

Argentina > futura

Informe

# Foro Universitario del Futuro

Escenarios posibles y  
deseables de la **planificación  
urbana, la vivienda y el hábitat.**

---

**Autores:** María Cristina Cravino y Ramiro Segura.



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

# Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat

Por María Cristina Cravino y Ramiro Segura

**Eje:** Planificación urbana para ciudades resilientes. Vivienda y hábitat.

## Aclaración:

El contenido de este informe es una elaboración del autor en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

## Presentación

En el marco del Foro Universitario del Futuro organizado por el Programa Argentina Futura de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el eje “Planificación urbana para ciudades resilientes. Vivienda y hábitat” que coordinamos tuvo por finalidad generar un espacio horizontal, interdisciplinario y federal de intercambio entre docentes e investigadores/as acerca del futuro de nuestras ciudades. El desafío central de la convocatoria consistió en ir más allá de los diagnósticos acerca del pasado y el presente de las ciudades para, partiendo de esos diagnósticos y del conocimiento acumulado sobre las dinámicas urbanas y territoriales del país, prever el futuro probable de nuestras ciudades, construir un horizonte normativo deseable para la ciudad, precisar la distancia existente entre esos futuros y proponer un conjunto de lineamientos de política pública para los próximos 10 a 20 años que permitan acercarnos al horizonte deseado de una ciudad igualitaria, plural y sustentable.

El futuro de las ciudades viene ganando atención en las últimas décadas, de manera paralela al crecimiento de la cantidad de población mundial que vive en ellas y a la persistencia (y no en pocas ocasiones y locaciones, la multiplicación) de los problemas económicos, sociales y ambientales que las atraviesan. En este sentido, no resulta extraño que uno de los 17 objetivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) surgidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en 2012 –más precisamente, el objetivo número 11- se dedique

exclusivamente a las “ciudades sostenibles”. Entre las metas de este objetivo para el año 2030 se encuentran varias de las cuestiones sobre las que intercambiamos y discutimos en el Foro Universitario del Futuro: asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales; proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos; reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades; proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos; y diseñar e implementar políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres.

En términos generales, difícilmente podamos oponernos a las metas de futuro que componen este objetivo sobre ciudades sostenibles. Una cuestión fundamental, sin embargo, es cómo acercarnos a ellas. Y esta fue precisamente la finalidad del trabajo colectivo en el eje que constituye el insumo central del presente documento: elaborar lineamientos de política pública sobre las ciudades a 20 años. En este sentido, no podemos omitir que categorías centrales del eje como planificación y resiliencia fueron discutidas en el marco del foro. Respecto a planificación, los reparos recayeron en su carga semántica e histórica que la vincula con la modernización y el desarrollismo. La urgencia de planificar las ciudades supone abandonar las ilusiones centralizadas y tecnocráticas de aquellas perspectivas, reconociendo en cambio el carácter abierto, situado, participativo y negociado de un proceso multi-actoral, multi-escalar y multi-temporal de planificación, siendo el desafío articular las distintas escalas y dimensiones involucradas en cada una de las intervenciones situadas, es decir, ancladas en ciudades particulares.

Por su parte, las objeciones a resiliencia se centraron tanto en la ambigüedad de la categoría como en su sesgo orientado hacia la “mitigación” y la “adaptación” (Sennett, 2019). En efecto, desde sus orígenes en la psicología y la ecología, resiliencia se ha aplicado a ámbitos diversos como “manejo de riesgos, adaptación al cambio climático, sistemas de suministro de energía, mercados financieros y planeación urbana, entre otros. La ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OCDE, universidades alrededor del mundo y muchos otros han establecido programas, realizado investigaciones, financiado y generado toda una industria alrededor de este término. Resiliencia, al igual que sustentabilidad, se ha convertido en un concepto de moda, usado de manera generalizada en distintas disciplinas y políticas, resultando en ambigüedad conceptual” (Fundación Ideas, 2017: 1). Tal versatilidad y polisemia conlleva ambivalencia e imprecisiones, lo que no implica necesariamente el abandono del término. Específicamente en relación a las ciudades, Méndez (2011) considera que la

resiliencia urbana surge como un concepto para describir y explicar por qué algunas ciudades que padecieron un agudo declive consiguen revitalizar su economía, regenerar su tejido social y renovar sus espacios deteriorados, mientras otras muchas no encuentran cómo lograrlo. En este sentido, si bien considera que hay un uso abusivo y ambiguo del concepto, propone no abandonarlo y precisar su sentido analítico.

De todos modos, independientemente del grado de aceptación o crítica de ambas categorías y sus posibles combinaciones, el trabajo colectivo en el foro convergió en el reconocimiento de la necesidad de imaginar un futuro urbano posible en tiempos en los que predominan los imaginarios distópicos y en la relevancia de las políticas públicas para reinventar nuestras ciudades. En este sentido, las políticas públicas sobre la ciudad, el hábitat y la vivienda con un horizonte igualitario (en términos sociales), plural (en términos culturales), sustentable (en términos ambientales) y dinamizador (en términos económicos) constituyen una herramienta para impactar en la redistribución social de la riqueza por medio de la producción y regulación del suelo urbano, la dotación igualitaria de infraestructuras y servicios urbanos, y la generación de condiciones para el acceso a la vivienda y a la ciudad para todos.

Con más del 90% de su población residiendo en ciudades, Argentina es indudablemente un “país urbano”. Sin embargo, incluso reconociendo tendencias generales comunes que han predominado en las últimas décadas, la etiqueta “urbano” puede llevarnos a desconocer la heterogeneidad de situaciones que engloba: un sistema jerárquico e interconectado de ciudades, con significativas diferencias de localización, tamaño, forma, función, recursos, ambiente y demografía. Por esto, para terminar esta breve presentación inicial, queremos remarcar que las políticas públicas urbanas deben ser sensibles a esta diversidad de asentamientos humanos, se trata de propiciar políticas públicas situadas e integrales, que no disocien economía de ambiente o la cuestión de la vivienda de la cuestión de la ciudad, así como tampoco separen las políticas urbanas de cada ciudad del desarrollo territorial del país.

### **¿Hacia dónde van nuestras ciudades? Del futuro probable al futuro deseable**

El crecimiento de las ciudades grandes y medias del país en las últimas décadas se orientó hacia “morfologías metropolitanas extendidas” (Prévot-Schapira y Velut, 2016) debido a la articulación de tres grandes procesos: el crecimiento en altura (en el centro) comandado por el mercado inmobiliario, la expansión de la superficie urbana producto de la combinación de barrios

cerrados, políticas públicas de vivienda y asentamientos informales en la periferia, y la dilución de límites entre lo urbano y lo rural debido a la presión que producen diversos usos del suelo (residenciales, industriales, etc.) sobre tierras de vocación rural en el periurbano. Producto de una urbanización comandada fundamentalmente por el mercado inmobiliario, posibilitada por la baja regulación estatal y alimentada por las tendencias globales de valorización económica, este modo dominante de producción social del espacio urbano impulsa una creciente mercantilización del suelo urbano y de los inmuebles, que funcionan como activo financiero y reserva de valor dolarizada frente a los ciclos de inestabilidad macroeconómica argentina.

Queremos destacar la naturaleza contradictoria y multidimensional de esta dinámica de urbanización característica de las últimas décadas. Las ciudades crecen en superficie mucho más rápido que en población, extendiéndose sobre tierras de vocación rural y/o áreas naturales como bosques y humedales con efectos ambientales negativos y, a la vez, de manera paradójica, se profundiza el problema del acceso al hábitat y la vivienda. Así, mientras la expansión urbana y las urbanizaciones cerradas (donde vive el 1% de la población que consume el 10% del suelo urbano) producen un fuerte retroceso del suelo productivo, crean barreras urbanas que restringen el acceso al disfrute de espacios naturales públicos y tornan insostenible la expansión de las redes de infraestructura, incrementan los desplazamientos y la movilidad con inmensos costos, el déficit habitacional afecta a 3,8 millones de hogares, de los cuales 1,6 millones necesitan una nueva vivienda y 2,2 millones precisan refacciones para poder alcanzar el umbral mínimo de la vivienda digna (Di Virgilio y Rodríguez, 2018) y según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) existen en el país 4.416 barrios populares donde viven aproximadamente 4 millones de personas. De esta manera, una expansión urbana que no es expresión directa del crecimiento demográfico, no solo impacta negativamente en términos ambientales, económicos y sociales, sino que no resuelve – incluso podríamos decir, agrava– los problemas de acceso a la vivienda.

