

## Programa Nacional de Producción de Suelo. Evaluación de los primeros proyectos en marcha en Argentina

### National Land Use Planning.

### Evaluation of the First Projects Underway in Argentina

Cintia Ariana Barenboim, Gala Pilar Castellanos y María Lorena Garabello

**RESUMEN:** En Argentina, el acceso a la vivienda para los sectores medios y bajos resulta cada vez más difícil. Inclusive cuando se obtiene un financiamiento (crédito y/o programa) es muy costoso conseguir un lote urbanizado siendo el problema central. Por ello, surge en el 2020 el Plan Nacional de Suelo Urbano, con cuatro líneas de acción, entre ellas el Programa Nacional de Producción de Suelo. El objetivo del artículo es describir el programa y evaluar los primeros proyectos realizados en las ciudades adheridas en todo el territorio nacional (ubicación, integración urbana, lotes). La metodología se basa en análisis de contenido de documentos escritos y en técnicas de observación documental sobre fotos aéreas. Hasta el momento, han firmado convenio de adhesión las provincias y las principales ciudades, habiendo 28 proyectos en marcha. Se concluye que se obtiene la vivienda, pero la localización no siempre colabora con el modelo de ciudad compacta propuesta.

**PALABRAS CLAVE:** ordenamiento territorial, políticas de suelo, política habitacional, proyectos de urbanización, vivienda propia.

**ABSTRACT:** In Argentina, access to housing for the middle and lower sectors is increasingly difficult. Even when financing is obtained (credit and / or program), it is very expensive to get an urbanized lot, being the central problem. For this reason, the National Urban Land Plan arises in 2020, with four lines of action, including the National Land Use Planning. The objective of the article is to describe the program and evaluate the first projects carried out in the participating cities throughout the national territory (location, urban integration, lots). The methodology is based on content analysis of written documents and documentary observation techniques on aerial photos. So far, the provinces and major cities have signed an adhesion agreement, with 28 projects underway. It is concluded that the house is obtained but the location does not always collaborate with the proposed compact city model.

**KEYWORDS:** land use planning, land policies, housing policy, urbanization projects, own housing

RECIBIDO: 12 junio 2021 APROBADO: 23 septiembre 2021

## Introducción

El mercado de tierras constituye un elemento fundamental en el proceso de construcción y configuración de las ciudades, puesto que el suelo es el soporte y materia prima del desarrollo urbano [1]. Este es un fenómeno complejo donde intervienen y se conjugan diversos factores (económicos, políticos y sociales) que inciden en su funcionamiento y evolución.

La tierra urbana no se produce a voluntad, su oferta es muy particular y se comporta como un bien escaso. Esta característica motiva el accionar de diferentes actores que responden cada uno a sus racionalidades e intereses, buscando maximizar sus beneficios [2], en donde el capital hasta cierto punto manipula y controla la oferta y la demanda de inmuebles en la ciudad [3].

En América Latina, el manejo del suelo urbano es considerado emergente y, salvo excepciones en algunos países (como México, Brasil y Colombia), no tiene un desarrollo importante, incluso se considera que nuestro nivel de conocimiento sobre tenencia de la tierra es básico y general [4]. Las características que presenta están referidas según Clichevsky a:

“... los altos precios (proceso de valorización acelerada más reciente), la convivencia e interrelación de los mercados formales e informales, la incapacidad del mercado formal para proveer tierra y vivienda a precios accesibles para sectores de la población, los procesos de fragmentación espacial y de segregación residencial, vinculados a la existencia de grandes áreas desconectadas y sin servicios. Sumado a lo antedicho, coexisten la insuficiencia de la llamada vivienda de interés social, la inadecuada inversión en infraestructura y servicios por parte de sectores públicos y privados y la inapropiada distribución de los ingresos” [5, p.11].

Igualmente el asunto de la accesibilidad no termina en el simple acceso a la tierra y a la vivienda; para que sea plena se debe asegurar el alcance equitativo de la población a las infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos, concretando así el derecho a la ciudad. Dicho concepto a su vez no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano sino que propone una noción de ciudadanía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y lo concreta en su relación con la ciudad como marco físico, en el que se ofrecen mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios [6].

Para salvar estas y otras dificultades, se hace necesaria la instrumentación de una activa gestión pública modificando e implementando políticas de ordenamiento urbano, que estuvieron sesgadas en el diseño físico y en la ciudad legal, ignorando la ciudad real, durante las últimas décadas [7].

El Estado cuenta con un amplio campo de acción en lo que se refiere a la regulación. En los distintos países latinoamericano existen marcadas diferencias y variaciones en políticas de suelo. Por ejemplo, en Cuba el 70% de la tierra está bajo control del gobierno, mientras que México aprobó en 1993 la ley General de Asentamientos Humanos permite la privatización de las tierras mantenidas bajo su sistema de tejido. Los casos de Colombia (ley 388 de Ordenamiento Territorial de 1997) y Brasil (ley 10.257/01 conocida como Estatuto de la Ciudad) resultan interesantes como modelos de gestión urbana ya que proveen una rica cantidad de instrumentos para las políticas en relación al suelo y la vivienda. Por su parte en Perú, desde 1961 los gobiernos han reconocido las tierras ocupadas carentes de servicios situadas en la franja urbana (arenales), mientras que en Ecuador hay una

- [1] Vinuesa Angulo J, y Vidal Domínguez MJ. Los procesos de urbanización. Madrid: Editorial Síntesis; 1991.
- [2] Jaramillo S. Hacia una teoría de la renta del espacio urbano. Bogotá: Ediciones Uniandes; 1994.
- [3] Harvey D. Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution. London: Verso; 2012.
- [4] Hardoy JE. Investigaciones sobre estudios, políticas y administración pública. Serie Investigaciones en Administración Pública. Buenos Aires: Ediciones CBC; 1997.
- [5] Clichevsky N. Mercado de Tierras Urbano en Argentina. Washington: The World Bank-BIRF; 2006.
- [6] Borja J. La ciudad conquistada. Barcelona: Alianza Editorial; 2003.
- [7] Lungo M. La tierra urbana. El Salvador: UCA Editores; 2001.

ausencia total de normas y reglamentos para el manejo de las ocupaciones informales [8].

