



» CONTEXTO REGIONAL-AMÉRICA LATINA

Introducción a la problemática habitacional latinoamericana

De los 130 millones de familias que viven en las ciudades de América Latina y el Caribe, 5 millones están obligados a compartir vivienda con otra familia, 3 millones residen en viviendas irreparables y otros 34 millones habitan en inmuebles que carecen de título de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente. Para cerrar esa brecha, revirtiendo el déficit de vivienda actual, se requerirá una inversión de por lo menos US\$310.000 millones, o 7,8% de su producto interno bruto (PBI). Para satisfacer la demanda futura de vivienda se necesitan inversiones de por lo menos US\$70.000 millones al año. (Bouillon, 2012).¹

Esta breve introducción, que da cuenta del déficit habitacional regional, nos lleva a pensar qué factores en común presentan los distintos países en América Latina y cuáles son los lineamientos de políticas aplicadas al desarrollo del hábitat.

A diferencia de otros países en vías de desarrollo, en la región se observan altos porcentajes de población viviendo en ciudades. El total de la población urbana en la región es de aproximadamente 470 millones de personas y se espera que supere los 680 millones hacia 2050; de ellos, el 80% de la población vive en zonas urbanas (UNFPA, 2010).

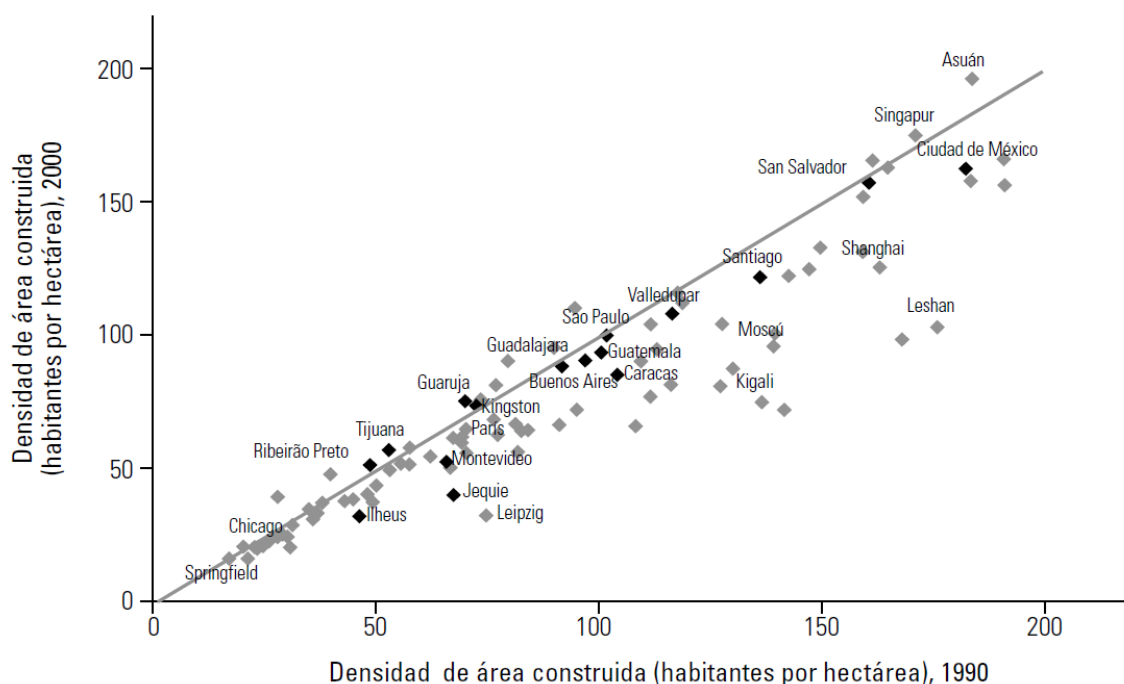
El crecimiento de la mancha urbana es incluso más alto que el crecimiento poblacional, en las últimas décadas la densidad promedio de población urbana ha disminuido en la mayoría de las ciudades: el 75% tenía una densidad más baja en 2000 que en 1990.

Como vemos en el gráfico que figura a continuación, algunas de las ciudades más pobladas del mundo, como la Ciudad de México, San Pablo o Buenos Aires, a pesar de haber incrementado su población entre los años 1990 y 2000, han reducido su densidad producto del crecimiento de la mancha urbana.





Gráfico 1: Densidad de población en ciudades seleccionadas a nivel mundial, 1990-2000



Fuente: Angel et al. (2010).

Este proceso de expansión debe ir acompañado de mejoras en los servicios comunitarios de las nuevas zonas urbanizadas: infraestructura, acceso a puestos de trabajo, calidad de la educación, de los servicios de salud y acceso a centros culturales y comerciales.

Sin embargo, es un proceso que se superpone marcadamente con el crecimiento de la informalidad de vivienda. Según UN-HABITAT, el Banco Mundial, Cities Alliance y otros organismos internacionales sostienen que por lo menos el 25% de la población urbana de la región vive en asentamientos informales.

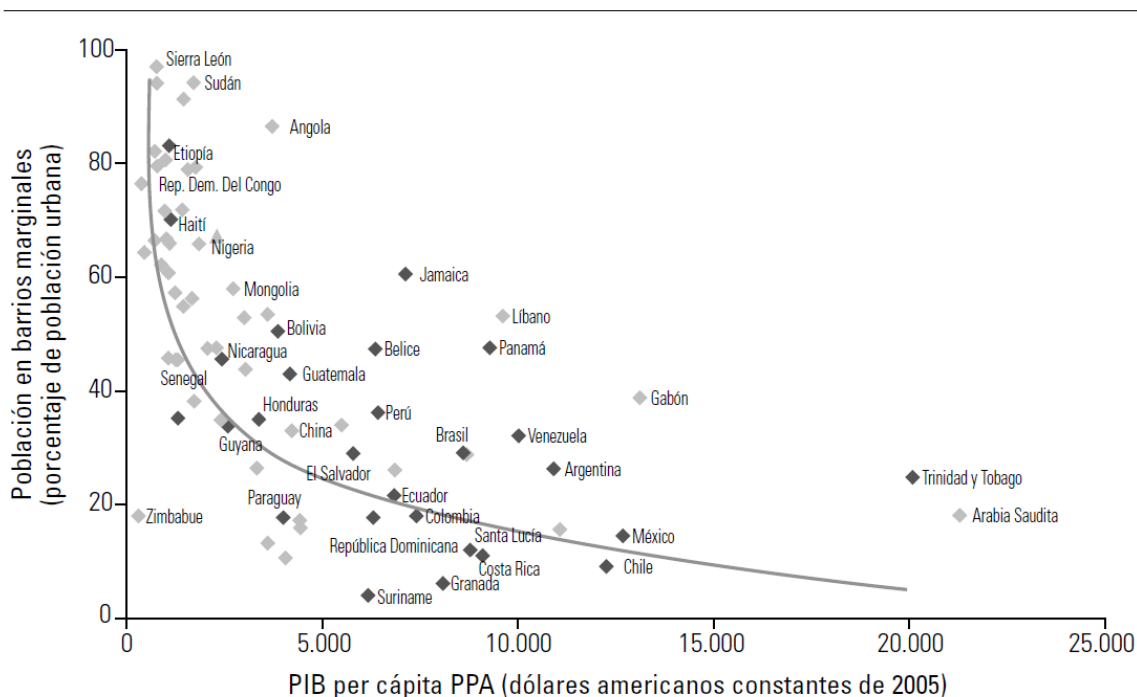
Para dar algunos ejemplos de la región, en Brasil, entre el 20% y el 25% de las viviendas en las principales ciudades nacen de una ocupación ilegal de tierras (Fernandes, 2011); en Río de Janeiro, entre 1961 y 2009 el número de habitantes de las favelas y de otros asentamientos informales aumentó del 10% de la población a más del 20% (de 300.000 a 1,25 millones de personas); en San Pablo, las viviendas informales aumentaron de un 6,9% a un 11,9% del total entre 1991 y 2001. Estos índices de crecimiento informal han sido más altos que los índices de crecimiento de la población urbana y de la incidencia de la pobreza. (Bouillon, 2012).²

