

Artículos

La política urbano-habitacional argentina durante el período 2015-2023, según un enfoque integral y sostenible *

Argentine Urban-Housing Policy during the Period 2015-2023 from a Comprehensive and Sustainable Approach
Política habitacional urbana argentina para o período 2015-2023 desde uma perspectiva integral e sustentável

María Cerrezuela^a

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu18.puha>

Instituto de Investigaciones en Recursos Naturales y

Sustentabilidad José Sánchez Labrador S. J. (IRNASUS),

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(Conicet), Universidad Católica de Córdoba (UCC), Argentina

mariacerrezuela@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0806-1134>

Recibido: 02 junio 2025

Aceptado: 03 octubre 2025

Publicado: 18 diciembre 2025

Resumen:

Este artículo analiza la incorporación de la sostenibilidad en la política urbano-habitacional argentina durante el período entre 2015-2023. El objetivo es caracterizar dicha política a partir de su comprensión e incorporación de criterios de integralidad y sostenibilidad. La metodología implementada se basa en una matriz de dimensiones y variables clave para un modelo urbano-habitacional sostenible, aplicando un análisis documental de las políticas nacionales. Los resultados indican que las políticas se sitúan mayormente en el paradigma de la sostenibilidad débil, priorizando el crecimiento material y sin una integración profunda de todas las dimensiones que componen la problemática urbano-habitacional, según un enfoque integral en el marco de la sostenibilidad.

Palabras clave: administración pública, desarrollo sostenible, Estado, hábitat, política de la vivienda, planificación urbana.

Abstract:

This article analyzes the incorporation of sustainability into Argentine urban housing policy during the period 2015-2023. The objective is to characterize this policy by understanding and incorporating sustainability criteria. The methodology is based on a matrix of key dimensions and variables for a sustainable urban housing model, applying a documentary analysis of national policies. The results indicate that policies are largely based on the weak sustainability paradigm, prioritizing material growth and lacking a deep integration of all the dimensions that comprise urban housing issues from a comprehensive approach within the framework of sustainability.

Keywords: Habitat, Housing Policy, Public Administration, State, Sustainable Development, Urban Planning.

Resumo:

Este artigo analisa a incorporação da sustentabilidade na política habitacional urbana argentina durante o período de 2015-2023. O objetivo é caracterizar esta política entendendo e incorporando critérios de sustentabilidade. A metodologia baseia-se numa matriz de dimensões e variáveis-chave para um modelo de habitação urbana sustentável, aplicando uma análise documental de políticas nacionais. Os resultados indicam que as políticas são amplamente baseadas no paradigma da sustentabilidade fraca, priorizando o crescimento material e carecendo de uma integração profunda de todas as dimensões que compõem as questões de habitação urbana a partir de uma abordagem abrangente no âmbito da sustentabilidade.

Palavras-chave: administração pública, desenvolvimento sustentável, Estado, habitat, planejamento urbano, política habitacional.

Introducción

En América Latina y Argentina, el desarrollo urbano actual tiende hacia un modelo insostenible, lo que profundiza las desigualdades sociales y territoriales. Los problemas ambientales impactan en todos los componentes del sistema urbano (social, ecológico, económico, cultural y político), generando inequidad, exclusión social, segregación espacial, pobreza y pérdida de identidad (Navarrete Peñuela, 2017). En este

Notas de autor

^a Autora de correspondencia. Correo electrónico: mariacerrezuela@gmail.com

sentido, el modelo de crecimiento ilimitado ha sido criticado por sus consecuencias sociales y ambientales. A pesar de las referencias a la sostenibilidad en numerosas publicaciones y declaraciones, existe poca voluntad por parte de los gobiernos para planificar una reconversión social hacia bases más sostenibles. Se han implementado acciones que buscan simular una conversión a la sostenibilidad, pero sin transformar los procesos subyacentes para alcanzarla. En este contexto, la sostenibilidad se presenta como un desafío para los gobiernos que buscan romper el paradigma de desarrollo tradicional mediante políticas públicas diversas.

El problema central que aborda este estudio es la limitada incorporación de la sostenibilidad en la política urbano-habitacional argentina, que perpetúa un modelo de crecimiento insostenible, profundizando desigualdades. Se hipotetiza que, a pesar de algunas iniciativas que pretenden un avance hacia la sostenibilidad, la política nacional en el período entre 2015-2023 se enmarca predominantemente en un paradigma de sostenibilidad débil. Esto se evidencia en la compartimentación del tratamiento de la problemática, en que prevalecen las dimensiones económicas y sociales sobre la ambiental, cultural y política y en la falta de integración activa de los ciudadanos y los saberes locales en la formulación y ejecución de las políticas.

Para abordar esta problemática, el presente estudio adopta una metodología de análisis cualitativo, centrada en la revisión documental de políticas urbano-habitacionales nacionales ejecutadas durante los períodos entre 2015-2019 y 2019-2023. Para ello, se utiliza una matriz de análisis construida a partir de aportes teóricos de la gestión integral y local del hábitat, la sostenibilidad fuerte y la nueva gobernanza, con un enfoque municipalista. Esta matriz organiza el análisis en dimensiones clave: el enfoque integral de la problemática, el papel central del gobierno local, la incorporación del territorio y sus actores y la sostenibilidad en el objeto de la política. El análisis permite identificar el modelo urbano-habitacional promovido y situar la política dentro de la escala de la sostenibilidad propuesta por Gudynas (2009).

Hacia una gestión integral y sostenible del hábitat

El modelo de desarrollo hoy vigente condiciona el modelo urbano-habitacional, pues “la estructura de la ciudad es el producto de la dinámica capitalista” (Harvey citado en Redacción La Tinta, 2016, p. 2). La consecuencia que se reproduce a través de la implementación de este modelo, tanto a una escala global como regional, es la fragmentación espacial, donde se diferencian sectores a partir de la accesibilidad a la infraestructura. Los grandes vacíos respecto de la incorporación de la variable ambiental se deben a la falta de una narrativa en la cual se exponga el carácter de gravedad y urgencia de transitar hacia territorios más sostenibles.

Particularmente en el contexto local, los programas habitacionales a menudo carecen de la flexibilidad y adaptabilidad necesarias. Esto conduce a formas de ocupación territorial que no se ajustan adecuadamente al sitio de implantación, resultando en una producción urbano-habitacional que no atiende las necesidades específicas del lugar y sus habitantes. Esta rigidez es característica de un modelo de gestión urbano-habitacional tradicional, el cual concibe la vivienda principalmente como un producto físico, sin considerar la compleja estructura socioeconómica, institucional, urbana y ambiental en la que se inserta (Gargantini, 2005). En contraposición a este enfoque tradicional, surge el paradigma de la gestión integral del hábitat que busca abordar la problemática habitacional según una visión holística, que promueve un papel más activo del Estado para lograr un equilibrio social y ambiental. Por su parte, Barreto y Alcalá (2007) enumeran una serie de prestaciones de una política habitacional integral:

Habitacional (trata las condiciones físico-materiales de las unidades habitacionales [UH]); urbano-ambiental (trata la integración de las de las UH al espacio urbano-ambiental); económico (trata la integración de sus habitantes al sistema económico); social (trata el acceso de los hogares a la salud, educación, seguridad, ocio, recreación, etc.); cultural (trata las condiciones de edad, género y étnica de las personas y sus preferencias y modos de vida individuales y colectivos); legal y

política (trata la seguridad de la tenencia de los bienes de las personas, el acceso a los servicios de justicia y obligaciones y garantías sobre sus deberes y derechos). (p. 26)

Para Rodolfo y Boselli (2015), una política integral debe articularse con políticas sociales, de suelo y de desarrollo local. Esto implica la integración de la diversidad de la población en todos sus aspectos, la redistribución de las plusvalías generadas y el acceso a servicios a todos los habitantes de manera equitativa.