Particularmente, en Argentina hay escasas restricciones en el manejo del suelo, no habiendo una política explícita de suelo urbano, sino que queda implícita en las políticas habitacionales y/o en las políticas de ordenamiento territorial. De las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) solo 4 tienen una legislación territorial: ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Mendoza y Jujuy.

En Argentina, la vivienda, lejos de tener un fin social tiene un fin netamente financiero, empleada como inversión o resguardo de capital. Esto genera una demanda extra en el mercado, sumado a la depreciación del dólar y a la inflación monetaria que, entre otras variables, encarecen significativamente las propiedades hasta superar las posibilidades de la mayoría de la población [9].

Las clases media, media-baja y baja son las más perjudicadas. Los primeros dado que no han contado con políticas y/o programas de financiamiento público permanentemente, recurriendo al mercado de alquiler o a la construcción de viviendas propias en la periferia, donde el valor del suelo es menor que en la ciudad. Los últimos, los sectores bajos acuden a la construcción de viviendas precarias en asentamientos informales, cuando no son absorbidos por los planes sociales del Estado. Ambos compiten por los espacios vacantes de la ciudad. Por otra parte, la clase alta accede a la vivienda sin ningún tipo de problema, siendo además el sector de mayor inversión inmobiliaria [10].

Usualmente el desarrollo inmobiliario y la construcción de las viviendas tienen lugar con poca regulación del Estado, en algunos casos los gobiernos locales, específicamente las secretarías de planeamiento, omiten la planificación de la forma urbana generando un impacto negativo en las ciudades, como pueden ser: desequilibrios socio territoriales, suburbanización, fragmentos urbanos aislados, inaccesibilidad a las infraestructuras, servicios y equipamientos, problemas de movilidad y transporte, contaminación ambiental, entre otras cuestiones [10].

En este contexto, se crea en el año 2020 por la Resolución N° 19, el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), vinculando la política de suelo con la de desarrollo territorial y la de vivienda, unificando criterios en los distintos niveles del Estado (municipal, provincial y nacional). El documento provee un marco normativo básico, con objetivos y líneas de acción, apuntando a una intervención que revierta la producción de desequilibrios territoriales generados en los últimos años y la igualdad de oportunidades en cuanto el acceso al suelo y la vivienda para todos los sectores sociales [11].

Posteriormente, en el año 2021 se aprueba por Resolución N° 44, el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, con un rol complementario al PNASU, centrado en la construcción de acuerdos y consensos que orienten y amplíen el marco normativo, tanto a nivel local como provincial [12]. La importancia del mismo reside en que contribuye a la creación de una normativa nacional que permite trazar objetivos, fundamentos y directrices generales que conformen una guía para las políticas de ordenamiento territorial [13].

El PNASU establece cuatro líneas de acción sobre las que prevé una fuerte articulación: Programa Nacional de Producción de Suelo; Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica; Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo; y Observatorio Nacional de Acceso al Suelo. La primera,

[8] Smolka M, Mullahy L. Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Boston: Lincoln Institute; 2007.

[9] Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz. Situación del mercado de viviendas Rosario. Santa Fe (Argentina): CESO; 2016.

[10] Barenboim CA. Políticas Habitacionales y de Suelo en la Ciudad de Rosario, Argentina. Revista de Derecho da Cidade [Internet]. 2019 [consultado 12 de Agosto de 2021]; 11(1):[469-84 pp.]. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36090>.

[11] Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Resolución N° 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano. Buenos Aires: Congreso de la Nación; 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229292/20200514>.

[12] Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Disposición N° 1 del Programa Nacional de Producción de Suelo. Buenos Aires: Congreso de la Nación; 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241046/20210222>.

[13] Arenaza S, Duarte J. ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial? Revista Café de las Ciudades [Internet]. 2010 [consultado 5 de Agosto de 2021]; (93):[1-3 pp.]. Disponible en: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_97\\_2.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_97_2.htm).

referida al Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS), propone ampliar la oferta de suelo urbanizado para favorecer a los grupos sociales que no pueden acceder a través de la oferta existente del mercado en cada localidad. Genera lotes con infraestructuras y crea bancos de tierra, tanto sea a nivel municipal como provincial.

En este contexto, el presente trabajo tuvo el objetivo de exponer el alcance en las ciudades a la adhesión del PNASU y evaluar los primeros proyectos en marcha del programa (ubicación, integración con el tejido urbano, tipologías, cantidad de lotes) en todo el territorio nacional. Esto se realizó básicamente a partir del análisis de contenido de documentos escritos (oficiales, académicos, periodísticos) y de la aplicación de técnicas de observación documental sobre fotos aéreas de los distintos proyectos implantados en las localidades.

Resulta de gran valor la investigación dado que la construcción y evaluación de datos acerca del acceso al suelo en Argentina puede constituir un insumo fundamental para el diseño, la ejecución y monitoreo de las políticas y programas implementados, motivando la realización de la investigación. Además, la ampliación de los conocimientos en las políticas de suelo, particularmente en el Programa Nacional de Producción de Suelo, pretende ser de especial utilidad para potenciar los recursos del Estado en el financiamiento de viviendas y contribuir con una mejor implementación del programa. Este artículo presenta parte de los resultados del proyecto de investigación "Políticas de acceso al suelo. Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano Argentina", radicado en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana, dirigido por la Dra. Arq. Cintia Barenboim.

El trabajo partió de investigaciones precedentes donde se analizan el mercado de suelo, la oferta y la demanda, precios, especulación y formas de financiamiento [14], las políticas habitacionales y de suelo [10], los antecedentes de las legislaciones latinoamericanas, y el lanzamiento del Plan Nacional de Suelo Urbano [15]. En Argentina la temática de las políticas de acceso al suelo ha sido abordada en los trabajos de Gargantini y otros [16] que se centran en la identificación de nuevas categorías de análisis de los instrumentos de intervención en materia de acceso y uso del suelo urbano, y de Granero Realini, Barrera y Bercovich [17], que analizan la implementación de la política habitacional de los distintos municipios y provincias que cuentan con planificación y conocimiento de su desarrollo urbano pero con limitaciones para acceder al suelo urbanizado. Por último, el tema se trata también en un artículo de Scatolini y Duarte [18] en el que se explica la necesidad de elaborar un plan nacional de suelo.