El siguiente gráfico muestra la relación que existe entre la cantidad de población que habita en barrios marginales y el PBI per cápita de esos países. Vemos que la tendencia es que a mayor PBI, menor es la cantidad de población que habita barrios marginales. Esta relación se verifica, por ejemplo, en que países como Chile o México, con mayor PBI per cápita, cuentan con menor informalidad que Argentina y Brasil. Sin embargo, esta condición no se cumple en países como Ecuador o Paraguay, que teniendo un menor PBI que



los anteriores, reflejan mejores condiciones respecto a la cantidad de población habitando barrios marginales.

Gráfico 2: Población que habita en barrios marginales e ingreso per cápita en países seleccionados a nivel mundial, 2005



Fuente: Datos de barrios marginales: UN Habitat (2010); PIB per cápita: Banco Mundial (2011c).

Nota: Población que reside en barrios marginales como porcentaje de la población urbana.

PPA = paridad del poder adquisitivo.

En muchos casos el crecimiento supone la ocupación de bosques o áreas costeras, zonas ribereñas, reservas de agua, terrenos montañosos y otras áreas protegidas o bien expuestas a desastres naturales y carentes de acceso a infraestructura y servicios urbanos básicos.

La falta de infraestructura (sobre todo agua y saneamiento) constituye uno de los principales déficits en las zonas urbanas de la región. Alrededor de 21 millones de hogares habitan en viviendas que carecen por lo menos de un servicio básico. El principal problema de infraestructura es la falta de servicios adecuados de saneamiento, que afecta al 13% de los hogares (casi 17 millones). Unos 8 millones de hogares (6%) carecen de agua entubada. En cambio la cobertura de electricidad es casi universal. (Bouillon, 2012).³

Sumado a la problemática del acceso a los servicios y falta de infraestructura, muchas de las urbanizaciones informales también presentan problemas de hacinamiento y deficiencias en las cualidades constructivas de las viviendas. Para cuantificar esta variable, a través de censos y encuestas se mide la cantidad de hogares que habitan en viviendas irrecuperables y aquellos hogares que comparten el mismo techo.

El siguiente cuadro sirve para comparar los indicadores de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo entre los distintos países de la región en sus zonas urbanas. Para Argentina, el porcentaje de déficit



habitacional cuantitativo en el momento de su análisis (2009), representaba un 5% del total, mientras que, el déficit cualitativo representaba un 27%; cifras similares a las de México, por ejemplo. Los valores más altos de la región, se evidencian en países como Bolivia, Nicaragua y El Salvador.

**Cuadro 1: Déficits de vivienda urbana en América Latina y el Caribe por país, 2009
(porcentaje de hogares)**

País	Déficits cuantitativos	Déficits cualitativos				Falta de tenencia segura
		Total	Materiales	Hacinamiento	Infraestructura	
Argentina	5	27	9	6	13	16
Bolivia	30	34	27	23	32	11
Brasil	6	25	2	0	22	7
Chile	3	16	1	1	2	14
Colombia	9	19	7	4	9	10
Costa Rica	2	10	5	1	1	6
El Salvador	8	41	21	16	30	17
Ecuador	10	31	14	8	19	13
Guatemala	11	46	32	27	32	10
Honduras	2	41	18	14	26	12
México	2	26	9	5	8	15
Nicaragua	12	58	33	28	52	10
Panamá	8	29	7	6	22	13
Perú	14	46	34	11	29	21
Paraguay	3	36	13	9	25	10
República Dominicana	3	32	5	3	25	9
Uruguay	0	25	4	3	4	22
Venezuela	8	20	13	6	5	6

Fuente: Cálculos de los autores con base en Rojas y Medellín (2011).

En este sentido, se ve también que en todos los casos, el déficit cualitativo resulta más alto que el cuantitativo. Sería oportuno que los programas y políticas públicas regionales atiendan el parque habitacional construido, modificando la creencia de que el déficit habitacional se relaciona sólo con la falta de vivienda nueva, por una visión más amplia que valore la rehabilitación y mejora del stock de vivienda existente.



A su vez, se podrían implementar instrumentos de distintos ámbitos de aplicación, como incentivos a los hogares para facilitar el acceso al mercado de viviendas, asistencia técnica, financiamiento hipotecario y microfinanciamiento para arreglos de vivienda.

»» ESTRATEGIAS-INSTRUMENTOS ESTATALES

Existen dos grandes modalidades que permiten encuadrar las estrategias de los gobiernos en relación a las políticas urbanas y de vivienda. Aquellas llamadas de *Administración Directa*, donde la gestión es desde el propio ente público; o de *Administración Indirecta*, donde existen sociedades constituidas como operadores urbanos para lograr fines específicos de administración.

»» ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Entre las estrategias de *Administración Directa*, se encuentran las implementadas por los sectores de la administración pública, en sus distintos niveles de gobierno. Desde sus ámbitos de aplicación, se definen normas y se crean instrumentos urbanísticos para regular el uso y la ocupación del suelo, centrándose en mejorar los mercados de tierra y créditos que aseguren el acceso a la misma y a una vivienda digna.

Al comparar este tipo de estrategia en la región latinoamericana, primeramente hay que tener en cuenta si se trata de un país unitario o federal. Las capacidades estatales sobre el territorio varían según esta básica clasificación de formas de gobierno y son la clave al momento de definir qué nivel estatal tendrá qué tipo de facultades.

En los estados unitarios (Uruguay, Bolivia, Colombia y Ecuador) las decisiones de gobierno nacional, prevalecen sobre las de otros niveles estatales, incluso municipales.