Resulta evidente, entonces, que la tendencia de desarrollo urbano a largo plazo de la red de ciudades del país se orienta hacia una expansión urbana extensa, tendencialmente fragmentada y de baja densidad en aglomerados de escala variable. Los impactos multidimensionales de este modo de producir ciudad están bastante documentados en las investigaciones disponibles para el país:

1. Impactos económicos: obtención de grandes plusvalías urbanas por parte de agentes privados e incapacidad del Estado en recuperar parte de esas plusvalías. Asimismo, las tendencias expansivas incrementan los costos de dotación de servicios y de infraestructura urbana e insumen mayores tiempos de transporte y costos de movilidad para las y los habitantes de las ciudades.

2. Impactos habitacionales: oferta inmobiliaria dirigida exclusivamente hacia sectores altos. Paradoja de stock de viviendas vacías y falta de viviendas. Resolución “informal” del acceso a la vivienda para vastos sectores; altos déficits (cuanti y cualitativos) de vivienda.
3. Impactos sociales: creciente divergencia entre sectores sociales en el acceso, tipología y calidad de la vivienda, así como en la segregación y las desigualdades en el acceso a la ciudad.
4. Impactos relacionales: tendencias sociales contrapuestas en lo relativo al uso del espacio público, los bienes comunes, las relaciones con la alteridad, las interacciones entre anónimos, etc.
5. Impactos ambientales: alto consumo de suelo y de energía en relación con el crecimiento poblacional, expansión de una trama urbana extensa, dispersa y de baja densidad sobre bosques, humedales y áreas de vocación rural.

El futuro probable de persistir estas dinámicas y tendencias es la consolidación de ciudades extensas, fragmentadas y difusas, caracterizadas por su baja densidad, la separación de usos del suelo y mayores niveles de segregación social (CIPPPEC, 2017).

Revertir estas tendencias de desarrollo urbano y, en términos más generales, de desarrollo territorial, constituye un desafío para las políticas públicas a mediano y largo plazo. Contra lo que suele suponerse, el problema no se reduce a la contraposición entre la presencia y la ausencia de políticas (y de planificación), sino al tipo de políticas (y de planificación) que se lleven adelante. Las discontinuas políticas públicas de vivienda constituyen un caso paradigmático. Pensadas en términos económicos (reactivación del mercado de trabajo) y evaluadas en términos cuantitativos (cantidad de soluciones habitacionales alcanzadas en un período de tiempo determinado), estas políticas se han materializado en la periferia de las ciudades, en suelo barato, alejado del centro y deficiente en términos de infraestructura y servicios, siendo solidarias con las tendencias al crecimiento difuso, disperso y fragmentario de las ciudades. Por esto, antes que pensarlas de manera disociada, las políticas públicas urbanas deben asumir la tarea de articulación entre el derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad. Se trataría, entonces, de articular las políticas de vivienda con el desarrollo urbano y con la proyección del territorio nacional (Ballent y Liernur, 2014; Cravino y Del Río, 2012).

Durante el desarrollo del Foro Universitario del Futuro las problemáticas identificadas en nuestro eje se sintetizaron en dos escalas de análisis complementarias: de un lado, el problema del acceso a -y la calidad de- la vivienda en sentido amplio (tipología, localización, entorno, conectividad, consumo energético, etc.); del otro lado, el problema de un patrón de urbanización mercantilizado,

expansivo, excluyente y ambientalmente insustentable. La conexión entre ambos polos –entre la vivienda y la ciudad- que emerge de los diagnósticos y de las propuestas es el suelo urbano: más precisamente, las dinámicas de producción, de regulación y de uso del suelo urbano. En este sentido, sin desconocer una multiplicidad de propuestas y políticas que desarrollaremos más adelante en este documento, resulta fundamental remarcar que una cuestión clave para revertir –o al menos morigerar- las tendencias dominantes en el desarrollo urbano contemporáneo, pasa por políticas públicas orientadas a producir y regular el suelo con criterios basados en el equilibrio (territorial), la igualdad (social), la sustentabilidad (ambiental), la dinamización (económica) y la desmercantilización de bienes y servicios comunes.

Por lo mismo, modificar los patrones de urbanización de las ciudades argentinas requiere transformar las políticas urbanas y lograr compromisos y articulaciones entre los distintos niveles de gobierno en torno a la (des)mercantilización del suelo y la regulación de sus usos. En este sentido, el lineamiento político básico para un futuro deseable de nuestras ciudades consiste en propiciar una densificación inclusiva que, sobre la base de una creciente mixtura social, permita a nuestras ciudades transitar de un modelo 3D (dispersa, distante y desconectada) a uno resumible en la idea de las 3C (compacta, cercana y conectada).

La batería de lineamientos de políticas que presentamos a continuación en este documento tienen por finalidad desplazarlos desde el “futuro probable” de nuestras ciudades hacia un “futuro deseable” a mediano plazo, en el cual el proceso de urbanización sea no sólo ni exclusivamente un motor del crecimiento económico y de especulación inmobiliaria sino fundamentalmente una palanca para la integración social y la coexistencia democrática basada en el respeto por el ambiente y guiada por un horizonte igualitario. Por supuesto, no desconocemos que lo urbano es un proceso abierto y, por lo mismo, es imposible (y poco deseable) el sueño tecnocrático de una planificación urbana verticalista, cerrada y definitiva. Pensamos, en cambio, que por medio de la coordinación de agencias estatales y la construcción de consensos con fuerzas sociales activas en la vida social (organizaciones sociales, cooperativas de vivienda, colectivos ambientalistas, colectivos feministas, entre otros) se pueden delinear horizontes y brindar herramientas legales, institucionales, participativas y financieras para una ciudad socialmente inclusiva, igualitaria en términos de clase, género y etnia, y ambientalmente sustentable. En este sentido, una batería de medidas y de políticas pueden trabajar en diversas dimensiones del proceso urbano:

1. Una arquitectura legal que limite la expansión urbana, proteja los activos ambientales (humedales, bosques, cursos de agua), recupere plusvalías urbanas resultantes de la inversión inmobiliaria, regule usos del suelo y grave la vivienda ociosa.

2. Una coordinación entre jurisdicciones y agencias estatales encargada del registro de la tierra pública, la construcción de un banco de tierras a escala nacional, la producción de suelo urbano y el diseño de políticas territoriales.
3. El fomento de políticas públicas urbanas orientadas hacia la consolidación de la trama urbana de las ciudades, a partir de los criterios de densidades medias, usos múltiples y mixtura social, que tienda a la dotación equilibrada de infraestructuras y servicios urbanos y al acceso igualitario de la ciudad en términos de clase, género, edad, etnia, etc.
4. Una política nacional de financiamiento a la vivienda que, además de créditos subsidiados a largo plazo, abandone la perspectiva “viviendista” por una concepción integral del hábitat con perspectiva de género y con una flexibilidad y diversidad de propuestas que se ajusten a las variadas y múltiples necesidades de la población sin capacidad para obtenerla en el mercado.
5. Una política de urbanización de villas y asentamientos que reconozca los saberes de las y los habitantes y propicie la articulación con estrategias de autogestión de la vivienda y el hábitat.
6. Una política pública urbana epistemológicamente “descentrada” de propuestas homogeneizantes, que sea lo suficientemente sensible y flexible como para captar la diversidad de contextos y situaciones urbanas que existen en el país, así como lo suficientemente fuerte para dotar de capacidades a las agencias estatales provinciales y municipales.

De la traducción de estos principios rectores en políticas públicas concretas, solventes financieramente y persistentes en el tiempo, dependerá el escenario futuro de nuestras ciudades y el desplazamiento desde un “futuro probable” que conduce a mayor mercantilización, fragmentación y desigualdades urbanas a un “futuro deseable” de ciudades más igualitarias y sustentables.

“Futuro probable” para la ciudad	“Futuro deseable” para la ciudad
Fragmentada	Compacta
Dispersa	Continua
Usos Homogéneos	Usos Heterogéneos
Privada	Común
Baja densidad	Densidades medias
Excluyente	Inclusiva
Ambientalmente degradado y en riesgo	Ambientalmente sustentable

Los lineamientos de políticas públicas urbanas que se desarrollan a continuación buscan precisamente tal desplazamiento de una “ciudad probable” a una “ciudad deseable”, o al menos morigerar rasgos de la primera (fragmentación, dispersión, homogeneidad, mercantilización, entre otros) promoviendo rasgos de la segunda (compacta, conectada, heterogénea, común, entre otros).