En suma, la intención del trabajo que se presenta es identificar las provincias y ciudades que se encuentran adheridas al PNASU a través de datos oficiales; el contenido de los documentos de adhesión tomando como caso de estudio a la ciudad de Rosario (exp. 255078-P-2020); la cantidad de proyectos del PNAPS que hay en marcha en el país; las ciudades seleccionadas; los sectores donde se insertan (trama urbana existente, zonas de bordes o periféricas); las dimensiones y las formas que tienen, y las características de la accesibilidad. Por último, se intenta determinar si además de las infraestructuras básicas que ejecuta el programa, existen servicios (transporte, recolección de residuos, conectividad) y equipamientos (educativos, de salud, deportivos) en sus cercanías.

- [14] Barenboim CA. Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial. Rosario: Editorial UNR; 2014.
- [15] Barenboim CA. Políticas de acceso al suelo en el contexto actual: Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano. En: Libro de Ponencias: II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, Chaco, Argentina; 2021. p. 1-12.
- [16] Gargantini D, Pasquale MF, Garbellotto L. Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. 2014 [consultado 30 de Julio de 2021 ];7(14):202-17. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CUU7-14.pasu>.
- [17] Granero Realini G, Barreda MP, Bercovich F. La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. Documento de Trabajo No. 181. Buenos Aires: CIPPEC, Programa de Ciudades Área de Desarrollo Económico; 2019. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-2.pdf>.
- [18] Catolini L, Duarte J. Hacia una política de suelo urbano en la República Argentina. Café de las Ciudades [Internet]. 2020 [consultado 28 de mayo de 2021]; (194):[2 p.]. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/335/hacia-una-politica-nacional-de-suelo-urbano-en-la-republica-argentina.html>

## Materiales y Métodos

Debido a que el lanzamiento del Plan Nacional de Suelo Urbano es muy reciente, no hay estudios previos realizados aún, resultando un área vacante y estratégica de análisis tanto para el campo gubernamental como el ámbito académico.

Ante la escasez de estudios, se recurrió a la selección de los documentos en los sitios oficiales del PNASU y el PPSU (resoluciones, informes, expedientes), donde se exponen los contenidos, las noticias periodísticas que van informando los avances y las adhesiones de las provincias y ciudades, los trabajos académicos vinculados a la temática, utilizando principalmente el método de análisis de contenido.

Asimismo, se realizó un estudio estadístico en base a datos (provincia, municipio, nombre de emprendimiento, cantidad de lotes, superficie total e inversión de Nación) del trabajo del Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat Scatolini de los 28 proyectos en marcha [19], incorporando otras referencias (cantidad de habitantes, gasto por área), que se vuelcan en un cuadro comparativo.

Por último, se trabajó con fotografías aéreas de las ciudades involucradas, y se aplicaron técnicas de observación, mediante las cuales se hicieron análisis sobre: la ubicación del proyecto en la ciudad; si hay integración con el tejido urbano; el grado de accesibilidad; las superficies totales y la cantidad de lotes obtenidos, entre otras cuestiones. A partir de lo anterior se elaboró un gráfico síntesis de los casos más representativos en cuanto a formas, tamaños y ubicación de las superficies asignadas a cada ciudad.

El procesamiento alfanumérico y gráfico de la información se abordó de manera conjunta para realizar un análisis y reflexión integral de los primeros proyectos en marcha, entendiendo que es una tarea inacabada que debe continuar por fuerza en estudios posteriores al finalizar los proyectos.

## Política del Plan Nacional de Suelo Urbano y convenios de adhesión

Recientemente, en mayo del año 2020 se sancionó la Resolución N° 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento tiene como objetivo la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que éste cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda, a construirse y/o a promoverse en forma pública. Entiende que para una adecuada gestión, la generación de suelo urbano producido por el Estado es fundamental y la base de posteriores soluciones habitacionales [15].

¿Cuáles son los beneficios del plan? Según el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, la implementación amplía la accesibilidad de las familias a suelo urbano en cada lugar del país, y mejora las capacidades de la política de hábitat, anticipándose a las necesidades en cuanto a construcción de viviendas [20]. Afirma que el PNASU se complementa con otros instrumentos de financiamiento para la vivienda, como el Programa Nacional de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar)<sup>1</sup>, generando desarrollos urbanísticos y habitacionales. También impulsa acuerdos entre el Estado y los propietarios de suelo para obtener lotes de calidad, a través de convenios urbanísticos. A nivel local, promueve el arraigo y sentido de pertenencia en cada pueblo del país.

El documento comprende cuatro líneas de acción, divididas en dos programas (Producción de Suelo y Capacitación y Asistencia Técnica

[19] Scatolini L. Presentación de Proyectos Programa Nacional de Producción de Suelo. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; 2021.

[20] Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Informe Plan Nacional de Suelo Urbano. Buenos Aires: MDTyH; 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/descripcion\\_del\\_pnasu.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/descripcion_del_pnasu.pdf).

<sup>1</sup> Pro.Cre.Ar es una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal para el acceso a la vivienda que nace en el año 2021. A partir de sus líneas, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat propone brindar soluciones, entre créditos personales e hipotecarios, que van desde el mejoramiento de la vivienda existente hasta viviendas nuevas en desarrollos urbanísticos.

Política de Suelo) y en dos espacios de trabajo (Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo y Observatorio Nacional de Acceso al Suelo), expuestas sus funciones en la Tabla 1.

[21] Concejo Municipal. Ordenanza N° 6.493 del Fondo de Tierras Municipal. Rosario (Argentina): Concejo Municipal; 1997.

Tabla 1. Líneas de acción PNASU.

Programa Nacional de Producción de Suelo	Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo	Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo	Observatorio Nacional de Acceso al Suelo
Genera lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promueve la creación de bancos de tierra (incorporación de inmuebles al patrimonio municipal o provincial). Cada 100 lotes producidos se genera 40 empleos directos durante 1 año, además del empleo que se genera finalizadas las obras de loteo, dinamizando las economías regionales.	Mejora las capacidades de los gobiernos locales y provinciales, destinado a funcionarios y técnicos en políticas de suelo y de hábitat. Contempla la asistencia técnica para diseñar y aplicar instrumentos de gestión de suelo para que sean realmente eficaces.	<p>Ámbito participativo de debate compuesto por sector público, organizaciones gremiales, universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales y cámaras inmobiliarias y de la construcción.</p> <p>Ejes temáticos serán los marcos legales para la ejecución de políticas de suelo, programas de financiamiento estatal de urbanizaciones, aspectos tributarios y fiscales y asistencia técnica y capacitación.</p>	<p>Crea el Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo.</p> <p>Los dos instrumentos aportan datos acerca de la situación de acceso al suelo en todo el territorio, insumo fundamental para el diseño, la ejecución, la evaluación y monitoreo de las políticas y programas implementados.</p>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b.