Sobre la sostenibilidad, para Zulaica y Álvarez Litben (2017) esta representa un desafío para aquellos gobiernos que buscan salir del paradigma tradicional de desarrollo a través de la implementación de diversas políticas públicas. Este modelo, que es de crecimiento ilimitado, debe sus críticas a las consecuencias sociales y ambientales. La sostenibilidad promueve iniciativas alternativas de desarrollo, lo que impulsa la medición de estas, de manera de conocer el estado actual de un territorio y sus recursos, en el marco de los objetivos propuestos. En relación con la sostenibilidad, existen dos interpretaciones conceptuales de esta, que difieren en cómo se priorizan las dimensiones ambiental y económica: la sostenibilidad débil, como señalan Erías Rey y Álvarez-Campana Gallo (2007), subordina la dimensión ambiental a la económica; en contraste a esta, se encuentra la sostenibilidad fuerte, que prioriza la integridad del medio ambiente por sobre el beneficio económico. En este sentido, Gudynas (2009) (Tabla 1) sostiene que

mientras que la sustentabilidad débil es, sobre todo, una apuesta tecnocrática y, por lo tanto, enfatiza la gestión y el gerenciamiento, las vertientes fuerte y súper-fuerte [*sic*] aceptan la mirada técnica, pero como una entre varias, y por ello se hace indispensable una aproximación política, entendida como un debate y deliberación pública entre los diferentes actores envueltos en la temática del desarrollo. [...] De la misma manera, la postura débil se conforma con el papel de las personas como consumidores (defendiendo, por ejemplo, el consumo verde o los derechos de los consumidores), mientras que la posición súper-fuerte [*sic*] concibe a los ciudadanos como sujetos activos para construir políticas y asumir los riesgos y beneficios de esa participación. (pp. 16-17)

TABLA 1.
Atributos clave en las corrientes del desarrollo sostenible

Elemento	Sustentabilidad débil	Sustentabilidad fuerte	Sustentabilidad superfuerte
Perspectiva	Antropocéntrica	Antropocéntrica	Biocéntrica
Desarrollo	Crecimiento material	Crecimiento material	Calidad de vida, calidad ecológica
Naturaleza	Capital natural	Capital natural	Patrimonio natural
Valoración	Instrumental	Instrumental, ecológica	Múltiple, intrínseca
Actores	Consumidores	Consumidor, ciudadano	Ciudadano
Escenario	Mercado	Sociedad	Sociedad
Saber científico	Conocimiento privilegiado	Conocimiento privilegiado	Pluralidad de conocimientos
Otros saberes	Ignorados	Minimizados	Respetados, incorporados
Prácticas	Gestión técnica	Gestión técnica consultiva	Política ambiental
Justicia social	Improbable	Posible	Necesaria
Justicia ecológica	Imposible	Posible	Necesaria

Fuente: Gudynas (2009).

Gallopín (2010) profundiza en estas definiciones: respecto de la sostenibilidad fuerte, menciona la sostenibilidad del sistema socioecológico como equivalente, lo que implica contemplar el vínculo entre naturaleza y sociedad. Para Naredo (1996), esta última es la que puede responder a los desafíos de la sostenibilidad en ciudades y asentamientos humanos, ya que busca el bienestar social, económico y ambiental.

Se requiere que el nuevo estilo de desarrollo sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos, y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. (Guimarães, 1998, p. 20)

En paralelo, no se han producido cambios ni llevado a cabo acciones para reconvertir el modelo económico imperante. En este sentido, Naredo (1996) expresa que “se aprecia poca voluntad [por parte de los gobiernos] de hacer planes de reconversión de la sociedad actual hacia bases más sostenibles o físicamente viables, por mucho que las referencias a la sostenibilidad aparezcan en multitud de publicaciones y declaraciones” (p. 10). En esta línea, se han implementado, tanto a escala global como local, acciones que buscan demostrar una conversión hacia la sostenibilidad, pero que no buscan reconvertir procesos causantes de la insostenibilidad imperante. En el ámbito urbano y habitacional, la aplicación práctica de la sostenibilidad presenta desafíos

significativos. Naredo (2002) destaca que aún no se ha logrado definir claramente cómo debe materializarse una visión integrada y un cambio de lógica que guíen el compromiso público-institucional. Esto es crucial para que las acciones y proyectos urbanos puedan considerarse favorables a la sostenibilidad urbana.

En un escenario marcado por la liberalización económica y la democratización, los gobiernos tradicionales enfrentan una notable pérdida de capacidades, poderes y recursos, al mismo tiempo que surgen nuevas y crecientes demandas sociales, que van desde el cuidado del medio ambiente hasta la equidad de género y la inclusión social, entre otras (Aguilar Villanueva, 2010; Blanco *et al.*, 2018). Es en este contexto que el concepto de *gobernanza* adquiere relevancia. Este término se refiere a la dirección de una sociedad no solo a través de la acción gubernamental, sino también mediante la participación de diversos actores sociales y económicos. Según esta perspectiva, se reconoce que, si bien el liderazgo del gobierno es fundamental, resulta insuficiente por sí solo para abordar las complejidades de las condiciones sociales actuales. Delgado Ramos (2015) señala que

es elemental pasar de la democracia formal a una genuina democracia participativa, activa y basada en mecanismos de decisión que otorguen ciertas cuotas de poder al ciudadano y a los colectivos o pueblos, con el objeto de empoderar a la gente que habita los propios territorios. (p. 51)

Para Harvey (1989) la urbanización debe considerarse un proceso social espacialmente fundado, en el que un amplio abanico de diferentes actores, con objetivos y agendas bien diferenciados, interactúan a través de una configuración particular de prácticas espaciales entrelazadas. En el proceso de urbanización que se adopta, se ponen de manifiesto ciertas disposiciones institucionales, formas jurídicas, sistemas políticos y administrativos, así como jerarquías de poder, entre otras. Harvey (2014) sostiene que la concentración de capital supone una barrera a la hora de pensar el desarrollo urbano, porque se contrapone a lo que debería ser una ciudad, ya que el objetivo que persigue es generar dinero y no ciudades buenas para vivir. En este sentido, Ziccardi (1997) explica que

la democratización de la gestión urbana es un requisito para modificar las marcadas desigualdades que existen en términos de acceso a la infraestructura y equipamientos, así como también para hallar soluciones a aquellos problemas que afectan al conjunto de la ciudadanía. (p. 24)

Para Gomá (2018), frente al contexto de desigualdad, gentrificación y cambio climático, es necesario un modelo de ciudadanía que se base en el bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica, cuyo reto será superar el monopolismo burocrático y reformular la gobernanza participativa, donde confluyen lo institucional y lo comunitario. En este sentido, se puede decir que la buena gobernanza nos aproxima a la realidad pública que nos concierne a todos y es resultado de un trabajo común (Aguilar Villanueva, 2010). Como sostiene Guimarães (2003),

el desafío que se presenta para el gobierno y la sociedad, para los tomadores de decisiones y los actores que determinan la agenda pública es precisamente el de garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sustentabilidad. (p. 35)

Es entonces el enfoque propuesto por la gestión integral del hábitat enriquecido con los aportes de la sostenibilidad fuerte y la contribución según la nueva gobernanza en articulación con el municipalismo el marco que servirá como lente de observación y análisis de la política urbano-habitacional argentina.

Diseño y construcción metodológica

En términos metodológicos, este trabajo de investigación se enmarca conceptualmente a partir de los aportes teóricos de la gestión integral y local del hábitat, la sostenibilidad fuerte y la nueva gobernanza en articulación con el enfoque municipalista que sirven de base para la caracterización de una gestión urbano-habitacional

sostenible. El objetivo de este estudio es caracterizar la política urbano-habitacional argentina a partir de la comprensión, incorporación y operativización de criterios de sostenibilidad mediante una matriz de análisis, resultado de la traducción en criterios observables de conceptos teóricos centrales (Tabla 2).