## Lineamientos de política pública urbana

Los lineamientos de política pública que se desarrollan en este apartado se basan en el compromiso de investigadores/as, docentes universitarios/as y equipos de trabajo que participaron de las diversas instancias disponibles por el Foro Universitario del Futuro, a quienes agradecemos profundamente. Nuestro trabajo hubiera sido imposible sin sus aportes y sus apuestas para con una construcción colectiva de un diagnóstico y de líneas de acciones futuras. A la vez, nuestra tarea de coordinación supuso identificar ejes comunes, convergencias, divergencias y solapamientos entre las propuestas recibidas, y realizar una síntesis con miras a imaginar políticas públicas futuras.

Muchas de las propuestas se concentraron particularmente en torno a las políticas de hábitat y vivienda, aunque también se recibieron planteos en relación al riesgo ambiental, políticas de suelo urbano, planificación urbana y residuos sólidos domiciliarios, entre otras. De todos modos, independientemente del problema abordado y de la escala de intervención propuesta (nacional o local, la vivienda o la ciudad), identificamos dos puntos de partida transversales a las propuestas:

1. Por un lado, la necesidad de impulsar una gestión democrática de las ciudades, generando espacios de participación de la ciudadanía, atendiendo a las asimetrías de poder entre los distintos actores en las ciudades (capitales inmobiliarios, burocracias estatales, colectivos sociales y habitantes) y consolidando herramientas y mecanismos con un horizonte igualitario, plural y sustentable.
2. Por el otro, la necesidad de reponer la situacionalidad de las políticas públicas urbanas, pensando en políticas públicas nacionales con capacidad de adaptación a las ciudades en términos de escalas y tiempos. Esto no sólo supone dejar de dar soluciones metropolitanas para ciudades pequeñas e intermedias, sino también descentrar los imaginarios metropolitanos sobre lo urbano para pensar cómo funciona el sistema de ciudades, dar cuenta de la naturaleza específica de las ciudades intermedias y pequeñas, y dotarlas de las capacidades necesarias para avanzar en una agenda urbana progresista.

Tomando como base las propuestas presentadas, pero sin necesariamente reproducir cada una de ellas, agrupamos los lineamientos de políticas públicas en cuatro grandes categorías con objetivos y escalas disímiles que, más allá de sus solapamientos y entrelazamientos, desarrollaremos de forma sucesiva:

- I. Territorio refiere a un conjunto de propuestas de escala nacional donde la política pública de urbanización y hábitat constituye una herramienta para pensar el desarrollo territorial del país.
- II. Suelo agrupa un conjunto de lineamientos y políticas orientadas a la producción y la regulación del suelo urbano en las ciudades.
- III. Vivienda donde convergen propuestas que abordan diversas aristas sobre la “cuestión de la vivienda”, desde las formas de pensar las políticas públicas de vivienda hasta la necesidad de capacitaciones y evaluaciones de las mismas, pasando también por políticas sectoriales sobre villas y asentamientos, alquileres, entre otras.
- IV. Resiliencia, ambiente y energía, que agrupa distintas propuestas puntuales sobre cuestiones ambientales como la recolección de residuos sólidos urbanos, el riesgo hídrico y el ahorro energético, entre otros.

## I. TERRITORIO

Un conjunto de propuestas de alcance nacional converge en la construcción de una Política Nacional de Planificación Urbana y Hábitat. La orientación primaria de una política que apueste a resolver los problemas territoriales desde una perspectiva integral y federal, exige: i) tender a desmercantilizar el acceso, la producción, la distribución y la circulación de vastos bienes y servicios urbanos; ii) materializar la función social de la propiedad en el diseño institucional y en la implementación de políticas provinciales y municipales; iii) regular el mercado de suelo urbano y redistribuir la renta inmobiliaria; iv) diversificar las formas de producción del espacio habitacional y iv) democratizar la gestión de las ciudades eliminando las asimetrías de los grupos de interés y las capturas burocráticas en la toma de decisiones. Esta política supone el trabajo en diversos planos: legislativo, institucional y financiero.

1. Formulación por parte del Poder Ejecutivo nacional de un anteproyecto de Ley Nacional de Planificación Urbana y Hábitat. La ley debe ser discutida en foros federales para que llegue a las cámaras de representantes como producto de un trabajo de discusión federal. Dada la complejidad de competencias en materia de política urbana y el asiento primario de las mismas en los niveles provinciales y municipales, el desafío del gobierno nacional

es lograr configurar Presupuestos Mínimos de la Política Urbana y de Hábitat a nivel federal (acceso al suelo y la vivienda y la función social de la propiedad privada) y orientar la atención de los mismos mediante una robusta matriz de financiamiento y formación de capacidades. La ley -junto con el financiamiento y la dotación de capacidades- permitiría a los municipios y provincias avanzar en normativas específicas en esa misma línea.

2. A efectos de morigerar y revertir las tendencias de mercantilización del espacio urbano y la fragmentación sectorial que han caracterizado a las políticas públicas en la materia, la Argentina requiere desarrollar una Agencia Nacional de Urbanización y Hábitat u algún organismo institucional de transversalidad que integre las clásicas políticas de construcción de vivienda con otras políticas como la expansión de las redes de infraestructura y servicios domiciliarios, mejoramiento barrial, regularización dominial, integración sociourbana, generación de suelo urbano, promoción de desarrollos urbanísticos integrados, promoción de producción social del hábitat, asistencias en planificación urbana, instrumentos de regulación de mercados de suelo, alquiler social, crédito hipotecario basado en la evolución salarial y tasas de interés diferenciales para segmentar la promoción del desarrollo urbano y habitacional.
3. El principal instrumento para la estructuración de una política integrada en materia de hábitat y desarrollo urbano es la creación de un Fondo Nacional de Urbanización y Hábitat que logre sostenerse en el tiempo y difundir a nivel subnacional un nuevo régimen de incentivos públicos. Un Fondo Nacional con verdadera capacidad de financiar y asistir a provincias, municipios y organizaciones sociales con un horizonte a dos o tres décadas podría introducir grandes cambios en la orientación de la política. Pero no se debe perder de vista que las políticas de desarrollo urbano, hábitat y planificación deben surgir desde los territorios y en base a la formación de capacidades locales y comunitarias. Frente a un sistema urbano heterogéneo, se impone la necesidad de pensar las respuestas desde las ciudades de cara a objetivos comunes y metas fijadas por el gobierno nacional. Pero para ello, es necesario saldar la paradoja de la limitación de los recursos allí donde surgen los problemas y radican las competencias. Esto implica una mirada superadora del sistema actualmente vigente del Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI), para una modalidad de acompañamiento más flexible y diverso en temas de hábitat.

## II. SUELO

La ausencia de una política pública de producción y regulación del suelo urbano constituye uno de los factores fundamentales para comprender la dinámica dominante de producción social de las ciudades organizada por criterios mercantiles y el consecuente lugar marginal de las políticas públicas de vivienda. En este sentido, un aspecto en torno al cual hubo consenso fue la relevancia del actual Plan Nacional de Suelo Urbano que entre sus fundamentos destaca el crecimiento poco sustentable de las ciudades, debido al alto consumo de suelo y a la baja densidad de la urbanización y que explícitamente busca resolver problemas relativos a la creciente imposibilidad de acceso a suelo urbanizado para muchas familias, las prácticas especulativas y la informalidad. En este sentido, las propuestas realizadas en el foro acerca del suelo urbano pueden pensarse como un modo de continuar, profundizar y fortalecer el Plan Nacional de Suelo Urbano. Incluso algunas de las líneas de acción sugeridas se encuentran contempladas en el actual plan, como diálogos intersectoriales, capacitación y asistencia técnica a estados provinciales y municipales y observatorios de acceso al suelo, entre otros. Sin desconocer los eventuales solapamientos con el plan vigente, y encontrando en ellos un punto a partir del cual darle continuidad y profundizar líneas de trabajo, hemos agrupado las propuestas en torno al suelo urbano según las distintas facetas de un proceso multidimensional.