Los destinatarios de los diferentes programas y líneas de acción son los municipios y provincias de todo el país. Aquellos ejecutivos locales y provinciales que quieran acceder a los mismos, como el financiamiento para la construcción de lotes con servicios, o los programas de capacitación técnica, pueden adherirse al "Plan Nacional de Suelo Urbano" a través de la firma de convenios marco.

Hasta el momento, las provincias del país y las principales ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Santa Fe, Resistencia, Formosa, La Rioja, Mendoza, La Pampa y Tierra del Fuego, entre otras, han firmado convenios marco de adhesión al PNASU. No se ha encontrado información sobre si otras ciudades de relevancia, como Mar del Plata, Tucumán, Neuquén se han adherido también.

Particularmente Rosario es un municipio con una importante trayectoria en materia de políticas urbanas del país. Desde el año 1997 posee un Fondo de Tierras Municipal (Ordenanza N° 6.493), el cual se compone de inmuebles de propiedad municipal, tanto de origen público como privado, aquellos que se reciben o adquieren con objeto de constituir una reserva de tierras y/o de las compensaciones económicas efectuadas por los urbanizadores [21]. A pesar de ello, el déficit habitacional

que presenta la ciudad, es proporcionalmente uno de los más altos de la provincia y del país. La demanda de vivienda se divide casi en proporciones iguales entre sectores medios y de escasos recursos que habitan en los más de 100 asentamientos irregulares, sumando en total más de 200.000 personas.

Por las razones anteriores se consideró fundamental que Rosario integre las instancias de articulación con el Estado Nacional, los Gobiernos provinciales y locales diseñadas por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, adhiriéndose al PNASU el 21 de mayo del año 2020. El convenio establecido en el Expediente N° 255078-P-2020 encomienda al Departamento Ejecutivo a coordinar acciones y suscribir los convenios necesarios con la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo para: incorporación de inmuebles al patrimonio municipal que sirva para regularizar y constituir reservas de tierras públicas; producción de suelo urbanizado ampliando la accesibilidad de las familias a suelo urbano y procurar el acceso de sectores postergados a un hábitat digno y al derecho a la ciudad. También exige que el Ejecutivo integre la "Mesa intersectorial en Políticas de Suelo", convocando además a participar a las organizaciones sociales y de la sociedad civil, que trabajan por el derecho a la vivienda, y a la Comisión de Planeamiento y

Urbanismo del Concejo Municipal a los fines de aunar esfuerzos e iniciativas para el desarrollo de políticas urbanas locales integradas, permitiendo un crecimiento adecuado de las áreas urbanas y la protección de los cordones periurbanos [22].

[22] Concejo Municipal. Encomienda al Departamento Ejecutivo adhiera al Plan Nacional de Suelo Urbano Expediente N° 255078-P-2020. Rosario (Argentina): Concejo Municipal; 2020.

### Desarrollo del Programa Nacional de Producción de Suelo

El “Programa Nacional de Producción de Suelo” (PNAPS) tiene como objetivo general el financiamiento y el apoyo para la producción de lotes urbanizados que cuenten con la infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, asequibles a las diferentes capacidades de pago y aptos para programas habitacionales. Impulsa también la promoción y la creación de bancos de tierras, que sirva para regularizar, constituir reservas de tierras públicas y lograr un aprovechamiento integral de las mismas.

Los objetivos particulares, según el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [11, p.1], se vinculan con:

- Ampliar la oferta de suelo urbanizado, favoreciendo el acceso de los grupos sociales que no pueden hacerlo a través de la oferta existente en cada localidad.
- Apoyar a los gobiernos provinciales y locales en el incremento de la oferta de suelo con infraestructura donde desarrollar luego proyectos habitacionales.
- Mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos.
- Lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa.
- Vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles.

El financiamiento está destinado a los organismos provinciales o municipales responsables de la ejecución de proyectos urbanísticos y habitacionales, organismos e instituciones públicas financieras provinciales y/o municipales, fondos fiduciarios o entes del sector público provincial y municipal.

El suelo siempre es de propiedad pública, de la provincia o de las localidades, en ningún caso se transfiere la propiedad al Estado Nacional por su contribución. El gobierno nacional y el gobierno provincial, municipal u otros entes trabajan conjuntamente materializado en un “convenio específico”. El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat transfiere los fondos presupuestarios a Provincias, Municipios y/u otros entes, poseedoras del suelo y encargadas de las obras de urbanización. Una vez que comienza la obra, la misma debe certificarse todos los meses respetando el plan de trabajo y las particularidades previstas en el convenio [15].

El PNAPS tiene dos líneas. Por un lado, “lotes con servicios” orientada a la generación de lotes con infraestructuras y mobiliario urbano, cumpliendo con las exigencias mínimas del Programa y de las normas urbanísticas vigentes. Por el otro, “compra de terrenos” incluye la adquisición de suelo, si el organismo público no lo dispone, el cual será evaluado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Ambos comprenden: accesibilidad vial y peatonal, desagües pluviales, agua corriente, desagües cloacales, energía eléctrica, alumbrado público, gas natural, forestación urbana, señalización urbana y paradores de transporte público.

Los proyectos deberán estar localizados preferentemente en suelo urbanizado o también en suelo urbanizable, en este caso deberán estar acompañados de un proyecto o plan de expansión urbana del sector en concordancia con el Plan Urbano, el Código Urbano o las Estrategias de Planeamiento local, es decir consensuado con la Secretaría de Planeamiento correspondiente. La intención es promover áreas de intervención, atendiendo a los procesos de crecimiento y completamiento del tejido urbano existente.

En términos generales, el Programa Nacional de Producción de Suelo establece que los proyectos a ser financiados comprenderán un ciclo de tres fases: a) Fase de evaluación y aprobación de los proyectos, b) Fase de ejecución, seguimiento y control y c) Fase de Cierre. Las características de cada etapa se detallan en la Tabla 2.