En el resto de los casos, esto no es así. Cada nivel estatal tiene un ámbito de decisión propio, cuya extensión varía según las determinaciones de cada constitución y leyes que se dicten. (Petrelli, 2015).⁴

En países federales como Brasil, por ejemplo, normativas que habían sido fruto exitoso de gobiernos locales se incorporaron como directrices generales de la nación con el dictado de la **Ley N 10.257 Estatuto de las ciudades**, pasando a ser facultad de aplicación a todos los estados y municipios. Así es que, el éxito de la normativa de **Suelo Creado** aplicada en la ciudad de Faria Lima, San Pablo, sirvió de antecedente para su posterior introducción en la ley nacional N 10.257 como la “concesión onerosa del derecho de construir para inducir el desarrollo urbano, permitiendo que los poderes públicos incentiven la densificación de determinadas áreas”.

Otra novedad de esta ley es que se efectiviza la **Asistencia Técnica (Athis)**, garantizando el acceso a la asistencia técnica a través de un profesional arquitecto y urbanista en la construcción y renovación de viviendas para familias de bajos ingresos.

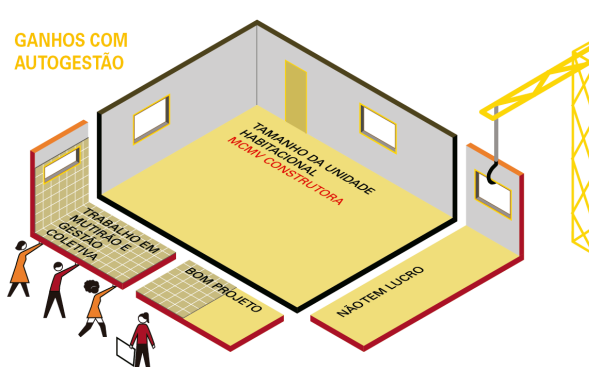
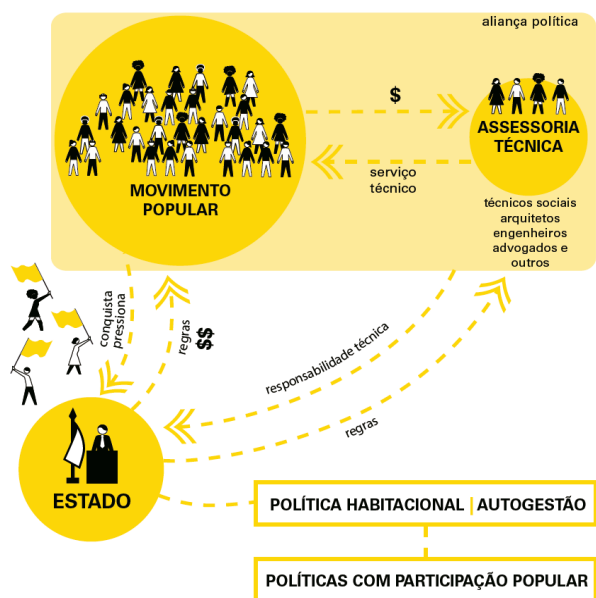




Entre los **programas nacionales de vivienda**, se destaca en Brasil el programa Minha Casa Minha Vida, vigente desde 2009, y relanzado en el 2023, donde a través de una de las líneas, llamada MCMV Entidades, se formalizó la participación directa de las familias y el protagonismo de las comunidades organizadas en el proceso de implementación, discusión y construcción de viviendas.

Athis-Asesoría Técnica

MCMV Entidades



Fuente: Cartilha de autogestão em habitação

A través de los **institutos nacionales de vivienda**, los distintos países de la región, llevan adelante políticas que también son una parte importante del tipo de estrategia de administración directa.

En México, el **Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)** es un organismo creado en la década del '70, financiado por aportes obligatorios de trabajadores formales y administrado por el sector público y privado. Esos aportes pueden ser usados por las familias de quienes aportan al fondo para sacar créditos hipotecarios más flexibles y accesibles que los que el propio mercado hipotecario ofrece. En caso de que la persona no haya hecho uso de ese fondo a los 65 años de edad, el dinero se le reintegrará con intereses por encima de la inflación acumulada.

Recientemente, la presidenta de México, Claudia Sheinbaum, lanzó el **Programa de Vivienda y Regularización**, en el cual anunció que, en 2025, se construirán 165,000 viviendas nuevas, como parte de un plan más ambicioso que contempla la edificación de un millón de viviendas.

Estas viviendas serán construidas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (**Infonavit**) y la Comisión Nacional de Vivienda (**Conavi**), con financiamiento de la Financiera del Bienestar (**Finabien**). Además, la presidenta instruyó al Infonavit a conformar una empresa constructora propia, con el objetivo de reducir costos y aumentar la capacidad de edificación.



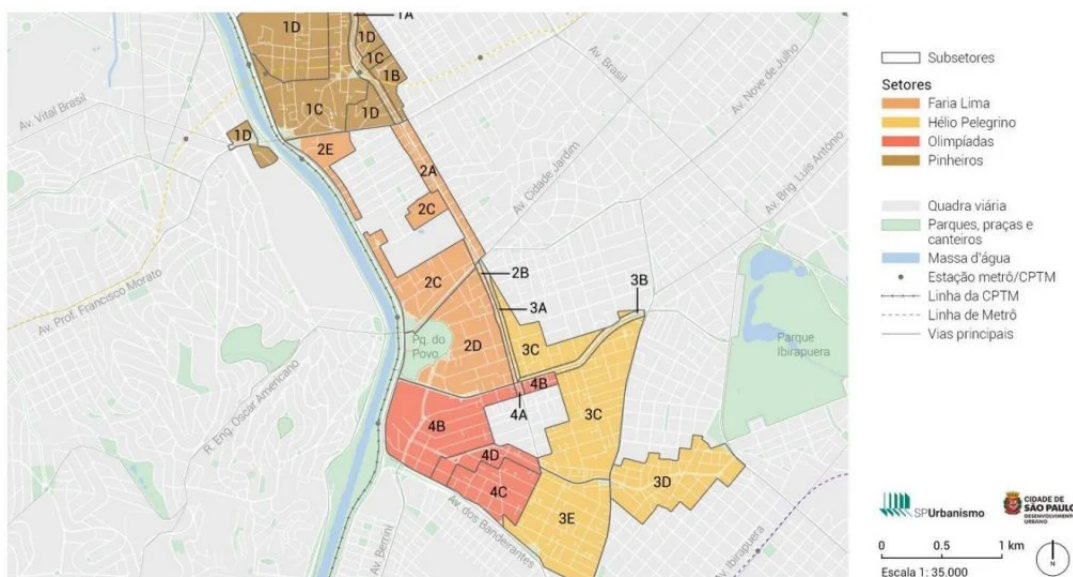
Como parte del programa, se destinarán 100,000 viviendas al Programa de Vivienda Nueva en Renta para Jóvenes, dirigido a personas de entre 18 y 30 años. Estas viviendas tendrán un alquiler que no superará el 30% del salario de los inquilinos, ayudando a regular el mercado del alquiler a nivel nacional, que actualmente está en crecimiento. Además, después de 10 años de alquiler en la misma unidad, el trabajador o trabajadora tendrá la posibilidad de adquirir la vivienda.