1. Promover la difusión de instrumentos y marcos institucionales de ordenamiento territorial que a nivel subnacional incorporen el principio de la función social de la propiedad inmobiliaria y regulen su intensidad en base a un conjunto de derechos de incidencia colectiva. La batería de herramientas es extensa: excluir a ciertos territorios de los mercados de ampliación urbana para preservar zonas de servicios ecológicos, respetar la huella hídrica o proteger la producción de alimentos; incorporar en los planes urbanos zonas especiales y cesiones para urbanizaciones de interés social; aplicar regímenes de parcelamiento y edificación obligatoria de los inmuebles y gravar la ociosidad; asignar incentivos urbanísticos basados en la caducidad de indicadores para reducir la especulación; promover políticas de reajuste de tierras y modalidades de urbanización público-privada basadas en reparto equitativo de cargas y beneficios; aplicar la participación municipal en la valorización inmobiliaria y recuperar plusvalías urbanas. Algunas proposiciones se centran en el derecho de superficie o la cesión de uso de tierra e inmuebles de propiedad pública, que podrían contribuir a expandir estas formas de producción habitacional generando ciudades más justas. Nuevos esquemas de reparto de cargas y beneficios de urbanización deberían incluir cesiones para también expandir estas formas de promoción del hábitat (como lo hacen otros países), contribuyendo a su financiamiento vía la redistribución de la renta del suelo.

2. Promover la creación de un banco de tierras, conformado por tierras públicas y/o terrenos/inmuebles ociosos en áreas centrales, destinado a familias sin posibilidad de acceso a la vivienda. También se busca incorporar instrumentos que preserven el suelo urbano de la especulación inmobiliaria, como el derecho real de superficie (manteniendo el suelo en propiedad estatal), la propiedad cooperativa bajo la modalidad de usuarios o instrumentos de zonificación (como zonas de interés social). También se propone actualizar los catastros de propiedades inmobiliarias de manera de contribuir a una política de suelo integrada a la normativa urbanística y que permita relevar la evasión y elusión impositiva.
3. Propiciar el aprovechamiento suelo vacante con buena localización por medio de la asociación entre estado y organizaciones de la sociedad civil, para aprovechamiento de los "vacíos urbanos de oportunidad" que aún existen en algunas de nuestras ciudades, sobre todo aquellos que por su localización permiten avanzar en la consolidación de la trama urbana y significan una "ganancia" por lo localización para sus nuevos residentes. Esto se condice con los objetivos de buscar que las ciudades tiendan a ser más compactas y menos dispersas. Para esto se tiene que poner a disposición (o utilizar los existentes) instrumentos tributarios que presionen a los propietarios que se encuentran especulando con suelo vacante esperando una valorización de los predios, a vender el suelo urbano acaparado. En algunas ciudades también se puede disponer de suelo cuyo propietario es el Estado y que genera barreras urbanas. Esta propuesta incluye la posibilidad de potenciar el desarrollo de complejos de mediana densidad que compatibilicen los usos residenciales y públicos del suelo urbano. Por su parte, este lineamiento implica un ahorro en la provisión de redes de infraestructura y servicios en comparación con una ciudad en expansión con baja densidad urbana.
4. Favorecer mayores densidades en las grandes ciudades y ciudades intermedias por medio de la intensificación del uso de áreas de baja densidad a partir de la introducción de correcciones en los códigos urbanos que permitan avanzar en la dirección de mayores densidades. Para esto es central plantear mecanismos de captación de plusvalía y no constituirse en un proceso de transferencia de ganancias a los desarrolladores, tal como sucede actualmente en muchas ciudades argentinas.
5. Regular del mercado de recursos vinculados al hábitat (suelo, vivienda, materiales). Las tendencias que configuran el déficit habitacional tienen su origen en el funcionamiento del mercado como asignador de suelo y localización, con una tendencia al encarecimiento de los inmuebles. Es necesario, entonces, fortalecer los mecanismos regulatorios. Así, se considera

que sería óptimo: a) controlar los procesos de financiarización del mercado inmobiliario y revisar la existencia desde hace pocos años de un mercado secundario de hipotecas; b) regular los créditos hipotecarios, sus requisitos, tasas de interés, etc., ampliando los sectores sociales de llegada; c) potenciar instrumentos tributarios, acrecentando el impuesto al patrimonio; d) controlar los precios de los materiales de la construcción que tienen un carácter oligopólico y/o monopólico. Iniciativas de producción de materiales de forma autogestiva para la producción social del hábitat también pueden ser útiles para abaratar el costo de la construcción de las viviendas sociales (tales como la fabricación de bloques, ladrillos, aberturas, etc.).

6. También se sugiere la creación de un sistema de monitoreo de suelo urbano, que incluya el seguimiento de precios de suelo urbano, las dinámicas de ocupación, los conflictos urbanos y socio-ambientales, entre otros.

### III. VIVIENDA

Abordar los déficits de vivienda en el país requiere, en primer lugar, redefinir y articular las políticas de vivienda. Se torna necesario pensar las relaciones de la vivienda con la economía, el suelo urbano, el hábitat y la ciudad. De esta manera, sin desconocer el histórico rol de la industria de la construcción en la (re) activación económica, la política pública no debería subsumir las dimensiones urbanas, sociales y ambientales al resultado económico. Por lo que venimos diciendo, el “problema de la vivienda” no se resuelve solamente haciendo nuevas unidades, sino por la combinación virtuosa de diversas políticas e instrumentos: a) regulación del mercado del suelo, créditos, viviendas y materiales; b) programas de mejoramiento del parque habitacional que padece lo que se conoce como déficit cualitativo; c) créditos hipotecarios sostenibles a tasas blandas, combinados con subsidios para los sectores de menores ingresos; d) viviendas progresivas, acompañadas de asesoría técnica para las ampliaciones; e) penalidades para las viviendas ociosas y/o incentivos para que sean colocadas en el mercado de alquiler; f) programas de lotes con servicios, acompañados de créditos para materiales y asesoría técnica; g) la construcción de vivienda de interés social “llave en mano” de calidad y principalmente por modos autogestivos. Entre las acciones centrales, se encuentran:

- Establecer un sistema de crédito hipotecario a nivel nacional como un instrumento de la política habitacional para financiar y facilitar el acceso a la vivienda. Los créditos PROCREAR deben abarcar a los sectores medios y a los sectores de menores recursos (en estos últimos complementando crédito con subsidio). La actualización de las cuotas debe estar basada en

la evolución salarial y fijar tasas de interés diferenciales para segmentar la promoción del desarrollo urbano y habitacional. Para aquellos sectores que no accedan a crédito sería conveniente incluir lotes con servicios (con asesoría técnica y créditos para materiales de la construcción), viviendas progresivas, mejoramiento de las viviendas precarias y créditos para construir en terrenos ya habitados por familiares.

- Promulgar una ley nacional de producción social autogestionaria del hábitat popular (ya está presentada al Congreso de la Nación). Es una alternativa que puede integrar sectores de diferentes niveles de ingresos formales e informales y promover la producción habitacional y de equipamientos comunitarios mediante encadenados entre cooperativas de vivienda, trabajo y asistencia profesional interdisciplinaria. Se señala que estructurar respuestas habitacionales autogestivas superadoras a las diseñadas por la política habitacional tradicional surge de este tipo de gestión. La ausencia de tasa de ganancia de este tipo de respuestas repercute en productos habitacionales y desarrollos urbanos de mejor calidad relativa (o bien, se traducen en asequibilidad por ahorro en la remuneración al capital), pero requieren el apuntalamiento de un financiamiento sostenido durante dos o tres décadas a tasas preferenciales para generar un cambio en la matriz productiva.
- En la medida en que operen de manera eficaz los mecanismos de producción y regulación del suelo urbano será posible hacer frente al desafío de articular las políticas orientadas hacia la vivienda con el desarrollo urbano inclusivo a partir de la provisión de equipamientos públicos (escuelas, centros de salud, etc.). Esto también se asocia a la priorización de buenas localizaciones para la implantación de las viviendas. Las empresas constructoras no tienen que ser quienes definen las localizaciones, ya que siguiendo un criterio de maximización de ganancias producen viviendas en lotes baratos (alejados, sin infraestructura ni servicios, etc.).
- Promover la articulación de políticas habitacionales y laborales con perspectiva de género, que articulen el acceso a la vivienda a las jóvenes, migrantes, jefas de hogar y población trans (que se encuentren desempleados, en condición de informalidad y/o en situación de violencia) con oportunidades de empleo e inclusión laboral en los procesos de construcción y producción del hábitat.
- Desarrollar planes de vivienda de interés social que generen tramas de mediana densidad, con espacios para la ampliación de las viviendas, acorde al crecimiento de miembros de la familia. Debe contemplar posibles espacios productivos o de comercio contiguos a las viviendas. La localización no debe ser periférica, sino en los intersticios de la ciudad y los barrios no deben tener gran escala, para facilitar la integración urbana y el uso de los

equipamientos sociales ya existentes. Se debe incorporar la eficiencia energética en las viviendas y hacer modificaciones normativas al respecto de su incorporación. Esto abarata el costo de los servicios y contribuye a bajar la demanda energética en general. Es necesario fijar tarifas sociales para los servicios públicos incorporados a las viviendas sociales (y también para todos los sectores de bajos recursos).