El público destinatario lo conforman personas mayores de edad o familias argentinas, de sectores medios y bajos, que necesiten adquirir un terreno con destino a vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Los adjudicatarios o cualquier otro miembro mayor del grupo familiar declarado no deberán ser propietarios de otra vivienda o lote, ni adjudicatarios de algún programa o crédito habitacional público. La prioridad es mejorar la accesibilidad de la población al suelo urbano, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, a fin de fomentar el arraigo. Se utilizan para ello indicadores asociados al déficit habitacional, la demanda de suelo urbano, y los niveles de desocupación de cada localidad.

Los encargados de implementar y gestionar el sistema de recuperación de cuotas, a precios accesibles inferiores a los del mercado, son los Entes Ejecutores. Los fondos recuperados deberán destinarse a la adquisición de tierra, financiamiento de infraestructura y/o programas habitacionales, a partir de la creación de un fondo con destino específico.

Particularmente, sobre los avances del Programa Nacional de Producción de Suelo, Duarte, Director Nacional de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, destacó a fines del año 2020 en la Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo que: "... ya se ha avanzado en la gestión para la generación de 5.220 lotes con servicios en 25 municipios del país" [23, p.1].

[23] Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo. Buenos Aires: Congreso de la Nación; 2020.

Tabla 2. Ciclo de aprobación de proyectos PNAPS.

#### **a) Fase de evaluación y aprobación de proyectos**

Presentación de solicitud de financiamiento y fundamentos, teniendo en cuenta el déficit habitacional cuantitativo y la demanda de suelo local. Los proyectos se gestionan por tres modalidades: administración del Ente Ejecutor; licitación pública o concurso y cooperativas. La Unidad de Gestión evalúa cada proyecto verificando los aspectos urbanísticos, ambientales, sociales, dominiales, constructivos, financieros y montos máximos financiables. Luego se genera un expediente de proyecto y se otorga una Constancia de Factibilidad Técnica. Por último, la firma del Convenio Específico entre la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo y el Ente Ejecutor definiendo el modo de gestión, los montos a financiar, planes de trabajo, plazo de obras y la modalidad de recupero de fondos.

#### **b) Fase de ejecución, seguimiento y control**

Firma del acta de inicio y colocación del cartel de obra, debiéndose iniciar el proyecto dentro de los 30 días la primera transferencia. Comenzada la obra, no podrá haber meses sin certificar y deberá respetar el orden numérico de la presentación cumplimentando con el plan de trabajos y con las particularidades previstas en el Convenio Específico. La Dirección de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión realizará inspección de las obras verificando el cumplimiento de los resultados.

#### **c) Fase de Cierre**

Finalizadas las obras, la Unidad de Gestión inspeccionará los lotes con el fin de otorgar la Factibilidad de Entrega, verificando el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el convenio específico y la provisión de infraestructuras domiciliarias básicas. Tras la verificación, la Dirección de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión emitirá la Constancia de Factibilidad de Ocupación, documento que será entregado junto con los títulos de propiedad a los hogares adjudicatarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021.

## Resultados y discusión

### Sobre los primeros proyectos

A principios del año 2021, se realizaron 28 convenios específicos (firmados y a firmarse) del PNAPS en 10 provincias: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego. Las ciudades donde se ubican los proyectos se observan en la Figura 1, evidenciando claramente que la mayoría se concentran en las provincias de la franja central del país (Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires) y en menor medida al sur (Tierra del Fuego) y al norte (Chaco, Formosa, la Rioja). Esto acentúa aún más lo que expresa el Plan Estratégico Territorial en cuanto a que "... el sistema urbano argentino tiene una estructura histórica con primacía en el centro del país, particularmente la Región Metropolitana de Buenos Aires (...) afectada además por una dinámica de crecimiento desordenado durante las últimas décadas" [24, p.38].

[24] Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Plan Estratégico Territorial. Avance 2008. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional; 2008. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estragico\\_territorial\\_2008\\_-\\_avance\\_i.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estragico_territorial_2008_-_avance_i.pdf).



• Ubicación de los proyectos PNAPS en el país

Figura 1. Ubicación de los proyectos con convenios específicos en el país. Fuente: elaboración propia, 2021.

La inversión pública prevista fue de \$2.311.686.850 para la totalidad de 5.801 lotes urbanizados [21]. A continuación, en la Tabla 3 (Proyectos con convenios específicos PNAPS), se detallan las provincias, los municipios, la cantidad de habitantes, el nombre de los emprendimientos, la cantidad de lotes, la superficie del proyecto, la inversión de Nación y el gasto por área. Es necesario mencionar que la elección de las ciudades donde se localizan los

proyectos son de pequeña escala, usualmente de menos de 100.000 habitantes, a excepción de las localidades de Esteban Echevarría con 300.959 habitantes, Formosa con 222.218 habitantes y La Rioja con 180.995 habitantes. De alguna manera, dichas decisiones tal como propone PNASU promueven una política de desarrollo territorial que fomenta el arraigo de sus habitantes, sin necesidad de emigrar hacia ciudades más grandes para acceder a una vivienda propia, y el crecimiento de las ciudades de pequeña y mediana escala [11].