» ADMINISTRACIÓN INDIRECTA

Este tipo de estrategias se desarrolla a través de la creación de dispositivos jurídicos, sociedades e instituciones encargadas de realizar intervenciones de gran escala con asociación del sector privado. Este tipo de administración tiene un fuerte impacto en el desarrollo de **Grandes proyectos urbanos**, en donde se incentivan las alianzas entre el sector público y el sector privado.

Un ejemplo de un caso exitoso de Administración Indirecta es el trabajo realizado por la empresa São Paulo Urbanismo (SPU) dedicada a la implementación de la planificación urbana en la ciudad de San Pablo. La Empresa se encarga, como planificador urbano, de la gestión de las **Operaciones urbanas en consorcio**, las cuales establecen reglas urbanísticas específicas e incentivos a la densificación poblacional y constructiva de áreas o perímetros determinados. La ciudad, a través de la SPU, ha sido ejemplo en el mundo por la creación y comercialización de potenciales de edificabilidad por medio de certificados de potencial adicional de construcción (CEPAC). El dinero recaudado en las subastas por la venta de CEPAC, es administrado por el FUNDURB (Fondo de Desarrollo Urbano) y aplicado de forma redistributiva en la ciudad. El Consejo Gestor del fondo delibera y decide los proyectos prioritarios y el orden de uso de los recursos.⁵

Operación Urbana Faria Lima y CEPAC



Fuente: SPU

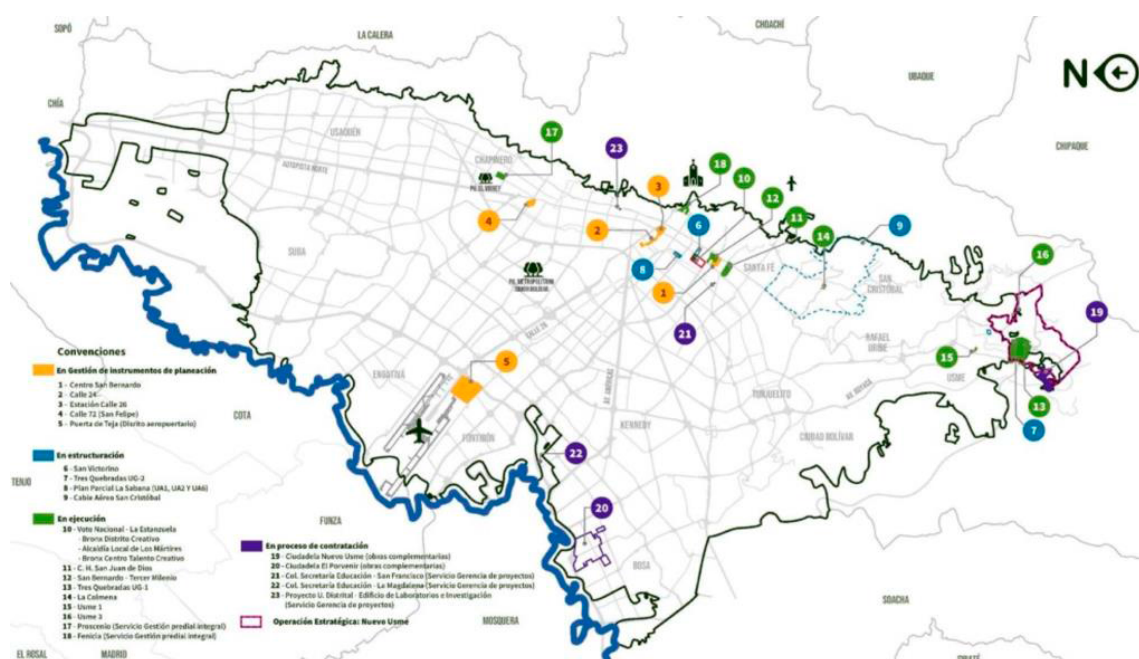




Un ejemplo de ello fue Faria Lima en San Pablo y resultados similares se obtuvieron en otras ciudades latinoamericanas como el caso de Puerto Madero en Buenos Aires (en suelo público); Porto Maravilla en el centro deteriorado de Río de Janeiro; o Estación Metro Calle 26 en el centro de trasbordo de Bogotá.

En la capital colombiana funciona la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (RenoBo), una empresa 100% pública que hace las veces de banco de suelo y operador urbano de la ciudad. Mediante un fondo en el cual los desarrolladores privados pagan por no dejar las viviendas de interés social y prioritario en sus desarrollos, RenoBo compra suelo, realiza proyectos de vivienda de interés social y avanza con mejores proyectos de ciudad con servicios y espacio público.

Proyectos RenoBo en Bogotá



Fuente: RenoBo - Bogotá.

Para evitar los movimientos especulativos por parte de los actores privados. La legislación colombiana aporta un instrumento bastante original conocido como **“anuncio de proyecto”**, que permite al Estado fijar el valor del suelo mediante tasaciones previas a la presentación del plan urbanístico para evitar un aumento desmedido de los precios del suelo que termine afectando la ecuación financiera del proyecto.⁶

Estos son solo algunos ejemplos de administración indirecta pero sirven para ejemplificar cómo los gobiernos a través de acuerdos con desarrolladores privados pueden regular el uso del suelo e incentivar el desarrollo de vivienda social sin perder de vista la prevalencia del interés público y la función social de la propiedad.



>> CONTEXTO NACIONAL

La situación del hábitat en Argentina se encuentra en un punto de inflexión histórico, marcado por la retirada absoluta del Estado nacional como actor central en la planificación y financiamiento de políticas públicas sectoriales a partir de diciembre de 2023. La disolución del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, junto con la paralización de fondos fiduciarios como el PRO.CRE.AR y el FISU, ha generado un vacío de gestión sin precedentes, delegando en las provincias la total responsabilidad sobre la problemática sin los recursos correspondientes.

Es necesario revisar el proceso histórico de inversión nacional en vivienda. Las competencias entre Nación y provincias han sido un eje de tensiones y redefiniciones constantes. Analizar esta trayectoria es necesario para identificar mecanismos de acción superadores ante la desarticulación presente.