- Se requiere de programas de rehabilitación de los conjuntos de vivienda estatal, conventillos y otras formas de precariedad habitacional. En esta línea, se destaca el proyecto de ley de acompañamiento técnico y profesional impulsado por la organización Habitar Argentina para su tratamiento en el Congreso de la Nación.

Además de estos lineamientos generales que buscan redefinir y articular las políticas de vivienda se desarrollaron propuestas para situaciones específicas: villas y asentamientos, inquilinos, personas en situación de calle y cuidados.

## 1. Urbanización de villas y asentamientos

Las políticas de intervención en villas y asentamientos no tuvieron continuidad ni coherencia en las últimas décadas. En 2018 se sancionó la ley 27453 para la integración socio-urbana de barrios populares, pero tampoco implicó que surgieran políticas públicas consistentes. Este debe ser un lugar central en la agenda y debería estar en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat para garantizar la articulación de políticas de suelo, vivienda y re-urbanización de barrios populares. Algunos lineamientos que surgieron respecto de estas cuestiones en el foro fueron:

- La reurbanización de villas y asentamientos debe propiciar la regularización dominial y la provisión de servicios públicos con la misma calidad que el resto de la ciudad, pero con tarifa social especial.
- La vivienda producto de procesos de relocalización, así como los créditos para mejoras de la vivienda tienen que tener unas cuotas de bajo costo (la diferencia debe ser subsidiada) y que no excedan los 10 años.
- Se deben hacer acciones de remediación ambiental si es necesario, atendiendo al contexto de cambio climático. Si no es posible o están localizados en lugares de alto riesgo, la relocalización debería ser en áreas cercanas a donde están implantados los barrios populares.
- Es necesario actualizar y corregir los errores del RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares), que para 2018 incluye a 4.416 barrios. En este sentido, hubo propuestas de elaborar un plan estratégico, contemplando las necesidades presupuestarias, los desafíos

interestatales de articulación de distintos niveles y dependencias, y la participación de quienes viven en los barrios.

- En línea con la propuesta de la Mesa de Barrios Populares, realizada en julio de 2019, los ejes de la política deben estar marcados por: Integración Urbana, Integración Social, Vivienda, Participación Popular y Acceso al Suelo Urbano. El Plan Argentina Unida por la Integración Sociourbana es un antecedente, aunque no abarca todos los aspectos.
- Se sugiere establecer un Consejo Asesor integrado por representantes del estado, organizaciones sociales, academia y distintas fuerzas políticas. Esto se complementa con la idea de generar una plataforma donde se pueda ver en tiempo real los avances de las obras y acceso a toda la información pública vinculada a las mismas.

## 2. Regular las condiciones de alquiler de viviendas

De la mano de la regulación de mercado del suelo, se propone ampliar el stock existente de vivienda en alquiler, bajo distintas modalidades de apoyo estatal. Algunas propuestas se centran en intervenir en el stock de viviendas ociosas y promover la producción de nueva oferta pública y privada de vivienda asequible en alquiler (destinados a obra nueva, rehabilitación o mejoramiento del parque edilicio existente), mediante incentivos a través de líneas de crédito y exoneraciones tributarias. Otras posiciones consideran que no es deseable que el Estado ofrezca directamente viviendas en alquiler por la complejidad que implica su gestión y mantenimiento. Complementariamente, se considera oportuno implementar un Programa de Alquiler Social y Vivienda Transitoria en inmuebles de dominio público y privado de los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, desconcentrados a nivel comunal.

Durante los últimos 50 años, el mercado de alquileres se ha constituido como una instancia de profundización de las desigualdades, al tiempo que estructuralmente crece la preponderancia de unidades cada vez más pequeñas en la construcción y la oferta. Debemos tener en cuenta que tanto la oferta como su precio son condicionantes de la forma de vida de las familias. Estas desigualdades se manifiestan también por otros canales, tales como la estipulación de criterios personales de selección (no admisión de mascotas, familias con hijos) y también de criterios financieros (garantías de propiedad familiares, pólizas de caución con ciertas empresas). Típicamente, las intervenciones regulatorias del mercado se han presentado por corredores y desarrolladores inmobiliarios como nocivas para “el negocio” y para los intereses de inquilinos y propietarios. Y, de manera concomitante, los inquilinos padecen una situación de vulnerabilidad determinada por la obligación de “tomar o dejar” las condiciones planteadas. En este punto, es necesario pensar políticas que tengan capacidad

de incidir en la distribución económica y de poder entre propietarios e inquilinos, pero también que sean reconocidas por los actores del mercado como “acompañando” las relaciones de alquiler. El Estado debe poder desarrollar una concepción clara del modo en que se debe articular el derecho a la vivienda, el derecho a la renta y la asimetría entre estos dos derechos y sus sujetos. Así como ha decidido volver a regular la relación entre privados a través de la Ley de Alquileres, tiene un amplio espacio para diseñar políticas públicas que contemplen y operativicen otros aspectos de este tipo de acceso a la vivienda, a saber:

- Una política comunicacional clara y actualizada respecto a los derechos y obligaciones asociados al alquiler.
- La homologación de los contratos para evitar la inclusión de cláusulas abusivas.
- La configuración de un sistema de incentivos tanto para propietarios como inquilinos a fin de motivar el registro de los contratos.
- El diseño de un seguro de caución público y un programa de subsidios específicos para el pago de alquileres en base a la necesidad del hogar inquilino.
- La creación de un mecanismo de vinculación de precios relativos que permita evitar la disparidad entre los valores de acceso a una vivienda en alquiler y otros precios relevantes de la economía.

Entre las opciones desde el Estado podemos mencionar la combinación entre penalidades e incentivos, que pueden incluso ir juntos: la penalización impositiva y la obligación de destinarla para alquiler social, así como desgravaciones fiscales, créditos para reparaciones y subsidios. Otro aspecto que es posible considerar desde el Estado es la concentración de la propiedad, es decir más viviendas en manos de menos propietarios. Pero no sabemos cómo se distribuye esa concentración. Por eso es necesario:

- Un relevamiento sistemático de las propiedades vacías y alquiladas, tanto para la planificación urbana como también para la intervención sobre el mercado de alquiler.
- El diseño de mecanismo tributario acorde a tal situación a fin de construir un sistema de incentivos que vuelque nuevamente estas viviendas al mercado.
- La publicación de la estructura propietaria de las unidades habitacionales en las ciudades, a fin de articular políticas sobre la oferta y prevenir que pocos actores concentren grandes cantidades de unidades y condicionen el mercado de alquileres o especulen con el precio de suelo.

- El desarrollo de una nueva unidad de cuenta para el mercado de venta de las propiedades. En un país con restricción externa constituye un despropósito que este mercado se realice en dólares.

En conclusión, es importante tener claridad sobre la estructura del mercado deseable (nivel de concentración de la propiedad, participación del Estado como oferente de vivienda, cantidad de viviendas desocupadas, etc.) en el mediano y largo plazo y las formas efectivas de promoción de esas características. Asimismo, es necesario que este tipo de perspectivas sean coordinadas desde los diferentes niveles administrativos: el arraigo espacial del mercado inmobiliario requiere ineludiblemente una reflexión sobre las realidades locales sobre las que se opera que exceden la capacidad regulatoria de una instancia nacional.