TABLA 2.
Criterios recuperados a partir de la gestión integral del hábitat, la sostenibilidad fuerte y la gobernanza en articulación con el municipalismo

Marco teórico	Variable	Autores
Gestión integral y local del hábitat	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque multidimensional de la problemática urbano-habitacional. Articulación entre políticas sociales, de suelo y de desarrollo local. Integración de la diversidad de la población. Redistribución de las plusvalías generadas. Acceso a servicios a todos los habitantes de manera equitativa. 	Herzer y Pirez (1994), Gargantini (2005), Barreto y Acalá (2007), Rodolfo (2008) y Rodolfo y Boselli (2015).
Sostenibilidad fuerte	<ul style="list-style-type: none"> Importante vínculo entre naturaleza y sociedad. Debate y deliberación pública entre los diferentes actores envueltos en la temática del desarrollo. Ciudadanos como sujetos activos. Modelo ambiental, social, cultural y políticamente sustentable. Función de la ciudad acorde a su realidad biofísica y social. 	Naredo (1996), Guimarães (1998), Erias Rey y Álvarez-Campana Gallo (2007), Gudynas (2009), Gallopín (2010) y Zulaica y Álvarez Litben (2017).
Gobernanza y municipalismo	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno que tenga función de autoridad. Capacidades de los gobiernos locales. Horizontalidad a los vínculos entre distintas escalas de gobierno. Simetría entre los actores al momento de la interlocución. Coproducción de políticas urbanas. Mecanismos de decisión que otorguen poder al ciudadano y a los colectivos o pueblos. 	Harvey (1989, 2011, 2014), Aguilar Villanueva (2010, 2014), Blanco <i>et al.</i> (2018) y Gomà (2018).

Fuente: elaboración propia.

La investigación se centra en el análisis de la etapa de diseño de la política urbano-habitacional implementada por el Estado nacional argentino de los períodos de 2015-2019 y 2019-2023. Es importante destacar que este análisis se limita a la *letra de la política*, puntualmente a los documentos oficiales elaborados por el Estado nacional, sin considerar su implementación ni los resultados de sus programas derivados. La técnica de recolección de datos utilizada es el análisis documental de estos documentos oficiales obtenidos a partir del sitio web oficial del organismo executor, como los informes de gestión de cada período en complemento con documentos específicos de cada política o programa diseñado. Se analizarán únicamente las políticas urbano-habitacionales gestionadas en la órbita de las reparticiones correspondientes a la temática urbano-habitacional definidas en cada gestión.

El proceso de análisis consta de las siguientes etapas:

1. Identificación de políticas y programas urbano-habitacionales llevados a cabo en cada gestión.
2. Búsqueda y compilación de documentos elaborados por cada repartición estatal.
3. Diligenciamiento de la matriz de análisis propuesta para la caracterización de la política urbano-habitacional nacional de cada período de gestión.

4. Compendio, sistematización y traducción de la información obtenida del llenado de la matriz en el marco de las características de una política urbano-habitacional integral y sostenible.

Para la sistematización de las políticas se elabora una matriz que organiza el proceso de análisis (Tabla 3), la cual se compone de dimensiones y variables que se consideran clave para alcanzar un territorio integral y sostenible.

TABLA 3.
Matriz de análisis de la política urbano-habitacional en el marco de la sostenibilidad

Dimensión	Variable	Preguntas guía
Enfoque integral de la problemática Pregunta guía: ¿el enfoque de la problemática urbano-habitacional es integral?	Integración de los múltiples aspectos que componen la problemática	1. ¿Se tienen en cuenta las dimensiones social, cultural, política, económica y ambiental en la letra de la política urbano-habitacional?
	Población objetivo	2. ¿A quiénes están orientadas las políticas? <i>Población objetivo de las políticas diseñadas</i> 3. ¿Se incorporan en la política a los sectores de menores recursos o poblaciones de adultos mayores, infancias, mujeres y disidencias?
	Función social y ecológica de la tierra	4. ¿Se dota a la tierra a través de las políticas y programas diseñados con una función social y ecológica?
	Distribución de renta e instrumentos aplicados	5. ¿Se genera a través de la política una distribución equitativa de la renta urbana? ¿Qué instrumentos financieros se utilizan para ello?
	Diálogo entre lo rural y lo urbano	6. ¿Se establece una continuidad o un diálogo entre zonas urbanas y zonas rurales?
	Inclusión social	7. ¿Se promueve la inclusividad (soluciones habitacionales mixtas)?
	Modelo de crecimiento urbano	8. ¿Se alienta a la extensión del territorio o a su compacidad?
	Promoción del transporte público y alternativo	9. ¿Se promueve la utilización del transporte público o medios de transporte no motorizados?
Función central del gobierno local Pregunta guía: ¿cuál es la función que adquiere el gobierno local?	Articulación entre escalas de gobiernos	10. ¿Se articula la política entre todas las escalas de gobierno (nacional, provincial, municipal)?
	Incorporación de capacidades del gobierno local	11. ¿Qué aportes hace el gobierno local a la política (recursos humanos, recursos materiales, etc.)?
	Función del gobierno local	12. ¿Qué papel asume el gobierno local? ¿En qué etapas de la formulación de la política se los incorpora (diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización)?
Incorporación del territorio y sus actores	Incorporación de recursos existentes (territoriales y humanos)	13. ¿Se incorporan en la política capacidades, conocimientos y saberes de la población (autoconstrucción, técnicas constructivas, uso de materiales, etc.)?

Pregunta guía: ¿se incorporan al territorio sus actores junto a sus necesidades y demandas?	Incorporación de actores territoriales en las distintas etapas de la política pública	14. ¿Se incorporan los actores territoriales en la política? ¿En qué etapas?
	Dispositivos de participación existentes	15. ¿A través de qué dispositivos se da la incorporación de los diferentes actores?
	Tipo de déficit habitacional que se aborda	16. ¿Cuál es el tipo de déficit que se aborda (cualitativo, cuantitativo)?
Sostenibilidad en el objeto de la política Pregunta guía: ¿qué aspectos en relación con la sostenibilidad se incorporan en la política?	Objeto de la política	17. ¿Cuál es el objeto de la política?
	Modalidad de producción	18. ¿Cuál es la modalidad de producción llevada a cabo por la política (la propia administración, la producción mercantil, la producción no mercantil, la autoconstrucción, la producción mixta)? 19. ¿Se contemplan las diversas modalidades de producción social del hábitat? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales e instrumentos utilizados para ello?
	Sostenibilidad en la escala urbana	20. ¿Se contempla en la política el mejoramiento de barrios vulnerables? 21. ¿Se hace referencia a la existencia de equipamiento urbano y espacios verdes próximos en el desarrollo de la política? 22. ¿Se dota de acceso universal a la tierra, servicios, infraestructura básica y equipamiento?
	Sostenibilidad en la escala doméstica	23. Aquellas políticas que construyen vivienda, ¿la dotan de las características de una vivienda adecuada (seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación, y adecuación cultural)? 24. ¿Se incorporan parámetros de sostenibilidad en la vivienda (uso de materiales, acondicionamiento térmico, reducción de consumo de recursos, aspectos bioclimáticos, etc.)?
	Generación de capacidades	25. ¿Se brinda asesoramiento y capacitación en los diferentes campos que inciden en la producción social (organización y participación), técnica (arquitectónico), financiera, contable o administrativo y legal tanto al gobierno local como a los ciudadanos del municipio?

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presentan las dimensiones y variables propuestas a partir de la adaptación de aportes teóricos de los trabajos referentes.