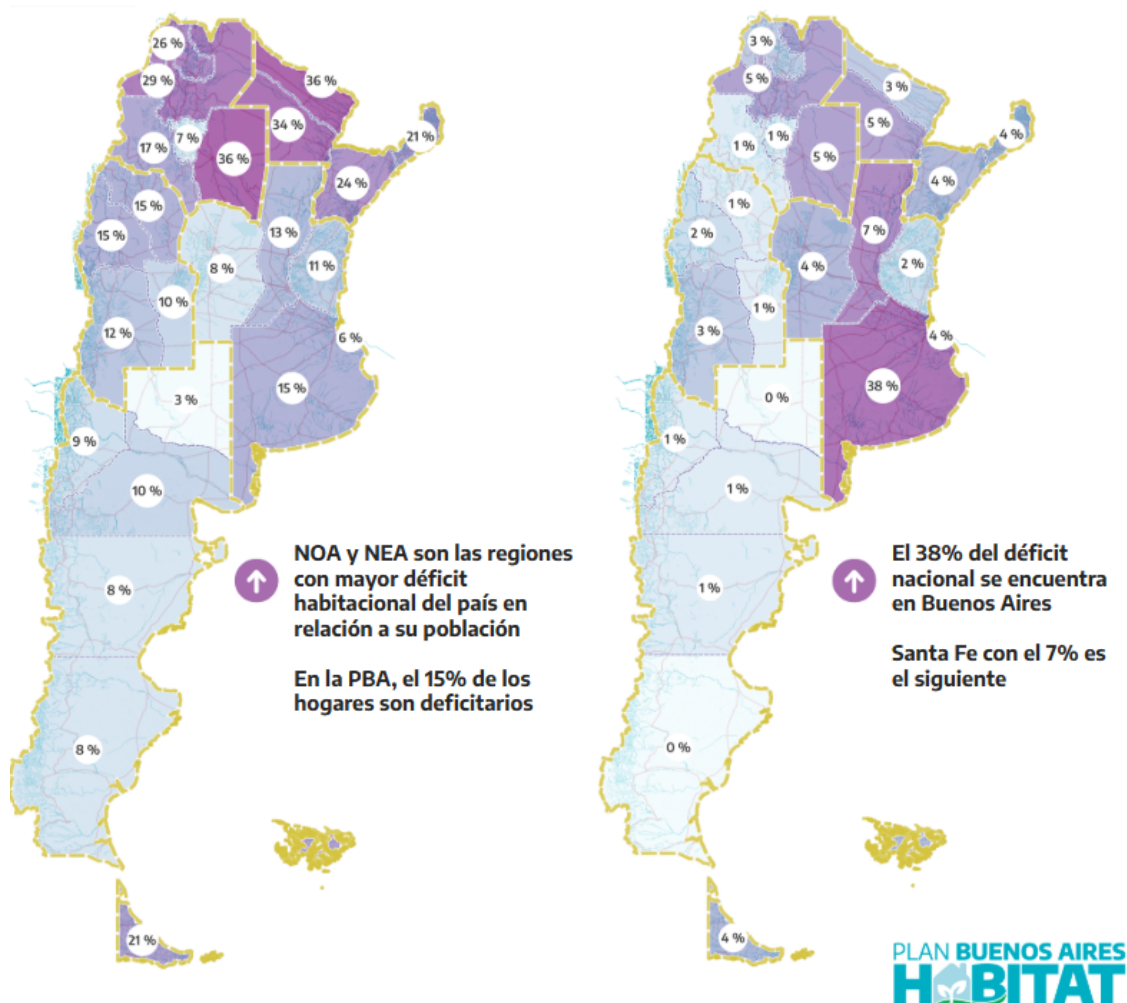
Actualmente (desde diciembre de 2023, gobierno de J. Milei), en Argentina no hay ninguna política nacional de vivienda que nucleee ni financie estas políticas, delegando a las provincias las competencias de hábitat sin intervención alguna del Estado nacional; dejando además paralizadas miles de viviendas a lo largo de todo el territorio. Además, se disolvió el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, creado en el 2020, el Fondo Fiduciario del PRO.CRE.AR., y el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU).

La historia reciente demuestra que **la sostenibilidad de las políticas de hábitat depende críticamente de un esquema federal claro** y de recursos previsiblemente asignados.

Las políticas habitacionales en Argentina cuentan con una larga tradición que combina una institucionalidad federal sancionada por ley, y aquellas que emergen de los distintos programas nacionales de vivienda y hábitat. Una situación común a todas las provincias argentinas es que el déficit habitacional en todos los casos es superior a los recursos disponibles para producir vivienda.

Gráfico 1. Déficit habitacional provincial / total provincia - Gráfico 2. Déficit habitacional provincial / total del país





El FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), vigente desde 1972 y establecido por la Ley Nacional N° 24.464, es un instrumento clave. Este sistema federal se diseñó con el objetivo expreso de facilitar el acceso a la vivienda digna para la población de recursos insuficientes. Su financiamiento principal proviene de un **porcentaje del impuesto sobre los combustibles**, y los recursos se distribuían de manera automática y diaria entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

La clave del sistema residía en sus coeficientes fijos de distribución, detallados en el Artículo 5° de la ley, la cual preveía que el Congreso de la Nación revisara esta distribución cada dos años a partir de 1996, considerando factores como la correcta utilización de los fondos, el nivel de recuperos, la inversión en obra y la variación del déficit habitacional. Sin embargo, en la práctica, estos coeficientes se prorrogaron repetidamente. Con el tiempo y sin las revisiones previstas, potenció la profundización de las desigualdades estructurales preexistentes. Jurisdicciones con un déficit habitacional creciente y una capacidad de inversión propia limitada se encontraban con una base de financiamiento nacional que no necesariamente se ajustaba a su realidad sociodemográfica actual, ampliando la brecha con aquellas provincias que podían suplir estas diferencias con recursos propios.





Durante el período de la Dictadura Cívico - Militar del año 1976, se estableció la reforma del FONAVI, que supuso la desconcentración de la ejecución de la política habitacional. El financiamiento quedó bajo órbita nacional y los institutos provinciales de Vivienda ejecutaban las funciones operativas (planificación territorial, elección de tipologías, licitación y adjudicación). Los recursos eran distribuidos según el **déficit habitacional relativo y la disponibilidad de recursos propios de cada jurisdicción**. De este modo, entre 1976 y 1983 se ejecutaron 23.320 unidades anuales. La inversión pública en vivienda se redujo al 26 % en promedio durante el periodo. Al mismo tiempo, en áreas metropolitanas, se produjeron dos nuevos fenómenos asociados al hábitat: los asentamientos en tierras periféricas vacantes y la toma de inmuebles en desuso en áreas centrales.