Tabla 3. Proyectos con convenios específicos PNAPS

Nº	PROV	MUNICIPIO	HAB.	NOMBRE PREDIO	LOTES	SUP. m²	GASTO x ÁREA \$	INVERSIÓN \$
1	Buenos Aires	Carmen de Patagones	30.207	Predio 213 Etapa III	213	89.810	950	85.367.730
2		Salto	32.653	Predio 277 lotes ExCriave	275	166.676	374	62.371.963
3		Coronel Pringles	22.933	Predio 100 lotes	100	35.880	824	29.558.396
4		Bolívar	34.190	Predio 154 lotes	154	83.393	885	73.817.794
5		Benito Juárez	20.239	Predio 62 lotes	62	24.311	682	16.572.180
6		25 de Mayo	35.842	Predio 46 lotes	46	21.817	872	19.037.431
7		Exaltación de la Cruz	29.805	Predio 205 lotes	205	166.676	610	101.666.960
8		Castelli	8.205	Predio 83 lotes	83	36.227	837	30.323.665
9		Villa Gesell	31.730	Predio 102 lotes	102	94.691	169	8.942.081
10				Barrio La Carmencita	32			7.053.907
11		Zárate	114.269	Predio España Del Valle	347	137.309	1255	172.300.757
12		Mercedes	63.284	Predio 174 lotes	174	240.727	300	72.119.048
13		Ensenada	56.729	Predio 476 lotes	476	105.261	2833	298.249.252
14		Alberti	10.654	Predio 80 lotes	52	25.200	1191	30.007.737
15		Esteban Echevarría	300.959	Predio 140 lotes	140	50.542	1939	98.000.000
16	Chaco	Resistencia	291.720	Predio 300 lotes	300	105.000	1159	121.700.677
17	Córdoba	Sampacho	7.846	Predio 57 lotes	58	141.700	207	29.416.095
18		Idiazábal	1.556	Lotes con Servicios	27	14.240	892	12.705.836
19		Cintra	1.205	Predio 48 lotes	48	14.800	850	12.578.032
20	Entre Ríos	Gualeguaychú	83.116	Predio Marconi 148 lotes	148	69.706	851	59.334.385
21	Formosa	Formosa	222.218	Loteo rural 98 - 360 lotes	360	163.596	802	131.278.207
22	La Pampa	Santa Rosa	103.860	Predio 120 lotes	134			54.672.000
23	La Rioja	La Rioja	180.995	Ciudad Nueva Oeste	540	424.325	541	229.713.979
24	Mendoza	Tunuyán	49.458	Predio 535 lotes	535	224.000	95	21.315.307
25	Santa Fe	Sunchales	21.304	Predio 332 lotes	332	141.376	957	135.246.841
26	Tierra del Fuego	Ushuaia	56.593	Predio 601 lotes	601	558.875	479	267.495.807
27		Río Grande	66.475	Predio 196 lotes	196	74.485	1192	88.769.336
28		Tolhuin	2.949	Laderas del Kamuk	61	35.345	1190	42.071.447
				<b>TOTALES</b>	<b>5.801 lotes</b>			<b>2.311.686.850</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scataloni, 2021.

De las diez provincias donde se están implementando el programa, la que mayor cantidad de proyectos posee con convenios específicos es la de Buenos Aires, distribuidos en un total de 17 localidades. Castelli es la localidad con menor cantidad de habitantes 8.205, con una superficie de 21.817 m<sup>2</sup> subdividida en 83 lotes mientras que 25 de Mayo cuenta con la mayor cantidad de habitantes 35.842 con una superficie de 36.227 m<sup>2</sup> con 46 lotes.

La ciudad de Idiazábal, en la provincia de Córdoba, cuenta con la menor cantidad de habitantes (1.556) y de lotes (27) asignados. En cambio, Ushuaia, en la provincia de Tierra del Fuego, cuenta con 56.593 habitantes y asigna la mayor cantidad de lotes (601). Lo antedicho indica que a pesar de que en ambos lugares se considera la demanda de suelo urbano, no se relaciona la oferta de lotes, tal como la teoría de Jaramillo, la tierra urbana no se produce a voluntad, su oferta es muy particular y se comporta como un bien escaso [2].

Asimismo, los tamaños de las superficies de las urbanizaciones y la cantidad de lotes obtenidos son desiguales,

es decir que no se entregan lotes homogéneos en tamaño en los distintos proyectos, sino que depende de las características de la localidad. Por ejemplo, Idiazábal posee 27 lotes con un tamaño de 448 m<sup>2</sup>; en cambio, Resistencia tiene 300 lotes designados con un tamaño de 297 m<sup>2</sup> y Ushuaia con la mayor cantidad de 601 lotes con un tamaño es de 790 m<sup>2</sup> cada uno, obteniendo parcelas mayores a las anteriores. Estos valores de superficies se estiman descontando del total de la superficie del proyecto un 15% para calles, ya que el Reglamento particular del PNAPS no define el espacio para las calles ni tampoco para equipamientos, desconociendo si se contempla espacio para estos últimos edificios de servicio a la comunidad también, por lo cual las superficies de los lotes son aproximadas.

La Figura 2 de ubicación de los proyectos expone los casos más representativos en cuanto a formas, tamaños, accesibilidad y ubicación de las superficies asignadas a cada ciudad.