Dimensión 1. Enfoque integral de la problemática. Esta dimensión permite identificar qué dimensiones de la problemática urbano-habitacional se incorporan en la política; hacia quiénes están dirigidas las políticas diseñadas y la incorporación de sectores más vulnerables, cuál es la función que se le otorga a la tierra, la distribución de la renta urbana, la implementación de instrumentos de gestión de tierra, la incorporación de las distintas escalas territoriales, la existencia de mixtura social y la utilización de medios de transporte alternativos al automóvil privado.

Dimensión 2. Papel central del gobierno local. Esta dimensión permite reconocer la existencia de articulación entre las distintas escalas de gobierno (nacional, provincial, municipal), la incorporación de las capacidades y de recursos de los gobiernos locales, el papel de los gobiernos locales y en qué etapa de la política se los incorpora.

Dimensión 3. Incorporación del territorio y sus actores. Esta dimensión posibilita conocer el grado de incorporación de la política respecto de las capacidades, de los conocimientos y de los saberes existentes de la población; la incorporación de actores presentes en el territorio; los dispositivos de participación propuestos, y cuál es el tipo de déficit habitacional que se aborda.

Dimensión 4. Sostenibilidad en el objeto de la política. Esta dimensión busca reconocer el objeto que produce la política; la modalidad de producción que se promueve; los mecanismos e instrumentos utilizados para ello; la inclusión de mejoramiento urbano en barrios vulnerables; la incorporación de la equipamiento urbano y espacios verdes; el acceso universal a la tierra, servicios e infraestructura básica; la construcción de vivienda nueva según los parámetros de una vivienda adecuada; la incorporación de parámetros de sostenibilidad en la unidad física de vivienda, y la existencia de asesoramiento y capacitación en los campos que inciden en la producción habitacional al gobierno local y a la ciudadanía.

A partir de este análisis, es posible, en primer lugar, situar la política urbano-habitacional dentro de la escala propuesta por Gudynas (2009) (Tabla 1) que establece cuatro modalidades de sostenibilidad: no incorporación de la sostenibilidad, sostenibilidad débil, sostenibilidad fuerte y sostenibilidad superfuerte. En segundo lugar, a partir de la matriz que combina los diferentes aportes teóricos sobre los cuales se apoya este trabajo, es posible caracterizar y cualificar la sostenibilidad de las políticas urbano-habitacionales ejecutadas a nivel nacional durante los períodos mencionados, con base en las características y en los lineamientos necesarios para la construcción de territorios sostenibles de acuerdo con un enfoque integral.

Las políticas urbano-habitacionales analizadas durante el período de gestión de 2015-2019 de la Secretaría de Vivienda y Hábitat (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda) son las siguientes:

- Pro.Cre.Ar. (2015-2019).
- Promoción a la vivienda social (2015-2019).
- Asociación público-privada para la vivienda (2015-2019).
- Vivienda sustentable (2015-2019).
- Gestión operativa (2015-2019).
- Programa de Integración Socio Urbana (PISU) (2015-2023).
- Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) (2017-presente).

En cuanto las políticas urbano-habitacionales analizadas durante al período de gestión de 2019-2023 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, estas son las siguientes:

- Casa propia (2019-2023).
- Pro.Cre.Ar. II (2019-2023).
- Plan Nacional de Suelo Urbano (2019-2023).
- Reconstruir (2019-2023).
- Planificación y ordenamiento territorial (2019-2023).
- Equipamientos comunitarios (2019-2023).
- Financiamiento internacional (2019-2023).
- Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) (2019-presente).
- Integración urbana, vivienda, integración social y productiva y acceso al suelo y gobierno, transparencia y gestión popular (2019-2023).

Es importante señalar que las últimas políticas mencionadas en ambos períodos fueron llevadas a cabo por carteras de índole social en el marco de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU). Sin embargo, su carácter de intervención en el plano urbano-habitacional justifica su inclusión en este análisis.

La sostenibilidad en las políticas urbano-habitacionales argentinas (2015-2023)

El análisis comparativo de las políticas urbano-habitacionales entre los períodos de 2015-2019 y 2019-2023 revela avances y retrocesos significativos en la incorporación de un enfoque integral y sostenible (Tabla 4). A continuación, se detallan las principales observaciones por período, como resultado del análisis documental de la letra de las políticas llevadas a cabo por cada gestión.

TABLA 4.
Cuadro comparativo: síntesis de la política urbano-habitacional argentina en el marco de la integralidad y la sostenibilidad

Dimensión	Variable	Periodo 2015-2019	Periodo 2019-2023
Enfoque integral de la problemática	Integración de los múltiples aspectos que componen la problemática	Predominio de aspectos de algunas variables que componen la dimensión económica y social.	Predominio de aspectos de algunas variables que componen la dimensión económica y social. Se incorporan aspectos de la dimensión cultural.
	Población objetivo	La población objetivo de la política fueron los sectores de escasos recursos económicos. De los sectores en condiciones de vulnerabilidad solo se incorpora a aquellos hogares que poseen vulnerabilidad económica.	La población objetivo es diversa, la política contempla la inclusión de diversos grupos beneficiarios, como adultos mayores, poblaciones rurales y pueblos originarios. Se menciona además la perspectiva de género en el diseño de la política.
	Función social y ecológica de la tierra	La política desarrollada por el Procrear considera aspectos de la función social de la tierra, ya que amplía el acceso a esta. En el caso del <i>Manual de vivienda sustentable</i> se consideran aspectos de la función social (planificación participativa) y ecológica (consideración de aspectos ambientales). En el caso del PISU, se consideran aspectos de la función social (otorgamiento de tenencia a familias residentes de barrios populares).	La política de este período de gestión tiene un fuerte carácter social, ya que se busca promover el acceso a un suelo que sea apto urbanística, ambiental y dominialmente para todos los sectores sociales.
	Distribución de renta e instrumentos aplicados	No se contempla la distribución equitativa de la renta urbana ni la implementación de instrumentos de gestión del suelo.	Se contempla la redistribución de la renta urbana a través de instrumentos como valorización inmobiliaria, cambios normativos, cambios de uso, obra pública y creación de bancos de tierras.
	Diálogo entre lo rural y lo urbano	Integración urbano-rural nula. Se desarrollaron políticas de carácter urbano exclusivamente.	Gestión del suelo para ciudades y sus áreas periurbanas productivas, así como zonas no urbanizadas con funciones ambientales o productivas, indicando una integración de escalas.
	Inclusión social	No se detectan acciones para promover acciones para la mixtura social.	La política indica una integración en el tratamiento de las diferentes escalas.

	Modelo de crecimiento urbano	Se promueve la compacidad territorial. En el Procrear se establece como requisito que los proyectos se realicen en zonas urbanas o semiurbanas consolidadas. El <i>Manual de vivienda sustentable</i> impulsa la consolidación y densificación de núcleos urbanos. El ReNaBaP busca consolidar ocupaciones existentes.	Se promueve la compacidad territorial.
	Promoción del transporte público y alternativo	No se promueve la utilización de transporte alternativo al automóvil privado. En el <i>Manual de vivienda sustentable</i> se otorga mayor puntaje a proyectos cercanos a paradas de transporte público.	No se promueve la utilización de transporte alternativo al automóvil privado.
Función central del gobierno local	Articulación entre escalas de gobiernos	No se detectan en la política propuestas de articulación entre escala de gobierno. Las políticas pertenecientes a la SISU integran a los gobiernos provinciales y locales en la toma de decisiones y definición de políticas.	Las políticas buscaron atender necesidades locales y promover la articulación del Estado nacional con las jurisdicciones subnacionales, proveyendo no solo recursos económicos, sino también técnicos.
	Incorporación de capacidades del gobierno local	La mayoría de las políticas no integraron recursos ni actores locales.	Gran parte de las políticas se enfocan en la capacitación de gobiernos provinciales y nacionales en planificación territorial, social y cultural, así como en la gestión del suelo adecuada a los territorios.
	Función del gobierno local	El papel de los gobiernos locales se reduce al de receptor-ejecutor de la política.	El papel de los gobiernos locales es central, ya que se contempla la participación de esta escala gubernamental en las distintas etapas de la política.
Incorporación del territorio y sus actores	Incorporación de recursos existentes (territoriales y humanos)	No se contempla la integración de recursos ni actores locales. En el caso del <i>Manual de vivienda sustentable</i> , se promueve el uso de materiales locales.	La incorporación de los recursos existentes del territorio no es una dimensión que atraviesa de manera general la política urbano-habitacional. En la línea de Habitar Comunidad, se destaca que la elección de la tecnología constructiva y los diseños tipológicos deben adaptarse a las realidades específicas de cada región. Además, en otras líneas se contempla la capacidad de autoconstrucción de los beneficiarios, al mismo