### **3. Generar marcos normativos para políticas para personas en situación de calle**

Se necesita un diagnóstico preciso sobre personas en situación de calle a nivel nacional y una mesa inter-institucional, así como una ley federal (ya hubo propuestas previas) que debe garantizar derechos, creando programas y dispositivos. Se plantea que es necesario es elaborar un programa de atención primaria del hábitat, que aborde las problemáticas determinadas como prioritarias, que se apoyen en las capacidades existentes en los barrios y que se articule con los actores locales, socio-comunitarios e institucionales

En cuanto a la falta de un diagnóstico nacional se impone la necesidad de establecer una “Mesa Interinstitucional de situación de calle”, que promueva la creación de una red de colaboración entre dependencias estatales, organizaciones de la sociedad civil y universidades involucradas en la cuestión de las personas en situación de calle. Dicha Mesa debería ser liderada por el Ministerio de Desarrollo territorial y hábitat o en su defecto el Ministerio de Desarrollo Social. No obstante, siendo la situación de calle un fenómeno multidimensional, es preciso lograr la articulación entre distintas instancias estatales, evitando el error observado en otros países, donde un ministerio asume todas las responsabilidades y las demás entidades gubernamentales se desentiendan del asunto.

Las universidades pueden convertirse en un actor importante a la hora de establecer diagnósticos, realizar estudios sobre cuestiones puntuales ligadas con la situación de calle (en temas como trabajo, salud, vivienda, consumos problemáticos, sistemas informáticos de registro de la población y de las intervenciones adoptadas en cada caso, etc.), evaluar políticas públicas, formar parte de los censos para personas en situación de calle. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil y el ámbito académico deberían ser pensados como aliados estratégicos en la necesidad

de formación y capacitación del personal estatal que se desempeñará en los programas y dispositivos para personas en situación de calle en las diversas ciudades del país.

#### **4. Promover políticas de cuidados en las ciudades.**

Se trata de desarrollar políticas públicas de mediano y largo plazo que monten un sistema público integral de cuidados. La propuesta específica se focaliza en la salud integral, el acceso a derechos y los cuidados comunitarios en clave feminista y busca reforzar estratégicamente las redes de proximidad entre servicios, equipos y vecinos organizando e integrando el territorio. Concretamente refiere a la conformación del primer nivel del Sistema Público Integral de Cuidados en los barrios, que se complementará con articulaciones intersectoriales, multiagenciales y con otros niveles del sistema. Se propone la figura de Integradores Territoriales co-gestionando junto al Estado y otras organizaciones sociales. Su rol viene dado por la implicación directa en las cuestiones barriales, son figuras organizadas y de identificación directa en la trama barrial.

Esta propuesta considera que el derecho a la vida digna incluye problemáticas referidas al acceso al sistema de salud- violencias de género- salud sexual y reproductiva- alimentación- salud mental- consumos problemáticos- derechos de grupos vulnerabilizados: niños, niñas y adolescentes- mujeres y disidencias- personas con discapacidad- adultos mayores. Por lo mismo, involucra tareas de promoción y protección de derechos, con estrategias comunitarias; tareas de orientación, asesoramiento y acompañamiento, que implica definir urgencias e intervenciones necesarias o específicas, en articulación con instituciones, programas; y la generación de espacios de diálogo, de escucha y apoyos personalizados o grupales.

Por último, diversas propuestas enfatizaron en la relevancia de la capacitación y la evaluación de las políticas de hábitat y vivienda. La capacitación dirigida tanto a los agentes estatales como a organizaciones de la sociedad civil, referentes barriales y también profesionales. En estas acciones las unidades académicas y científicas de las distintas regiones argentinas pueden dar un importante aporte. Entre estos lineamientos se señalaron:

- Avanzar en la confección de protocolos de relocalizaciones respetuosos de los derechos humanos, orientados a priorizar la protección de la población afectada y a garantizar su participación durante todo el proceso.
- Comprender la política habitacional de entrega de viviendas como un proceso que implica el antes, el durante y un después de la producción de la vivienda. Debe tratarse de un abordaje integral, que contemple articuladamente los aspectos sociales, edilicios y dominiales. Es fundamental ponderar el abordaje social post entrega de la vivienda a efectos de lograr que

el nuevo hábitat sea sustentable, no se degrade y se sostenga adecuadamente a lo largo del tiempo. Para ello, se subraya la importancia de planificar acciones no sólo en la etapa post mudanza, sino también prever una serie de actividades que colaboren con la proyección del habitar. Así, resultan valiosas las experiencias de diseño participativo de las viviendas y sus espacios comunes y públicos. En ese sentido, se plantea la relevancia de evitar situaciones dominiales inconclusas o que desprotejan a las familias ante las dinámicas de especulación inmobiliaria.

- El abordaje post entrega de las viviendas debe conformarse de programas específicos que contribuyan al fortalecimiento de los lazos comunitarios. Cuando sea el caso, se plantea capacitar a los habitantes con las herramientas que provee la organización consorcial en los casos que competa. Impulsar y acompañar la conformación de consorcios y/o comisiones vecinales en cada edificio que puedan hacerse cargo de la organización y administración de las cuestiones que atañen al mantenimiento y uso común del edificio. Fortalecer la generación de espacios de organización barrial en el que puedan abordarse problemáticas vinculadas al barrio en su totalidad.
- Una cuestión central en los procesos participativos consiste en diseñar mecanismos que permitan la democratización de los saberes técnicos (contables, formulación de proyectos, saberes arquitectónicos y urbanísticos, sistemas de información geográfica, etc.), de modo que permitan el sostenimiento de las políticas y los procesos de producción social del hábitat para las organizaciones colectivas. También algunos equipos de investigación señalaron propuestas ya realizadas como la de un programa de atención primaria del hábitat, que aborde las problemáticas determinadas como prioritarias, que se apoyen en las capacidades existentes en los barrios y que se articule con los actores locales, socio-comunitarios e institucionales.
- Para el caso de organizaciones sociales en la gestión del hábitat se subraya que es necesario capacitaciones para poder sostenerlas en el tiempo (conformar personerías jurídicas, presentar balances, etc.). En paralelo, elaborar y diseñar contenidos de los programas curriculares universitarios que incorporen una formación interdisciplinaria y la perspectiva de género e interseccional que vaya más allá del modelo “familiarista” de la vivienda, y que contemple otros aspectos de la vida y la integralidad del hábitat, como se mencionó en la caracterización del problema.
- Para el caso de agentes municipales se sugiere trabajar en formación y capacitación sobre hábitat y vivienda (disposiciones legales, instrumentos disponibles, etc.) como parte de

políticas que brinden capacidades políticas y técnicas a los municipios para recuperar el rol del Estado local en la intervención y la regulación de los procesos de urbanización.

- En Argentina hay escasa práctica de evaluación de las políticas públicas. Es necesario fortalecer esta línea, con rigurosidad y continuidad. Utilizar las capacidades de las instituciones científicas como consultores, en plano local, provincial y federal es una oportunidad en un país con un robusto sistema científico y académico. También pueden ser actores centrales en el diseño de las herramientas y elaboración de diagnóstico, pero sobre todo pensar, generar y dejar capacidades locales instaladas en el territorio. También pueden ser centrales para la generación de observatorios de monitoreo de las políticas públicas.

#### IV. RESILIENCIA, AMBIENTE Y ENERGÍA

Por último, en el eje se presentaron propuestas que agrupamos bajo la idea de resiliencia, ambiente y energía. Se trató de lineamientos puntuales y concretos, que reproducimos de manera casi literal por su valor para pensar la relación entre urbanismo, hábitat y sustentabilidad ambiental.

##### 1. Propiciar la economía circular para fortalecer ciudades resilientes

Como parte de los debates ambientales, una de las cuestiones centrales en todas las ciudades argentinas es el tratamiento de residuos sólidos domiciliarios. A nivel mundial, en relación a las políticas sobre residuos, se recomienda seguir el siguiente orden jerárquico de mayor a menor preferencia (de 1 a 4):

1. Reducción en la generación de residuos. Para ello se sugiere: a. diseñar parques industriales con características de “simbiosis industrial”, que incluyan plantas de clasificación de residuos domiciliarios; b. orientar las industrias al eco-diseño de los productos para reducir la generación de residuos o aumentar su recuperación; c. promover la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) (a través de una Ley nacional y mecanismos complementarios), en donde los productores paguen por sus externalidades ambientales, al generar residuos en el postconsumo. Una Ley REP debe discutirse con todos los actores involucrados: industrias, organizaciones de recuperadores, empresas recolectoras, etc. para que su aplicación sea viable; d. obligar a garantías extendidas de los productos, para promover la ampliación de su vida útil.