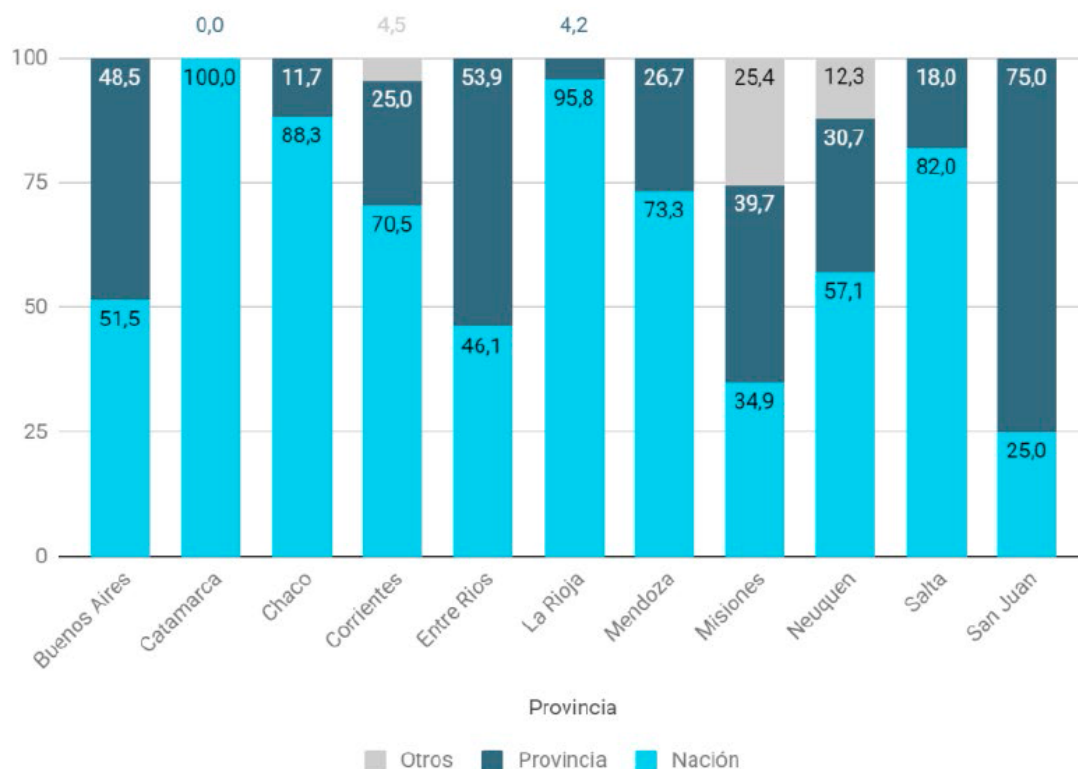
Sin embargo, hacia los años 90, se descentralizaron sus fondos hacia las provincias. Luego de la crisis del 2001, estos recursos fueron destinados en muchos casos a asistir las cuentas corrientes de los gobiernos provinciales, reduciendo los fondos disponibles y generando paralización de obras.

A partir del 2003, durante el gobierno de N. Kirchner, cambió nuevamente la manera de financiar la política habitacional. En vez de transferir los fondos a las provincias, se centralizó en el Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Planificación Federal. La política habitacional de esa época priorizó la reactivación económica y la recuperación del entramado social post-crisis, con un Estado muy activo. Se destacaron programas como el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), con el objetivo de reactivar la economía, y el Plan Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) o “Techo y Trabajo”, que promovía la construcción a través de cooperativas.

Posteriormente, en junio de 2012, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se lanzó el PRO.CRE.AR. Este programa reafirmó el rol del Estado en planificación y uso del suelo como dinamizador de la economía, funcionando a través de créditos hipotecarios para la compra de viviendas en desarrollos estatales. Se estima que entre 2012 y 2015 se invirtieron U\$S 2.922 millones en la línea de Desarrollos Urbanísticos, con el objetivo de construir más de 30.000 viviendas.

La política habitacional del gobierno de M. Macri (2015-2019) profundizó en la participación privada y buscó crear condiciones para la participación de actores financieros, a través del crédito como forma de acceso para todos los grupos sociales. Sin embargo, el impacto real de esta política fue bajo y en el período se agravó el déficit. De este período se rescata como positiva la Ley del RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares), impulsada por las organizaciones sociales.

El siguiente gráfico, del año 2017, muestra la fuente del financiamiento de los organismos provinciales de vivienda en porcentajes:



Es interesante ver, en el momento de la producción del gráfico, cómo el financiamiento nacional representaba un gran peso en el presupuesto disponible para las actividades de los organismos provinciales de vivienda. Esto demuestra una gran dependencia presupuestaria, que agrava la situación en las provincias cuando Nación cancela o demora en realizar las transferencias por las cuales se había comprometido.

Esta historia de vaivenes evidencia una tensión constante entre la gestión nacional y la provincial, y subraya que la capacidad de respuesta depende críticamente de los recursos que se asignen desde la Nación. Hoy, este escenario plantea dos situaciones disímiles que profundizan la desigualdad territorial: por un lado, en aquellas provincias con mejor situación económica se destinan recursos propios que permiten reducir esa brecha; por otro lado, aquellas sin capacidad financiera suficiente dependen exclusivamente de un financiamiento nacional hoy inexistente.

➤ Desigualdad geográfica

La desigualdad también es geográfica. Argentina enfrenta realidades habitacionales profundamente distintas según sus regiones.

El déficit en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Gran Rosario, Córdoba o Mendoza se concentra en el crecimiento de asentamientos informales y la falta de servicios. En el NOA y NEA persisten problemas estructurales como la falta de acceso a tierra urbanizada, viviendas rurales sin servicios básicos





y migraciones forzadas hacia centros urbanos por crisis productivas. La Patagonia, en tanto, combina altos costos de construcción y vida con demandas explosivas de vivienda ligadas a actividades extractivas. Frente a un déficit habitacional nacional que afecta a más de 800.000 hogares que necesitan una vivienda nueva y a 1,5 millones que requieren mejoras urgentes, la respuesta no puede ser fragmentada.

Tabla 1. Datos censales por provincia, INDEC Censo 2022.