			tiempo que se promueve la incorporación de mano de obra local.
	Incorporación de actores territoriales en las distintas etapas de la política pública	En el caso del <i>Manual de vivienda sustentable</i> , se promueve la planificación social participativa y el vínculo con los destinatarios de la política. En el PISU se promueve la comprensión de la realidad territorial y la participación de organizaciones sociales en la formulación y ejecución, incluyendo cooperativas de trabajo en las obras.	Se incorporan en el tratamiento de la política diversos actores (privados poseedores de tierra, sindicatos, universidades, ONG, colegios profesionales y cámaras).
	Dispositivos de participación existentes	No se detectaron propuestas de dispositivos de participación comunitaria.	No se detectaron propuestas de dispositivos de participación comunitaria.
	Tipo de déficit habitacional que se aborda	Prevalecieron las políticas centradas en la reducción del déficit cuantitativo.	Prevalecieron las políticas centradas en la reducción del déficit cuantitativo.
Sostenibilidad en el objeto de la política	Objeto de la política	Los objetos que la política propone producir son créditos, generación de suelo nuevo, construcción de vivienda nueva, regularización dominial, mejoramiento barrial y provisión de infraestructura básica.	Los objetos que la política se propone producir son provisión de equipamiento público, mejoramiento barrial, acceso a infraestructura básica, generación de suelo nuevo, generación de capacidades en gobiernos locales, construcción de vivienda nueva y regularización dominial.
	Modalidad de producción	La producción privada empresarial fue predominante. Se identificaron iniciativas limitadas para la producción social.	Se promueve principalmente un enfoque mixto, que involucra tanto al sector privado como a la administración pública.
	Sostenibilidad en la escala urbana	Se contemplan los mejoramientos barriales, pero estos no incluyen el equipamiento básico y los espacios verdes. En el <i>Manual de la vivienda sustentable</i> y las políticas pertenecientes a la SISU si se establecen directrices para diversos equipamientos (sociales, deportivos, culturales, educativos, de seguridad y salud). No se especifica en la política el acceso universal a la tierra, servicios, infraestructura básica	Se contemplan los mejoramientos barriales, incluyendo el equipamiento básico (áreas educativas, deportivas y recreativas) y la infraestructura básica.

		y equipamiento, a diferencia del ReNaBaP que, además dotar de tierra, prevé la dotación de servicios e infraestructura a los barrios populares pertenecientes a este.	
	Sostenibilidad en la escala doméstica	Las características de una vivienda adecuada en las cuales se centró la política fueron la asequibilidad y la seguridad en la tenencia. En el caso del <i>Manual de vivienda sustentable</i> y el PISU, se contemplan además la disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura, habitabilidad, accesibilidad y ubicación; en el caso del PISU particularmente, también se contempla la adecuación cultural. Se contemplan parámetros de sostenibilidad en la vivienda en el <i>Manual de vivienda sustentable</i> .	Las características de una vivienda adecuada en las cuales se centró la política fueron eficiencia, seguridad y resiliencia. Se incorporaron criterios de sostenibilidad mediante nuevas tecnologías y diseños bioclimáticos.
	Generación de capacidades	La generación de capacidades en gobiernos locales y actores territoriales fue limitada, aunque destacaron capacitaciones en nuevas tecnologías en la línea de Vivienda Sustentable. En contraste, las políticas de la SISU sí buscaron desarrollar capacidades locales para la implementación del PISU, a través de herramientas de gestión participativa y comunitaria.	Un tercio de las políticas del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se centró en la generación de capacidades en gobiernos locales en materia de planificación territorial, social y cultural.

Fuente: elaboración propia.

Gestión 2015-2019

Dimensión 1. Enfoque integral de la problemática. Durante este período, la política urbano-habitacional argentina evidenció la inclusión de solo algunas de las variables que componen las dimensiones social y económica de la problemática. Respecto del aspecto social, la política estuvo principalmente orientada a sectores de bajos recursos con dificultades de acceso a la vivienda y al suelo. En cuanto al aspecto económico, se incentivó la inversión privada en la producción habitacional mediante beneficios impositivos. En particular, el *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior et al., 2019) posee un enfoque multidimensional que aborda diversas variables relacionadas con la problemática habitacional. En cuanto al suelo, el documento incorpora aspectos de la función social y ecológica de este, a través de características como la planificación social participativa, la consideración de las condiciones ambientales y el vínculo entre el proyecto y el entorno. La política llevada a cabo por el Pro.Cre.Ar. considera la función social del suelo al buscar ampliar el acceso, aunque de manera parcial, ya que no se implementan medidas de control de precios. Por otra parte, el Programa de Integración Socio Urbana (PISU) reconoce la función social de la tierra al formalizar la propiedad de familias que residen en barrios populares, las cuales en su mayoría carecen de un registro oficial de propiedad. No obstante, la política de generación de suelo urbano no contempló la distribución equitativa de la renta urbana ni la implementación de instrumentos de gestión del suelo, lo que refuerza un modelo de crecimiento definido por agentes privados. La política estatal de este período no contempla el tratamiento conjunto de las escalas urbana y rural, de hecho, solo se establecen políticas de índole urbana, sin contemplar las necesidades y características de los entornos rurales. No se hace mención en la política respecto a acciones

para promover la mixtura social. Se promueve la compacidad territorial, ya que se establece como requisito para proyectos que estos se realicen en zonas urbanas o semiurbanas consolidadas (Pro.Cre.Ar.).

Por su parte, el *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019) impulsa la consolidación y densificación de núcleos urbanos y el ReNaBaP busca consolidar ocupaciones existentes mediante mejoramientos habitacionales. No hay referencias al transporte público y alternativo en las políticas urbano-habitacionales, excepto en el documento mencionado, en el que se otorga mayor puntaje a proyectos cercanos a paradas de transporte público.

Dimensión 2. Papel central del gobierno local. El papel de los gobiernos locales fue mayormente el de receptores-ejecutores, sin aportes de recursos propios, salvo en casos de disponibilidad de tierra. Las políticas pertenecientes a la SISU, en cambio, sí integran a los gobiernos provinciales y locales en la toma de decisiones y definición de políticas. No se detectaron en la política incorporación de capacidades y recursos humanos y materiales de los gobiernos locales.

Dimensión 3. Incorporación del territorio y sus actores. La mayoría de las políticas no integraron recursos ni actores locales, solo se hace mención respecto de la participación de agentes privados y mesas de trabajo con sectores de la construcción. Por el contrario, el *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019), promueve el uso de materiales locales, la planificación social participativa y el vínculo con los destinatarios de la política. A su vez, en el PISU se prioriza la comprensión de la realidad territorial y la participación de organizaciones sociales en las etapas de formulación y ejecución. Una de las políticas (asociación público-privada para la vivienda) buscó promover la participación privada en desarrollos habitacionales a través de beneficios impositivos. No se detectaron propuestas de dispositivos de participación comunitaria, con la excepción del *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019), que otorga un mayor puntaje al proyecto en función del vínculo con los habitantes locales. Además, prevalecieron las políticas centradas en la reducción del déficit cuantitativo sobre el cualitativo, a pesar de que este último representaba una mayor proporción del déficit habitacional total.