2. Reutilización de residuos. Para esto, se recomienda promover, por ejemplo: a. mercados de compra-venta de usados; b. upgrades en aparatos electrónicos; c. mecanismos para la reparación de productos.
3. Recuperación de residuos (reciclado de secos y compostaje de húmedos). Puntualmente: a. fortalecer la separación en origen de RSU (en al menos tres fracciones: secos, húmedos y de aparatos eléctricos y electrónicos) interviniendo con políticas sobre vecinos y encargados de edificio, principalmente. Se sugiere involucrar promotores ambientales; b. afianzar la recolección diferenciada (en al menos las tres fracciones mencionadas) buscando alternar, más que multiplicar circuitos de recolección; c. promover la instalación y ampliación de plantas de clasificación y tratamiento de residuos. Es especialmente deseable buscar espacios dentro de los grandes centros urbanos para estas plantas que pueden funcionar a pequeña escala y en diversos puntos del territorio, cercanas a los vecinos, para evitar el alto uso del transporte. En este sentido, el agotamiento de los espacios en ciertos centros urbanos requiere de una intervención inmediata para proyectar estas políticas, con mirada de largo plazo; d. propiciar el compostaje de RSU húmedos: resulta preferible (en materia tanto presupuestaria, como ambiental) el compost domiciliario, con políticas asociadas de provisión de hojas secas y otros elementos. Las prácticas colectivas (en plazas públicas, terrazas de edificios, escuelas, etc.) también son recomendables. El material de arbolado público y grandes generadores (restaurantes) adecuadamente clasificado en origen es otro lugar por el cual comenzar a tratar rápidamente grandes volúmenes de residuos de manera simple. Aquellos materiales que no son manejables por presencia de patógenos y otras cuestiones pueden ser tratados en emplazamientos más grandes y controlados vía compost aeróbico o anaeróbico, con captación de gases. Entre ambas alternativas existen costos y beneficios diferentes, que podrían sopesarse; e. promover el tratamiento de escombros. Algo que simplifica la tarea de los gestores públicos es que estos suelen disponerse directamente y de manera diferenciada en contenedores especiales o volquetes. Debería invertirse en la construcción de plantas de tratamiento para estos materiales en distintos puntos del país, a la par que se buscan destinos para su utilización; f. incluir en el propio diseño de estas políticas la inserción de recuperadores de residuos y sus organizaciones, propiciando condiciones semejantes a las de un trabajador de la recolección formal de residuos o a las de un empleado de la industria (en términos de derechos laborales, condiciones de trabajo, situación económica, entre otras); g. considerarse medidas inclusivas de intervención rápida para cuando, ante crisis socio-económicas y desempleo, aumenta el número de recuperadores,

entendiendo que esta es una realidad propia que se da en nuestro contexto: la recuperación de residuos resulta en el soporte social de muchos que han quedado excluidos del mercado laboral.

4. Disposición final (aquí existen discusiones, pero bajo ciertos parámetros ambientales y de eficiencia energética suelen preferirse las plantas MBT y la termo-valorización a los rellenos sanitarios, y los rellenos a los basurales), siempre y cuando se haya priorizado las etapas 1, 2 Y 3.

Todo esto requiere discutir cómo avanzar en este sentido sin cargar con mayores obligaciones presupuestarias a los municipios: cómo distribuir recursos desde el sistema tradicional (recolección indiferenciada, industrias que no se hacen cargo de sus residuos) hacia la GRSU (recuperadores, plantas de clasificación, etc.).

Otra orientación central, en la misma línea, es la planteada por la economía circular local como modelo de desarrollo. En base a ello, se propone:

1. Generación de polos industriales simbióticos, asociados a plantas de clasificación RSU, ubicadas en diversos puntos del país. Es un parque con simbiosis industrial con empresas públicas y privadas que se compran y venden residuos entre sí en un ciclo cerrado de producción, en donde los residuos de unas industrias son las materias primas de otras. Se comercializa vapor, cenizas, gas, calor, barro, etc., con beneficios ambientales, económicos y sociales. Esto podría combinarse con plantas de clasificación de residuos domiciliarios que recuperen y vendan materiales a las industrias. En la Argentina existe una experiencia en San Juan (el Parque Industrial Tecnológico Ambiental Regional, PITAR), que aún no se ha implementado en su totalidad y debe ser evaluada.

La instalación de estos polos en cercanías de diversos centros urbanos resolvería distintas cuestiones. Por una parte, existen residuos urbanos que son recolectados por recuperadores en distintos puntos del interior del país y que requieren del pago de un flete para ser trasladados hacia centros en donde funcionan polos industriales que podrían recuperarlos (como Rosario, Buenos Aires), implicando esto un costo significativo en términos de pago de transporte, a la vez que el traslado implica contaminación local y en términos de cambio climático. Esto repercute negativamente sobre la recuperación de residuos, en tanto frecuentemente no ocurre y los residuos van a disposición final en basurales, o bien, cuando ocurre, lleva a que los recuperadores de residuos del interior deban vender los materiales a precios ínfimos, para que las industrias compradoras compren, pagando los altos costos de transporte.

Con todo esto, la generación de polos industriales con simbiosis, que sean locales e incorporen en su planificación plantas de clasificación de residuos domiciliarios y articulen con recuperadores de residuos, resultan una clave en el diseño de una Economía Circular sostenible ambiental, económica y socialmente.

2. En materia de políticas públicas municipales se propone promover medidas que tiendan a reducir el transporte. Se recomienda realizar evaluaciones de alternativas de política que contrapongan el análisis de la eficiencia de los Consorcios Regionales (en la gestión de residuos y otras políticas) con otras opciones locales y a menor escala que tengan beneficios (presupuestarios y ambientales) en cuanto a un menor uso del transporte. Por ejemplo, estrategias a pequeña escala y locales para la gestión de residuos, al considerar los costos del transporte, podrían resultar relativamente más convenientes respecto de proyectos a gran escala y alejados de los grandes centros urbanos en términos de rentabilidad social (considerando aspectos financieros, pero también socio-ambientales).

Otra propuesta se centra en procesos de movilización de metales que ocurren durante la exposición de sedimentos anaeróbicos contaminados al aire, que pueden inducir cambios en la disponibilidad de los metales pesados e incrementar su toxicidad al reingresar a la columna de agua. Si bien estos procesos suceden naturalmente en los sedimentos, los mismos pueden ser optimizados y aprovechados en condiciones controladas. Se propone el desarrollo de tecnologías de remediación que, al ser aplicadas en el sitio, permitan formularse como una alternativa a la remoción y translocación de sedimentos. También el uso potencial de biolixiviación como herramienta de remediación de sedimentos contaminados con metales pesados, tanto en sistemas agitados como en biopilas fue sugerido en una propuesta.

## 2. Políticas de ahorro energético para la sustentabilidad urbana

Argentina enfrenta dificultades energéticas tanto de abastecimiento propio como de consumo elevado y en ello la edificación residencial tiene una gran incidencia. Por este motivo se sugieren dos medidas:

- a) Diseñar una "Estrategia de eficiencia energética de la vivienda", con acciones de alcance nacional, provincial y municipal, para la mejora de lo existente y las obras nuevas. Los desarrollos de edificación de la administración pública no cuentan con objetivos de eficiencia energética acordes al compromiso asumido por el país frente el Cambio Climático.

- b) Actualizar los "Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social", marco para la promoción de viviendas inclusivas, asequibles y sostenibles y aumentar su grado de aplicación efectiva.

El marco normativo sobre la calidad energética y el confort de la edificación es insuficiente, así como también lo son las actuaciones de mejora en las obras nuevas y de rehabilitación. Para esto se propone impulsar la creación o la actualización de normativa sobre eficiencia energética de la edificación y crear planes de difusión masiva y puesta en vigencia progresiva.

Existen metodologías y herramientas para la mejora energética y del confort de los edificios, pero para la mayoría de los técnicos y profesionales es difícil poder acceder a ellas y utilizarlas. Para esto se sugiere aumentar las acciones de difusión y formación para los sistemas públicos y de uso libre ya existentes "Etiquetado Energético de Viviendas" y "Sello de Vivienda Sustentable". Complementariamente se sugiere poner en marcha más acciones de encuentro e intercambio de información sobre cambio climático, resiliencia social, eficiencia energética y sustentabilidad global para los públicos específico y general

### **3. Generar políticas de gestión del riesgo ambiental en ciudades argentinas**

En línea con lo anteriormente planteado, se sugiere crear organismos de gestión del riesgo y monitoreo con coordinación nacional, así como en el nivel provincial. Cabe recordar que está en tratamiento la ley de humedales, que permite resguardar las funciones ecológicas de estos espacios y mitigue los riesgos de inundaciones de los aglomerados urbanos.

