarrollo de planes y proyectos de acuerdo a los lineamientos de los planes nacionales. Esto implica definir plazos que permitan desarrollar las obras en curso pero que sujeten los futuros desembolsos a la aplicación de los instrumentos disponibles en las provincias y municipios que estén en sintonía con los lineamientos nacionales, o bien a su desarrollo e implementación. Este mecanismo puede impulsar la adopción de normativas urbana-territoriales en los niveles sub-nacionales.

La agenda del hábitat en Argentina aún plantea diversos desafíos para alcanzar condiciones de acceso a la vivienda y a la ciudad que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos. Es fundamental, por ello, profundizar en las iniciativas que avanzan hacia el cumplimiento de las metas establecidas en los consensos globales, promoviendo estructuras institucionales adecuadas y destinando los presupuestos necesarios que las políticas urbano-habitacionales demandan para alcanzar los objetivos propuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (2016). Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_informe_nacional_republica_argentina_onu_0.pdf
- GCABA (2015). *Guía de Consejos Federales de la República Argentina*. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/guia-de-consejos-federales>
- HABITAR ARGENTINA (2017) *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*. Disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf
- Lanfranchi, G., Verdecchia, C., y Bidart, M. (2017). *ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA)*. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183. Buenos Aires: CIPPEC

- Lanfranchi, G. (2017). *Hacia el desarrollo integral de ciudades*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°190. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <http://www.cippec.org/publicacion/hacia-el-desarrollo-integral-de-ciudades/>
- Lanfranchi, G., Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., y López-Moreno, E. (2017). Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development. BID; ONU-Hábitat; CAF.
- LANFRANCHI, Gabriel; Juan Ignacio Duarte; Guadalupe Granero Realini (2018) Documento de Política Pública “Estudio de Expansión Urbana en los 33 Grandes Aglomerados de Argentina”
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*.
- OECD (2016) *The State of National Urban Policy in OECD Countries*.
- ONU (2015) *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- ONU -Habitat (2015) *National Urban Policy: a guiding framework*. Disponible en <https://unhabitat.org/books/national-urban-policy-a-guiding-framework/>
- ONU-Habitat (2016) *Urbanization and Development: Emerging Futures*. World Cities Report 2016. Disponible en <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>
- ONU -Hábitat (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

ISBN 978-987-4415-46-2