Dimensión 4. Sostenibilidad en el objeto de la política. Los productos de la política de esta gestión fueron créditos, generación de suelo nuevo, construcción de vivienda nueva, regularización dominial, mejoramiento barrial y provisión de infraestructura básica. La producción privada empresarial fue predominante, con iniciativas limitadas para la producción social como la participación de cooperativas en la realización de obras de mejoramiento habitacional (PISU). En la escala urbana, los mejoramientos barriales no siempre mencionan el equipamiento básico y los espacios verdes. Sin embargo, el *Manual de la vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019) y las políticas pertenecientes a la SISU sí establecen directrices para diversos equipamientos (sociales, deportivos, culturales, educativos, de seguridad y de salud), considerando la integración de personas con discapacidad. No se especifica en la política el acceso universal a la tierra con servicios, infraestructura básica y equipamiento, a diferencia del ReNaBaP que, además de dotar de tierra, prevé la dotación de servicios e infraestructura a los barrios populares pertenecientes a este. Respecto a aquellos elementos clave para alcanzar una vivienda adecuada, la mayoría de las políticas se enfocó en dos de ellos, en la asequibilidad y la seguridad en la tenencia. Por su parte, el *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019) y el PISU contemplaron además aspectos como la disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y la adecuación cultural. No se menciona en la letra de las políticas la generación de capacidades en gobiernos locales y actores territoriales, excepto en el caso de la política de Vivienda Sustentable. En esta última, se destacan las capacitaciones sobre el uso de nuevas tecnologías certificadas para la construcción, dirigidas a representantes del sector público de jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales, así como del sector privado. En contraste, las políticas de la SISU sí buscaron desarrollar capacidades locales para la implementación del PISU, a través de herramientas de gestión participativa y comunitaria. En el *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019) se contemplan parámetros de sostenibilidad en la vivienda.

Un hito relevante de este período de gestión fue la elaboración del *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019), que estableció una guía para abordar la problemática urbano-habitacional con un enfoque multidimensional por parte del Estado. En este sentido, se lograron avances en la sostenibilidad de la política urbano-habitacional en relación con los aspectos normativos y documentales. A diferencia de otras políticas, en la SISU se implementa un enfoque integral, cuyo rasgo distintivo es su origen en las organizaciones sociales. Esto permite que sus características y cualidades reflejen directamente las necesidades e intereses de los actores que la crearon y la naturaleza de sus agendas.

Gestión 2019-2023

Dimensión 1. Enfoque integral de la problemática. En este período, se destacan también las dimensiones económicas y sociales, pero con la incorporación de otras variables que profundizan el tratamiento de la problemática en relación con el período de gestión anterior. Se abordan las prácticas especulativas derivadas de la producción de suelo, así como la construcción de equipamiento para fortalecer comunidades. En cuanto a la dimensión social y cultural, se especifica la inclusión de diversos grupos beneficiarios, como adultos mayores, poblaciones rurales y pueblos originarios, además que se menciona la perspectiva de género en el diseño de políticas. Respecto a la función que se le otorga a la tierra, se buscó su redistribución para promover el acceso a suelo apto urbanística, ambiental y dominialmente para todos los sectores sociales, considerando sus capacidades de pago y características. Una dimensión central fue la distribución de la renta, buscando regular el mercado del suelo para contrarrestar la especulación, (Resolución 19/2020). Se hace referencia a instrumentos de gestión de la tierra, como la valorización inmobiliaria, cambios normativos, cambios de uso, obra pública y creación de bancos de tierras. Respecto al abordaje entre las escalas rural y urbana, la política fomentó la planificación de la gestión del suelo para ciudades y sus áreas periurbanas productivas, así como zonas no urbanizadas con funciones ambientales o productivas, indicando una mayor integración de escalas. Se promovió el modelo de crecimiento compacto, identificando la baja densificación como una problemática. No existen referencias respecto del transporte público y alternativo en las políticas urbano-habitacionales.

Dimensión 2. Papel central del gobierno local. El papel de los gobiernos subnacionales fue central, con un tercio de las líneas de acción dedicadas a proveer recursos para la generación de capacidades en materia urbano-habitacional. Se buscó atender las necesidades locales y promover la articulación de la nación con las jurisdicciones subnacionales, proveyendo no solo recursos económicos, sino también técnicos. A diferencia de la gestión anterior, la política llevada a cabo por la SISU estuvo alineada con las demás políticas del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, en el que los gobiernos locales desempeñan un papel protagónico en la intervención de sus territorios.

Dimensión 3. Incorporación del territorio y sus actores. La incorporación de los recursos existentes del territorio no fue una dimensión transversal a toda la política urbano-habitacional, pero se observó una mayor cantidad de líneas con variables relacionadas a la incorporación territorial que en la gestión anterior, como la adaptación de tecnologías constructivas y diseños a realidades regionales (Habitar Comunidad), la consideración de la capacidad de autoconstrucción de beneficiarios de la política y la promoción de mano de obra local. La política llevada adelante por la SISU se basó en el reconocimiento del territorio para elaborar estrategias, incorporando capacidades locales. Se incluyó la participación de actores privados y una mesa de intercambio con diversos actores involucrados en la planificación territorial (sindicatos, universidades, ONG, colegios profesionales y cámaras). Las políticas urbanas y habitacionales se orientaron mayormente a reducir el déficit cuantitativo, aunque con una menor diferencia respecto a las dirigidas al déficit cualitativo que en el período anterior. En el caso de la política de la SISU, su enfoque principal se centra en la mejora de los barrios populares, por lo que las líneas derivadas de esta política están orientadas principalmente a disminuir el déficit cualitativo.

Dimensión 4. Sostenibilidad en el objeto de la política. Los objetos producto de la política pública durante este período incluyeron provisión de equipamiento público, mejoramiento barrial, acceso a infraestructura básica, generación de suelo nuevo, construcción de vivienda nueva, regularización dominial y generación de capacidades en gobiernos nacionales. Se promovió un enfoque mixto de producción habitacional, que involucraba al sector privado y la administración pública. En la escala urbana, la política de equipamientos comunitarios buscó la incorporación de equipamientos públicos con doble función (atención primaria en emergencias sanitarias y espacios comunitarios). Otras políticas incluyeron mejoramientos barriales y en la política de Casa Activa en particular se hizo referencia a equipamientos comunes y colectivos (áreas educativas, deportivas, recreativas y centros de día). En la sostenibilidad a escala doméstica, de las características para una vivienda adecuada, se contemplaron la eficiencia, la seguridad y la resiliencia. Se incorporaron criterios de sostenibilidad mediante nuevas tecnologías y diseños bioclimáticos. En los barrios del ReNaBaP, se trabajó con electrodomésticos para el ahorro energético. Aproximadamente un tercio de las políticas del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se centró en la generación de capacidades en gobiernos locales en materia de planificación territorial. Se destaca la continuidad y ampliación de la integralidad de la SISU, incluyendo la extensión de la suspensión de desalojos, la reapertura del ReNaBaP y la incorporación de la perspectiva de género como criterio prioritario de adjudicación.

Discusiones emergentes

A partir del análisis documental del diseño de la política es posible identificar aspectos al momento de pensar una política urbano-habitacional integral y sostenible. Es importante destacar nuevamente que este análisis se centra únicamente en la letra de la política, sin considerar su implementación ni los resultados derivados de esta.