En la actualidad, una gran extensión del territorio de Argentina no cuenta con herramientas normalizadas para predecir los parámetros de diseño hidrológico de las medidas estructurales y no estructurales requeridas para mitigar el riesgo hídrico; así como la evaluación de amenazas ante el acontecimiento de eventos severos. Esta problemática hace que se requiera contar con variables de diseño homogeneizadas, estimados con metodologías estandarizadas de predicción disponibles en una interfaz amigable.

Para esto, sería óptimo: a)-Generar una base de datos depurada con metodología homogénea de lluvias máximas (asociadas a una recurrencia y a la precipitación máxima probable) a nivel nacional con más de mil estaciones; b) estandarizar una metodología de análisis local para predicción de lluvias máximas; c) implementar una metodología de análisis regional para análisis espacial de las variables de interés; d) aplicar esta metodología con fines de diseño hidrológico y gestión de riesgo hídrico/amenaza.

#### 4. Fomentar la generación de más espacio público

Quedó evidenciado en la pandemia la necesidad de mayor cantidad y una distribución más equitativa de espacios verdes públicos en las ciudades con doble propósito: recreación y mitigación de inundaciones. Las ciudades argentinas están muy por debajo de los estándares internacionales. Si bien esto es una política local, sería conveniente en la planificación territorial apuntar a mejorar los estándares de los aglomerados urbanos metropolitanos y las ciudades intermedias y pequeñas.

#### A modo de cierre

Para finalizar –y a riesgo de ser redundantes- nos gustaría enumerar sintéticamente la argumentación que se desplegó en este informe.

- La tendencia de desarrollo urbano a largo plazo de la red de ciudades del país se orienta hacia una expansión urbana extensa, tendencialmente fragmentada y de baja densidad en aglomerados de escala variable. Este modo dominante de producción social del espacio urbano tiene evidentes impactos negativos en diversas dimensiones: sociales (incremento de la segregación y la desigualdad), ambientales (alto consumo de suelo, destrucción de bosques y humedales, expansión sobre áreas de uso rural) y económicos (crecientes costos para dotación de servicios e infraestructuras urbanas; mayores tiempos de transporte y costos de movilidad para sus habitantes).
- Las políticas públicas sobre la ciudad, el hábitat y la vivienda constituyen un mecanismo para revertir (o al menos morigerar) estas tendencias, por medio de la producción y regulación del suelo urbano, la dotación igualitaria de infraestructuras y servicios urbanos, y la generación de condiciones para el acceso a la vivienda y la ciudad.
- El lineamiento central de estas políticas debería orientarse hacia una densificación inclusiva que, sobre la base de una creciente mixtura social, permita transitar de un modelo de ciudad 3D (dispersa, distante y desconectada) a un modelo de ciudad 3C (compacta, cercana y conectada).
- Una política clave para revertir –o al menos morigerar- las tendencias dominantes en el desarrollo urbano contemporáneo consiste en producir y regular los usos del suelo urbano con criterios basados en el equilibrio (territorial), la igualdad (social), la sustentabilidad

(ambiental), la dinamización (económica) y la desmercantilización de bienes y servicios por medio de la producción de -y la accesibilidad a- bienes comunes.

- Para lograr esto resulta fundamental pensar la relación entre vivienda, hábitat y urbanización. Abandonar el paradigma “viviendista” y propiciar políticas públicas situadas e integrales que articulen la cuestión de la vivienda con la cuestión de la ciudad y las políticas urbanas de cada ciudad con desarrollo territorial y la sustentabilidad ambiental del país.
- Por lo expuesto, el “problema de la vivienda” no se resuelve necesariamente haciendo nuevas viviendas, sino por la combinación virtuosa de diversas herramientas disponibles: ordenamiento territorial, regulación del mercado, refacción de viviendas existentes, créditos sostenibles, construcción de nuevas viviendas asequibles y de calidad principalmente por modos autogestivos, entre otras.

## Bibliografía:

- Ballent, A. y Liernur, J. (2014) *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CIPPEC (2017) *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados urbanos*. Disponible en: [www.cippec.org](http://www.cippec.org)
- Cravino, M.C. y Del Río, J.P (2012) “Casas nuevas, barrios en construcción”, en Cravino, C. (Org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de buenos aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, C. (2018) “Hábitat, vivienda y marginalidad residencial”, en Piovani, J. y Salvia, A. (Coords.) *La Argentina en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fundación ideas (2017) *Resiliencia urbana en América Latina: Una guía breve para autoridades locales*.
- Mendez, R. (2011) “Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana”. *Revista Estudios*, Vol. 54, N°172, 215-231.
- Prévot-Schapira, M. F. y Velut, S. (2016). “El sistema urbano y la metropolización”, en Kessler, G. (Comp.) *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación OSDE.
- Sennett, R. (2019) *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona: Anagrama.

## Agradecimientos:

Agradecemos muy especialmente las colaboraciones de investigadores/as y colegas que participaron el eje a través de las distintas vías disponibles.

Gracias por propuestas enviadas a través del formulario de Programa Argentina Futura a: Enrique Amoroso, María Soledad Arqueros Mejica, Gabriela Arrastua, Santiago Bachiller, María Carman, Carlos Catalini, Liliana Córdoba, Juan Pablo Costa, Fernán Crovella, Alicia Lezcano Cruz, Manuel Maximo Cruz, Lucía de Abrantes, Guillermo De Diego, Angélica De Sena, Juan Pablo del Río, Mercedes Di Virgilio, Ana Laura Elorza, Ana Clara Fabaron, Luis Fabiani, Yanina Faccio, Nadia Finck, Ricardo Greene, Sergio Andrés Kaminker, María Florencia Labiano, Vanina Lekerman, Alicia Lezcano, Mariana López, Julieta Maino, María Cecilia Marengo, Juan Cruz Margueliche, Denise Mattioli, Andrea Mónaco, Virginia Monayar, Lucila Moreno, Emilia Mosso, Agustín Nieto, Gabriel Noe, Ana Núñez, Romina Olejarczyk, Joaquín Perren, Fernando Pin, Natalia Porzionato, Mariana Relli, Alejandra Rodríguez, Florencia Rodríguez, María Carla Rodríguez, Sergio Rosanovich, Cristian Sar Moreno, Julián Stramigioli, María Andrea Tapia, Luciana Trimano, Sandra Ursino, Mariana Saidón, Florencia Sosa, Karen Vidal, Gerardo Wadel, Marina Wagener y Cecilia Zapata. En muchos casos, también participaron los equipos de investigación de muchos de los investigadores citados.

Asimismo, gracias a quienes participaron del foro virtual, haciendo aportes orales y generando un productivo espacio de diálogo e intercambios: Cecilia Arizaga, Sergio Caggiano, Mercedes Di Virgilio, Horacio Feinstein, Andrea Gutiérrez, Sergio Kaminker, Florencia Labiano, Manuel Ludueña, Alicia Novick, Verónica Paiva, Joaquín Perrén, Jerónimo Pinedo, Patricia Pintos, Pedro Pirez, Andrea Tapia y Franciso Vértiz, entre otros.

Las instituciones de pertenencia de quienes colaboraron son: Facultad Regional Trenque Lauquen, Universidad Tecnológica Nacional Conicet/UNGS/UNPA, Universidad Nacional de Río Negro CIEC- FAU-UNLP, Instituto Patagónico de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS- CONICET/Universidad Nacional del Comahue), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, FAUD/Universidad Nacional de Mar del Plata, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Área Ambiente y Política (AAP), Escuela de Política y Gobierno (EPyG), UNSAM /UBA/ CONICET, CeCor-IRI-UNLP, Universidad Nacional de La Matanza, Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Instituto de Investigación de vivienda y hábitat Gv. IDH-UNC/CONICET, Grupo de Estudios Urbanos - Centro de Investigaciones Geográficas (FaHCE-UNLP), Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Córdoba, CONICET-UNTDF, Instituto

Nacional del Agua - CIRSA / Universidad Católica de Córdoba, IIGG-UBA/ CONICET y Asociación Civil INSITU, CESE-IDAES-UNSAM/CONICET y Observatorio de Economía Urbana del CEPA, Universidad Nacional de Rosario Proyecto DIGNA BARRIA, UNSAM; IIIA-CONICET, ICA-UBA / IESCODE-UNPAZ y TECHO.

**Argentina > futura**



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 [argentina.gob.ar/argentina-futura](http://argentina.gob.ar/argentina-futura)