Provincia	Región INDEC	Cantidad de Población	Cantidad de Hogares	Deficit Habitacional Cuantitativo	Deficit Habitacional Cualitativo (Viviendas Tipo B)	Déficit Habitacional total (Cuanti+Cuali)	Déficit Habitacional Cuantitativo / Total Hogares	Déficit Habitacional (Cuanti+Cuali) / Total Hogares
Formosa	NEA	607.419	198.206	19.667	52.409	72.076	10%	36%
Santiago del Estero	NOA	1.060.906	316.992	25.981	87.965	113.946	8%	36%
Chaco	NEA	1.129.606	374.487	29.885	97.771	127.656	8%	34%
Salta	NOA	1.441.351	418.430	52.093	70.211	122.304	12%	29%
Jujuy	NOA	811.611	245.706	21.608	41.631	63.239	9%	26%
Corrientes	NEA	1.212.696	379.129	34.924	54.637	89.561	9%	24%
Misiones	NEA	1.278.873	425.667	27.628	60.073	87.701	6%	21%
Tierra del Fuego	PATAGONIA	185.732	505.542	33.231	73.107	106.338	7%	21%
Catamarca	NOA	429.562	135.153	6.772	15.908	22.680	5%	17%
La Rioja	CUYO	383.865	126.256	8.231	10.252	18.483	7%	15%
San Juan	CUYO	822.853	247.094	18.299	18.139	36.438	7%	15%
Buenos Aires	PAMPEANA	17.523.996	6.051.550	276.866	631.120	907.986	5%	15%
Santa Fe	PAMPEANA	3.544.908	1.289.967	45.300	116.847	162.147	4%	13%
Mendoza	CUYO	2.043.540	652.184	29.825	48.868	78.693	5%	12%
Entre Ríos	PAMPEANA	1.425.578	500.660	22.740	32.098	54.838	5%	11%
San Luis	CUYO	542.069	185.549	7.947	10.859	18.806	4%	10%
Rio Negro	PATAGONIA	750.768	278.935	10.764	15.952	26.716	4%	10%
Neuquén	PATAGONIA	710.814	257.381	12.265	11.982	24.247	5%	9%
Santa Cruz	PATAGONIA	337.226	119.262	5.381	3.687	9.068	5%	8%
Chubut	PATAGONIA	592.621	215.257	7.681	9.784	17.465	4%	8%
Córdoba	PAMPEANA	3.840.905	1.394.400	37.701	68.801	106.502	3%	8%
Tucumán	NOA	1.731.820	493.794	33.240	2.102	35.342	7%	7%
CABA	PAMPEANA	3.121.707	1.406.735	67.064	19.324	86.388	5%	6%
La Pampa	PATAGONIA	361.859	141.573	2.113	2.825	4.938	1%	3%
Total		45.892.285	16.359.909	837.206	1.556.352	2.393.558	5%	15%

Para comprender la profundidad de estas asimetrías, es crucial **analizar la relación entre la capacidad económica de cada provincia, la magnitud de su problema habitacional y los recursos históricamente asignados para solucionarlo**. Un análisis preliminar de indicadores clave –como la participación en el PBI nacional, el déficit habitacional total (cualitativo y cuantitativo) y los porcentajes de distribución de fondos nacionales como el FONAVI– revela patrones de desequilibrio.



Tabla 2. Indicadores de producción y retorno por provincia.

Provincia	Densidad Urbana Hab/ha	Déficit Habitacional total (Cuanti+Cuali)	Déficit Habitacional (Cuanti+Cuali) / Total Hogares	Porcentaje distribución FONAVI	Participación en el PBI	Participación en el Déficit Habitacional Total Nacional	Coficiente de Necesidad / Esfuerzo Nacional 1	Coficiente de Capacidad de autofinanciamiento 2
Formosa	14,81	72.076	36%	4,00%	0,60%	3,01%	0,75	0,20
Santiago del Estero	7,00	113.946	36%	4,30%	1,60%	4,76%	1,11	0,34
Chaco	151,82	127.656	34%	4,60%	1,60%	5,33%	1,16	0,30
Salta	16,43	122.304	29%	4,00%	1,90%	5,11%	1,28	0,37
Jujuy	10,48	63.239	26%	3,00%	1,10%	2,64%	0,88	0,42
Corrientes	14,06	89.561	24%	4,95%	1,30%	3,74%	0,76	0,35
Misiones	18,79	87.701	21%	4,70%	1,30%	3,66%	0,78	0,35
Tierra del Fuego	17,68	106.338	21%	2,65%	0,90%	4,44%	1,68	0,20
Catamarca	25,34	22.680	17%	2,10%	0,70%	0,95%	0,45	0,74
La Rioja	20,12	18.483	15%	2,00%	0,60%	0,77%	0,39	0,78
San Juan	21,59	36.438	15%	3,65%	1,30%	1,52%	0,42	0,85
Buenos Aires	15,23	907.986	15%	14,50%	32,40%	37,93%	2,62	0,85
Santa Fe	18,75	162.147	13%	5,65%	7,80%	6,77%	1,20	1,15
Mendoza	25,49	78.693	12%	4,00%	3,30%	3,29%	0,82	1,00
Entre Rios	16,01	54.838	11%	3,90%	2,70%	2,29%	0,59	1,18
San Luis	20,97	18.806	10%	3,65%	1,00%	0,79%	0,22	1,27
Rio Negro	25,73	26.716	10%	4,50%	1,40%	1,12%	0,25	1,25
Neuquen	11,82	24.247	9%	4,30%	3,90%	1,01%	0,24	3,85
Santa Cruz	41,07	9.068	8%	3,20%	1,40%	0,38%	0,12	3,70
Chubut	16,61	17.465	8%	3,20%	1,90%	0,73%	0,23	2,60
Cordoba	21,48	106.502	8%	5,65%	8,00%	4,45%	0,79	1,80
Tucuman	8,74	35.342	7%	4,20%	2,00%	1,48%	0,35	1,35
CABA	26,59	86.388	6%	1,30%	20,10%	3,61%	2,78	5,57
La Pampa	21,22	4.938	3%	2,00%	1,00%	0,21%	0,10	4,85

Por ejemplo, se observan provincias que, a pesar de tener una participación significativa en el producto bruto nacional –y por ende, una mayor capacidad potencial de aporte–, cargan con una porción desproporcionadamente alta del déficit habitacional del país. En muchos casos, esta necesidad no se vio históricamente compensada por una asignación de recursos federales acorde (porcentaje FONAVI), dejando a estas jurisdicciones en una situación de estrés financiero para abordar problemáticas de escala nacional.

Para lograr una comprensión más clara y estratégica de las desigualdades, iniciamos el análisis centrándonos en la relación entre dos variables: la inversión nacional históricamente recibida (coeficiente FONAVI - qué % de los fondos recibe) y la magnitud del déficit habitacional de cada provincia (qué % del problema nacional tiene). Este enfoque inicial, al reducir la complejidad a esta relación, nos permite visualizar patrones evidentes sobre el esfuerzo de financiamiento nacional en relación a la necesidad de cada territorio.

A continuación, presentamos el primero de estos cruces en un gráfico de dispersión.