En primer lugar, uno de los hallazgos centrales de este estudio es el enfoque a través del cual se aborda la problemática urbano-habitacional, la cual se aborda de forma compartimentada y frecuentemente a partir de las dimensiones social y económica, a la vez que se incluyen solo algunos de sus aspectos. La dimensión social se reduce a la focalización en sectores de menores recursos, dejando fuera a otras poblaciones vulnerables y, aunque se observa una mayor disposición en el segundo período de gobierno para incorporar otros sectores vulnerables, esto no es suficiente. Respecto de la dimensión económica, esta se limita a la provisión de créditos para el acceso a suelo o vivienda, con requisitos (como un trabajo formal) que excluye a un gran porcentaje de la población, por lo que no se promueve la integración al sistema económico de los habitantes a los que se dirige la política (Barreto y Alcalá, 2007). En cuanto a la dimensión ambiental, se puede decir que esta no se considera en la política urbano-habitacional, ya que no se definen ni mencionan aspectos como el acceso y uso sostenible de recursos naturales o la preservación de la biodiversidad (Guimarães, 1998; Barreto y Alcalá, 2007). De manera similar, la dimensión cultural, que incluye valores, prácticas, símbolos de identidad y el tratamiento a partir de factores como la edad, el género y la etnia, no se incorporan; no se tienen en cuenta saberes, recursos y capacidades locales ni las características diferenciales de cada sector poblacional. Esto resulta en una política genérica que no se adapta a la diversidad de necesidades y hogares. Finalmente, en relación con la dimensión política, que refiere a la profundización de la democracia y la garantía del acceso y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (Guimarães, 1998), se visibiliza también en este caso su no incorporación, ya que no se establecen instancias de participación de ningún tipo en ninguna de las etapas del proceso de la política urbano-habitacional (diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización).

Si bien existen algunas líneas y programas que intentaron ir más allá, estas no lograron abordar la problemática de manera integral y sostenible, presentando debilidades y limitaciones. El *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019) fue un avance normativo significativo, pero su implementación

efectiva y su continuidad en el segundo período de gobierno fue una oportunidad perdida. Frente a ello, las políticas implementadas por la SISU se presentan como una excepción notable, con un enfoque integral que incorpora múltiples variables en sus intervenciones en barrios populares: habitacional, urbano, económico, cultural, legal, político y social. Se destaca la incorporación y promoción del territorio y sus actores, el enfoque en la producción social del hábitat, el reconocimiento de la tenencia y la diversidad de acciones adaptadas a cada caso. Sin embargo, la dimensión ambiental en esta política solo se contempla en asentamientos en zonas de riesgo, sin abordar el medio en sí mismo.

En cuanto a la función social y ecológica de la tierra se puede afirmar que la función ecológica no está contemplada, con excepción del *Manual de vivienda sustentable* (Ministerio de Interior *et al.*, 2019). Respecto de la función social, se puede decir que esta está presente en ambas gestiones, pero con diferencias: en el primer período de gestión, se busca ampliar el acceso a la tierra por parte de la población, pero la política no va más allá, además incentiva la participación de agentes privados a través de beneficios para estos; por el contrario, en el caso del segundo período de gestión, se incluyen cuestiones de distribución equitativa de la renta urbana mediante la implementación de instrumentos de gestión urbana. En esta línea Fernández Casadevante Kois *et al.* (2018) sostienen que

las políticas hacia la sostenibilidad conviven con prácticas clásicas centradas en la maximización del beneficio y en la especulación con el suelo o la vivienda como forma de obtener valor en la ciudad que pueden terminar convirtiendo las primeras en buenas prácticas aisladas. (p. 17)

Para Reese (2003) la gestión del suelo constituye una herramienta fundamental para un desarrollo socioeconómico que se dirija a la sostenibilidad, por lo que los instrumentos de gestión y regulación urbanística son esenciales, ya que inciden de manera directa en la construcción y configuración del territorio.

En ambos períodos de gestión se promueve la compacidad territorial, pero, con relación al desarrollo de proyectos habitacionales en zonas con infraestructura, no se hace referencia a la densificación de la trama urbana ya consolidada, como la promoción de utilización de lotes urbanos vacíos y disponibles. En esta línea, Lanfranchi (2017) sostiene que

facilitar el acceso al suelo y a la vivienda digna, proveer infraestructura, servicios básicos y equipamientos colectivos, así como garantizar un ambiente saludable basado en un uso sostenible de los recursos naturales, son temas centrales en la agenda mundial de las ciudades y, por lo tanto, requieren que el Estado nacional comience a tener injerencia en el tema. (p. 3)

Respecto del papel de los gobiernos subnacionales, hay una disparidad entre ambos períodos de gobierno: durante el primero, los gobiernos subnacionales tienen un papel de receptor y ejecutor de la política, a diferencia del segundo período de gestión, cuando la política tiene como objetivo el desarrollo de capacidades en gobiernos locales, es decir que se les otorga un papel protagónico. Para Harvey (Redacción La Tinta, 2016), es necesaria la simultaneidad de escalas en el proceso político de manera de efectivizar cambios en los procesos urbano-habitacionales.

En relación con la incorporación del territorio y sus actores en la política urbano-habitacional, ninguno de los períodos de gestión (con excepciones mencionadas anteriormente) incluye en sus políticas la incorporación de recursos existentes como capacidades, conocimientos y saberes de la población.

Se observa un equilibrio en el tipo de déficit habitacional abordado, a diferencia de períodos anteriores cuando predominaba el abordaje del déficit cuantitativo. La inclusión del acceso al suelo como alternativa para un hábitat digno es un avance importante, aunque se destaca la falta de integralidad en las políticas de acceso a suelo, al no vincularse con la regulación de su valor, provisión de servicios básicos e infraestructura o localización de equipamiento.

Conclusiones

A partir del análisis de las políticas urbano-habitacionales nacionales, se visibiliza entonces que no se aborda la problemática según un enfoque integral, en el que deberían incorporarse todas las dimensiones que la componen. En el caso de la dimensión ambiental, la incorporación de esta implica la sostenibilidad en el acceso y uso de recursos naturales, así como la preservación de la biodiversidad (Guimarães, 1998), aspectos que no se definen ni mencionan en la política urbano-habitacional. La dimensión cultural hace referencia al sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad y su permanencia (Guimarães, 1998), que implica además el tratamiento a partir de edad, género y etnia (Barreto y Alcalá, 2007); en este sentido, como se ha expuesto en el análisis, la incorporación de saberes, recursos y capacidades locales no es una variable que se incorpora en la política, así como tampoco se realiza la definición de esta a partir de las características diferenciales de cada sector poblacional. Esto se traduce en una política formulada a partir de supuestos universales, dando como resultado una política de carácter genérico, incapaz de adaptarse a la diversidad de necesidades y hogares existentes. Con relación a la dimensión política que refiere a la profundización de la democracia y la garantía del acceso y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (Guimarães, 1998), se visibiliza también en este caso la no incorporación de esta, ya que no se establecen instancias de participación de ningún tipo en ninguna de las etapas del proceso de la política urbano-habitacional.

Luego de la caracterización de la política urbano-habitacional, cabe destacar que existen algunas líneas o programas que han intentado ir más allá del tratamiento de la problemática aquí expuesta, pero que no han alcanzado a tratar la problemática de manera integral y sostenible y que en sus respectivos análisis pormenorizados se exponen sus debilidades y limitaciones, los cuales son *Manual de vivienda sustentable* (2015-2019), *Instrumentos urbanísticos. Contribución por mejoras* (2015-2019), *Plan Nacional de Suelo Urbano* (2019-2023), *Equipamientos comunitarios* (2019-2023) y *Planificación y ordenamiento territorial* (2019-2023). En este punto, es importante destacar como excepción a lo expuesto la política llevada a cabo en el marco de la SISU, cuyo diferencial responde a sus orígenes en organizaciones sociales y las ONG. Se puede afirmar que la política llevada a cabo por la SISU posee un enfoque integral, ya que incorpora y promueve una multiplicidad de variables en sus intervenciones en los barrios populares. En ese marco, cabe destacar que la dimensión ambiental en esta política no se ve contemplada.