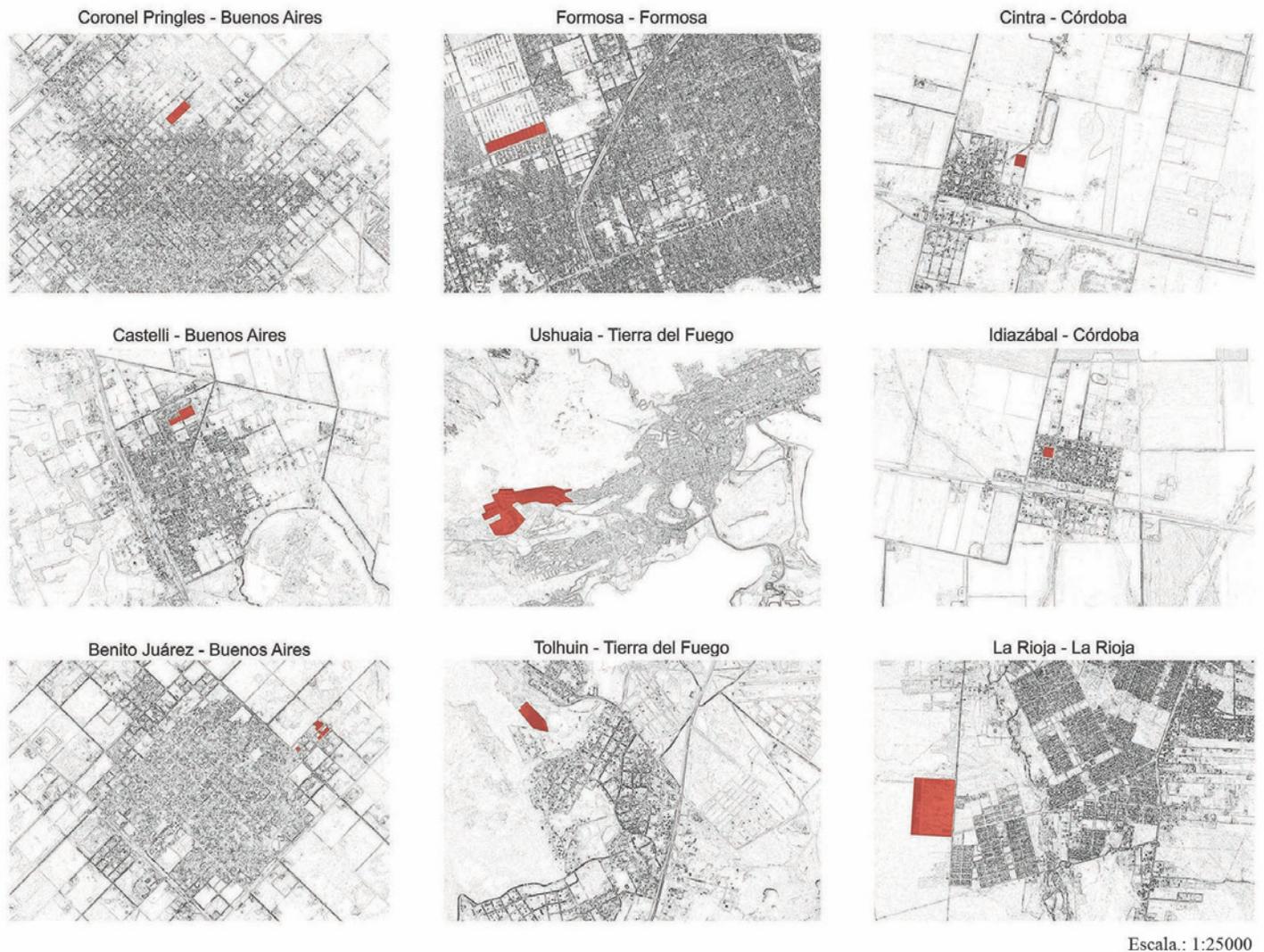


Figura 2. Localización de los proyectos en las ciudades. Escala 1:25000. Fuente: Elaboración propia, 2021.

Los predios destinados a los proyectos usualmente se localizan en los bordes urbanos urbanizados que limitan con la zona rural (Salto y Coronel Pringles), y/o se encuentran directamente como fragmentos aislados en la periferia, en suelo a ser urbanizado (Ushuaia y La Rioja), totalmente desconectados de la ciudad. Tal como expresa Clichevsky que sucede en las ciudades latinoamericanas donde "... conviven los procesos de fragmentación espacial (...) y la existencia de grandes áreas desconectadas y sin servicios [5, p.11].

Ningún caso se inserta en la trama consolidada, muy probablemente por la escasez de terrenos y la dificultad de su acceso en cuanto a la tenencia y el valor de la tierra, haciendo referencia a Granero Realini, Barreda y Bercovich sobre "... la imposibilidad de acceder a tierra bien localizada a precios accesibles" [17, p.13]. La excepción es el proyecto de la pequeña localidad de Idiazábal, el cual supera una hectárea de superficie y compone el trazado en damero, es decir la cuadrícula. En la ciudad de Cintra, el terreno en cuestión es de similar tamaño y tipología, pero está un poco más alejado, en límite con la zona rural. En este sentido, se estima que los proyectos localizados en zonas factibles de ser urbanizadas, es decir en la periferia, fueron acompañados de un proyecto o plan de expansión urbana, en función de las definiciones del Plan Urbano o las Estrategias de Planeamiento local, tal como lo exige el PNAPS [12].

En relación a las tipologías, predios como el de Coronel Pringles y Castelli tienen forma regular, con superficies menores a 50.000 m<sup>2</sup>, ubicados en el borde del tejido urbano. Tolhuin, ciudad de muy baja densidad en Tierra del Fuego, también ocupa este rango de superficie, pero el tejido es irregular. En general en todos los sitios propuestos se trata de un solo bloque homogéneo de tipología regular o irregular, habiendo sólo un caso aislado que se subdivide en distintas partes (Benito Juárez).

También en gran medida se destaca la buena accesibilidad a los proyectos, considerándose áreas estratégicas de futura expansión de la ciudad, ya que se encuentran cercanos a las principales vías de circulación (grandes avenidas, autopistas, rutas) y con áreas vacantes de usos aledañas.

En este sentido, se analiza que si bien todos los proyectos cuentan con las infraestructuras básicas (agua, luz, desagües cloacales y pluviales, alumbrado), cuya extensión o realización está a cargo del PNAPS, se deberá considerar dotar de los servicios de recolección de residuos, conectividad como telefonía e internet y extensión del transporte (cuando la ciudad lo posea, dado que las de menor escala no cuentan con transporte público). Contrariamente no se contempla un equipamiento completo, es decir que los nuevos barrios en su interior o en su cercanía no siempre cuentan con edificios de salud, educativos, deportivos, seguridad, entre otros edificios o espacios para la comunidad, lo cual plantea una crítica sobre el derecho a la ciudad que propone Borja [6].

Por último, acorde al objetivo de esta investigación, a continuación se enuncian de forma sintética algunas cuestiones a tener en cuenta para discutir y contribuir con una mejor implementación del programa:

Localización de los terrenos: El Estado cede los terrenos, ya sean de dominio municipal o provincial, para la construcción de viviendas, según la disponibilidad de cada localidad. Sin embargo, ante la localización en los bordes urbanos y la periferia, surge la pregunta ¿se han analizado previamente otras posibles localizaciones? Los proyectos a desarrollar están localizados en suelo urbanizado o urbanizable, considerando estos últimos

un proyecto o plan de expansión urbana, en función de las definiciones del Plan Urbano Local o las Estrategias de Planeamiento. Sin embargo, al observar las imágenes se pone en cuestión ¿se analizó realmente la proyección de la ciudad en el plan urbano? Sería interesante saber especialmente en las ciudades medianas, si se cuenta con datos oficiales que identifiquen tierras públicas o privadas, que alberguen construcciones abandonadas, en desuso o en muy mal estado en el interior de la ciudad. Esto podría aportar información, ya que históricamente las viviendas sociales siempre se ubican en la periferia, en los bordes alejados de la ciudad, sin acceso a ciertos servicios y equipamientos urbanos quedando totalmente aislados, segregados de la ciudad, reforzando lo que expresan Gargantini y otros [16], Granero Realini, Barreda, y Bercovich [17].

Criterio de selección de las superficies asignadas y m<sup>2</sup> por lote: en la mayoría de los casos se observa que estos terrenos se han asignado a pequeñas ciudades o municipios (Tunuyán, Tolhuin y Sampacho) y en menor proporción a ciudades más grandes (Resistencia, Esteban Echevarría y Formosa). La superficie destinada de acuerdo a la cantidad de lotes es heterogénea desde 297 m<sup>2</sup> (Resistencia) a 790 m<sup>2</sup> (Ushuaia), no pareciendo tener relación directa con el déficit habitacional: 45.682 familias en Resistencia y 6.823 familias en Ushuaia [25], donde una mayor cantidad de habitantes supone mayor cantidad de viviendas. ¿En base a qué criterios se asignan las superficies de los lotes para cada proyecto?, ¿la ubicación geográfica y el clima inciden?, ¿la dimensión de los lotes se vincula con el tipo de vivienda y el público al que está dirigido?