De este análisis es importante resaltar cómo el modelo de gestión tradicional se ha comenzado a abandonar lentamente, al ejecutar, al menos durante el período analizado y en relación con períodos anteriores de gestión, una mayor cantidad de políticas habitacionales para la disminución del déficit habitacional cualitativo, guardando así una mayor correspondencia con la realidad urbano-habitacional argentina.

A través de esta investigación es posible profundizar en lo mencionado anteriormente y afirmar, al menos de acuerdo con la perspectiva de análisis documental que se utiliza y la matriz de análisis elegida, que las acciones llevadas a cabo por el Estado nacional argentino en materia urbano-habitacional pueden ser claramente enmarcadas en el paradigma de la sostenibilidad débil (Gudynas, 2009), a partir de la detección de las siguientes características:

- *Perspectiva antropocéntrica*: el objeto de los procesos urbano-habitacionales se limita al ser humano.
- *Actor-consumidor*: el papel asignado a los ciudadanos es el de consumidores, ya que no se incorpora a la ciudadanía como sujeto interviniente.
- *Mercado como escenario de acción*: el escenario que se contempla es el del mercado y no el de la sociedad, ya que son los intereses del primero los que prevalecen.
- *Saber científico como conocimiento privilegiado y saberes alternativos ignorados*: el predominio del saber científico o técnico, por sobre la pluralidad de conocimientos, minimizando e ignorando saberes, recursos y capacidades locales.

- *Justicia social improbable*: la política no tiene como objetivo final equiparar en igualdad de condiciones la desigualdad existente entre sectores, sino que focaliza su acción en mejorar solo algunos aspectos de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

- *Justicia ecológica imposible*: el medio en el que vivimos ni sus componentes no son considerados según ninguna perspectiva.

Con base en el recorrido realizado a través de este estudio, se puede afirmar que los procesos urbano-habitacionales que lleven hacia modelos de gestión urbano-habitacional sostenibles deben enmarcarse en la complejidad de la realidad territorial y no solo reducirse a la atención de un aspecto puntual de la problemática urbano-habitacional o ambiental. El papel del Estado en la producción del espacio y su relación con el territorio se mide en la capacidad que puede tener para plasmar efectivamente un determinado modelo de desarrollo soberano, democrático e inclusivo, que sea a la vez representativo de las sociedades que habitan ese territorio. Por eso, el dominio del territorio y la capacidad de gestionarlo adecuadamente se vuelven indispensables en cualquier tipo de estrategia de desarrollo y de pensar la geopolítica de un país o una región (Morea, 2020, p. 76). Es necesario para ello un cambio de paradigma territorial, en el cual prime el bienestar social general, así como el bienestar territorial. Es preciso resaltar, además, que la situación social, especialmente la de un amplio sector de la ciudadanía, no debe ser minimizada. La necesidad de implementar y buscar modelos alternativos de hacer ciudades equitativas es imperante y esta reviste un carácter de urgencia.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Palabras en Libertad.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Barreto, M. Á. y Alcalá, L. I. (2007). Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de 4 programas orientados a situaciones de pobreza del Gran Resistencia. En R. Sepúlveda Ocampo (coord.), *V Jornada Internacional de Vivienda Social* (pp. 5163).
- Blanco, I., Gomà, R. y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. *Nueva Época*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Delgado Ramos, G. C. (2015). Ciudad y buen vivir: ecología política urbana y alternativas para el bien común. *Revista Theomai*, (32), 36-56. <https://www.redalyc.org/pdf/124/12442732003.pdf>
- Erías Rey, A. y Álvarez-Campana Gallo, J. M. (2007). *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*. Editorial Pirámide.
- Fernández Casadevante Kois, J. L., Morán, N. y Prats, F. (2018). *Ciudades en movimiento. Avances y contradicciones de las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales*. Foro Transiciones.
- Gallopin, G. (2010). *El desarrollo sostenible desde una perspectiva sistémica*. Cepal.
- Gargantini, D. (2005). Gestión local del hábitat. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (3), 25-38. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15585>
- Gobierno de Argentina, (s. f.a). *Características del subsidio. Pro.Cre.Ar*. Autor. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/procrear_solucion_casa_propia_caracteristicas_requisitos.pdf
- Gobierno de Argentina, (s. f.b). *Equipamientos comunitarios*. Autor. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/equipamientos_comunitarios_-_informacion_general.pdf
- Gomà, R. (2018). Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión Urbana*, 2(4), 19-36.
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. *Vivienda Popular*, 18, 12-19.
- Guimarães, R. (1998). *Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad*. Cepal.
- Guimarães, R. (2003). *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa*. Serie Medioambiente y Desarrollo, 67. Cepal.

- Harvey, D. (1989). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2011). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, (53), 23-39. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/david_harvey.pdf
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. IAEN.
- Herzer, H. y Pérez, P. (1994). *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*. Cepal.
- Lanfranchi, G. (2017). *Hacia el desarrollo integral de ciudades*. Documentos de Políticas Públicas, 190.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020). *Plan Nacional de Suelo Urbano*. Gobierno de Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2023). *Políticas integrales en materia de territorio, urbanización y vivienda*. Gobierno de Argentina.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. (2017). *Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social*. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2019-72275570-a-pn-dnasyfmi.pdf>
- Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). *Fondo fiduciario de administración y garantía para el financiamiento de la vivienda social*. Gobierno de Argentina.
- Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). *Instrumentos urbanísticos. Contribución por mejoras*. Gobierno de Argentina.
- Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Energía. (2019). *Manual de Vivienda Sustentable*. Gobierno de Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_vivienda_sustentable_2.pdf
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2019). *Integración socio urbana de barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina*. Gobierno de Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf
- Morea, J. P. (2020). Modelos de desarrollo y soberanía en América Latina: una visión desde la gestión territorial. Geopolítica(s). *Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 11(1), 71-93. <https://doi.org/10.5209/geop.61993>
- Naredo, J. M. (1996). *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Texto sobre Sostenibilidad, 7.
- Naredo, J. M. (2002). *Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos*. Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible.
- Navarrete Peñuela, M. (2017). Desarrollo urbano sustentable: El gran desafío para América Latina y los preparativos para Hábitat III. *Luna Azul*, 45, 123-149.
- Redacción La Tinta. (2016). *Para erradicar las distinciones de clase hay que reorganizar la ciudad*. Entrevista a David Harvey.
- Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Lincoln Institute.
- Resolución 19/2020 [Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat]. 8 de mayo de 2020.
- Resolución Conjunta 2 de 2019 [Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Vivienda]. Estrategia nacional de vivienda sustentable. 2 de octubre de 2019.
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015). Política habitacional en argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda y Ciudad*, 2, 30-41.
- Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU). (2022). *Informe de gestión 2022*. Gobierno de Argentina.
- Secretaría de Integración Socio Urbana. (2023). *Informe de gestión 2020-2023*. Gobierno de Argentina.
- Secretaría de Vivienda. (2019). *Informe de gestión 2015-2019*. Gobierno de Argentina.
- Ziccardi, A. (1997). De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 15, 21-30.
- Zulaica, L. y Álvarez Litben, S. (2017). Sustentabilidad y buen vivir en la provincia de Santa Elena (Ecuador): aportes para la definición de indicadores compatibles. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 63(1), 205-232.

Notas

* Artículo de investigación científica

Origen de esta investigación Trabajo realizado en el marco de una Beca Doctoral Cofinanciada (2018-2024) por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) y la Universidad Católica de Córdoba (Argentina).

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar: Cerrezuela, M. (2025). La política urbano-habitacional argentina durante el período 2015-2023 según un enfoque integral y sostenible. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu18.puha>