Fraccionamiento interno de las tierras y gasto por área: los nuevos proyectos de alguna manera continúan el tejido urbano, dado que se observa en las imágenes la prolongación de las calles existentes. Sin embargo, hasta el momento no hay información pública de cómo es la subdivisión interna de estos desarrollos, es decir el loteo. También se observa un gasto por área diverso, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires las localidades de Salto tienen el menor valor \$ 374 con 275 lotes y de Esteban Echevarría el mayor valor \$ 1.939 con 140 lotes. ¿Cuál es el criterio del valor del lote? ¿Se destinan equipamientos urbanos? ¿Cuál es el monto? En ese caso se debería descontar del gasto total los equipamientos para no considerarlos en cada lote.

Tipos de viviendas a construirse: el programa está destinado a la urbanización de lotes, y no hay información sobre los prototipos de viviendas propuestos. Se estima, a partir de las edificaciones circundantes que se visualizan en las fotografías áreas, que serán de una densidad baja. También podrían pensarse para una densidad media, en el caso de que se utilizan los terrenos para programas de vivienda como el Pro.Cre.Ar., particularmente la línea de Desarrollos Urbanísticos que propone complejos de viviendas, usualmente de planta baja y tres pisos.

## Conclusiones

En la Argentina, ha sido escasa la formulación de políticas nacionales de ordenamiento territorial, planificación urbana y gestión de suelo, siendo solamente cuatro las jurisdicciones que poseen normativa. La división administrativa federal del país establece que son los municipios y las provincias quienes tienen la responsabilidad inmediata sobre la gestión en esta materia.

Frente a este vacío normativo y el gran déficit habitacional, el diseño y la implementación de una política integral de suelo constituye una instancia

[25] Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Buenos Aires: INDEC; 2010.

clave de la gestión del territorio, intentando revertir las desigualdades estructurales. El acceso real al suelo urbanizado es la prioridad, siendo en la mayoría de los casos el cuello de botella para poder obtener la vivienda. Por ello en el año 2020 se elabora el "Plan Nacional del Suelo Urbano", que unifica los criterios de generación y ordenamiento de suelo urbano en los distintos niveles del Estado, proponiendo cuatro líneas de acción.

La evaluación de la línea Programa Nacional de Producción de Suelo, a través de la puesta en marcha de los primeros proyectos en el país, es de especial utilidad para incrementar los recursos del Estado pudiendo revisar, modificar y/o ampliar determinados criterios económicos (gasto por área) y físicos (localización de proyectos, dimensiones de parcelas) observados en el artículo, logrando una mejor implementación del programa.

El estudio evidencia la prioridad en la ubicación de los proyectos en pequeñas ciudades, apostando hacia una descentralización territorial del país. La localización de los mismos es usualmente en los bordes urbanos y en la periferia, siendo áreas de oportunidad para futuras expansiones de la ciudad. Sin embargo, en algunos casos dicha ubicación no contribuye a consolidar el tejido urbano existente, provisto con todos los servicios, infraestructuras y equipamientos, lo que supone grandes costos para la extensión de dichas redes. De ahí que sea necesario revisar la forma de fomentar proyectos que consoliden el tejido existente y alcancen una ciudadanía plena.

De este modo se logra acceder a un terreno y a la posterior construcción de la vivienda, concretando el derecho a la vivienda, pero en otros casos se posterga en cierta medida el derecho a la ciudad, contrariamente a lo que plantea el Plan Nacional de Suelo Urbano en cuanto a lograr vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles. El modelo de ciudad compacta representa la posibilidad de aprovechar de mejor manera el tejido urbano construido, permitiendo una eficiente utilización de las infraestructuras, servicios y equipamientos ya existentes y un acceso inclusivo a las centralidades urbanas.

Además, se demuestra que no hay especulación urbana, dado que el Estado subdivide y vende los terrenos urbanizados a precios inferiores a los del mercado, siendo quizás este el punto más valioso del programa. Sin embargo, la cantidad de lotes destinados a cada proyecto es heterogénea no pareciendo tener en algunos casos relación directa con el déficit habitacional, la superficie y el gasto por área.

En este sentido, la demanda habitacional que enfrentan las provincias y las ciudades es superior a los recursos nacionales disponibles para producir vivienda. Resulta de gran relevancia maximizar tanto los recursos públicos del programa como así también incorporar y articularse con otros instrumentos de financiamiento para la vivienda (programas, créditos, asociaciones público privadas, etc.), pudiendo ampliar las posibilidades para concretar el derecho a la vivienda.



*Cintia Ariana Barenboim*

*Arquitecta, Master en Planificación Urbana y Regional, Doctora en Geografía Urbana. Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales de doble dependencia CONICET-UNR, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana, Investigadora y Docente, Santa Fe, Argentina.*

*E-mail: [arq.barenboim@gmail.com](mailto:arq.barenboim@gmail.com)*

*ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8889-2776>*



*Gala Pilar Castellanos*

*Arquitecta, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana, Docente, Santa Fe, Argentina.*

*E-mail: [arq.galacastellanos@hotmail.com](mailto:arq.galacastellanos@hotmail.com)*

*ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9414-9142>*



*María Lorena Garabello*

*Arquitecta, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana, Santa Fe, Argentina.*

*E-mail: [lorenagarabello@yahoo.com.ar](mailto:lorenagarabello@yahoo.com.ar)*

*ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6651-5638>*

#### DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE LAS AUTORAS

Las autoras declaran que no existen conflictos de intereses que pongan en riesgo la publicación del artículo.

#### DECLARACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AUTORAL

Cintia Ariana Barenboim: Directora del proyecto de investigación, análisis de contenido de los documentos escritos y gráficos, redacción y edición general del artículo.

Gala Pilar Castellanos: Redacción de introducción, discusión y primeros proyectos y conclusiones, contribución gráfica.

María Lorena Garabello: Redacción discusión de primeros proyectos y conclusiones, contribución gráfica.