Gráfico 3. Gráfico de dispersión: Necesidad / Esfuerzo Nacional - Gráfico 4. Zoom sin Bs As

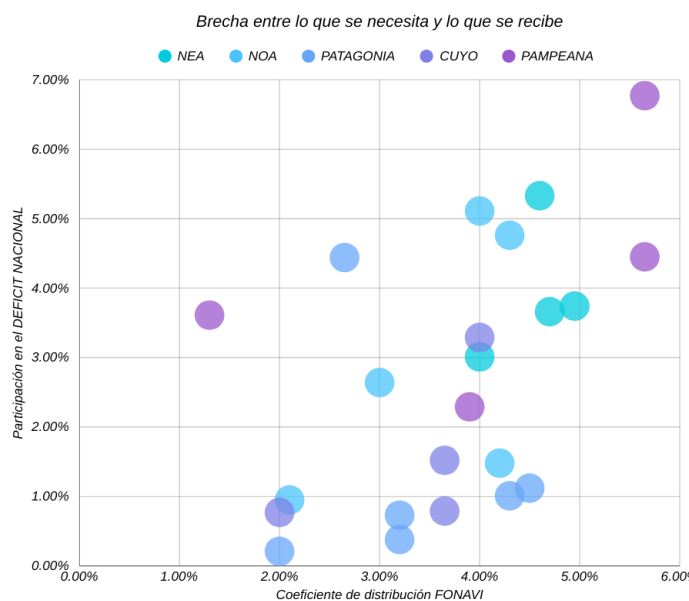
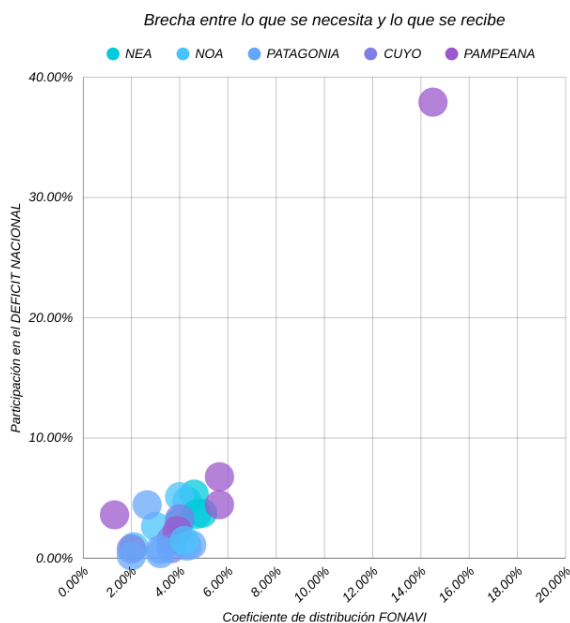
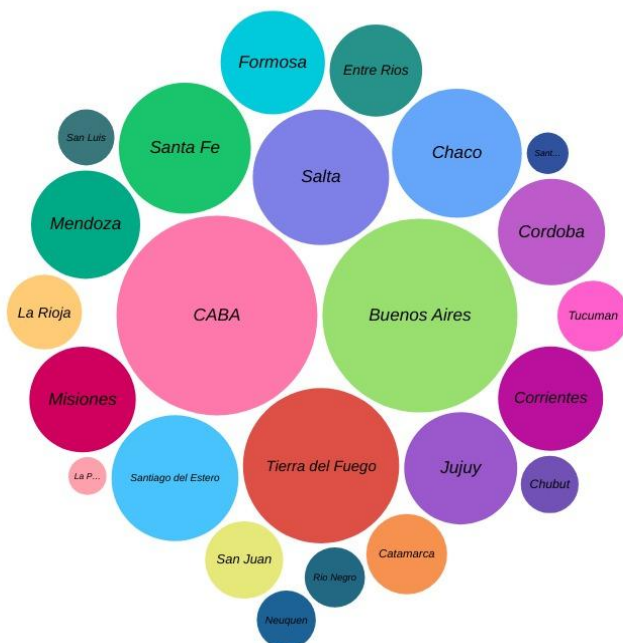


Gráfico 5. Gráfico de coeficiente Necesidad / Esfuerzo Nacional



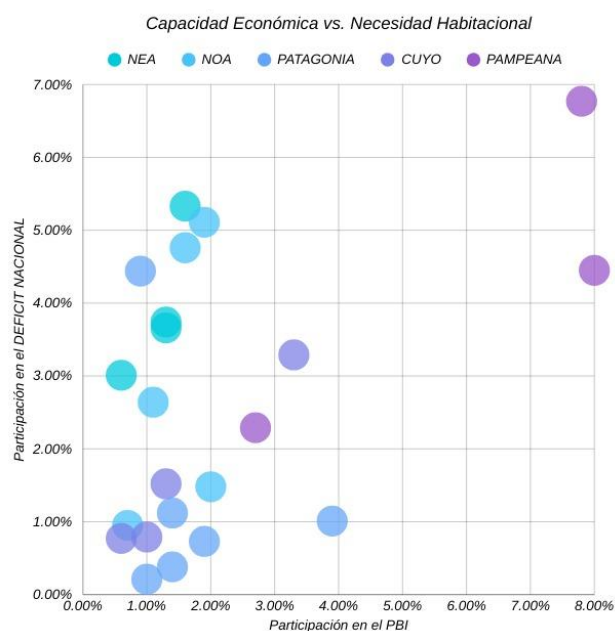
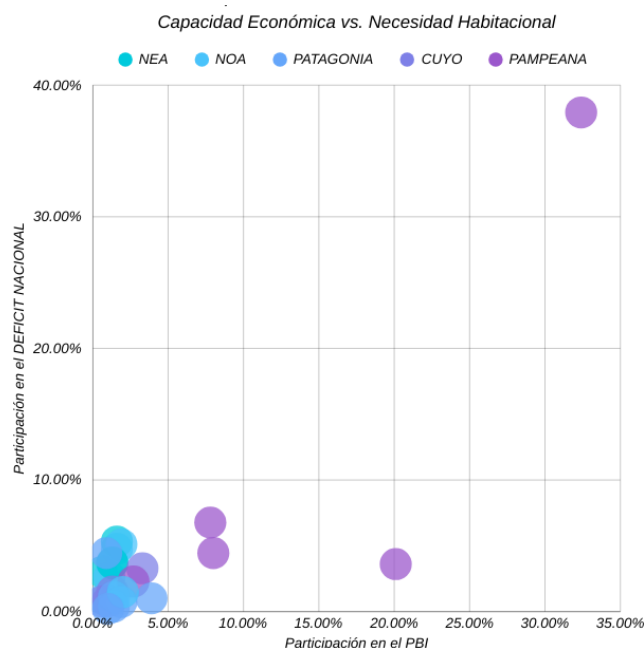


Para completar esta mirada, el Gráfico 5 representa el coeficiente de los indicadores mencionados, sintetizando la relación entre financiamiento recibido y necesidad habitacional.

El tamaño del círculo refleja el grado de correspondencia entre ambos factores: un círculo de mayor tamaño indica que la provincia históricamente recibió una proporción de fondos nacionales menor a su participación en el problema del déficit, evidenciando un claro subfinanciamiento; por el contrario, un círculo de menor tamaño señala que la provincia obtuvo una proporción de recursos superior a su peso en el déficit nacional.

Para profundizar en el análisis, ahora cambiaremos el enfoque hacia el segundo de los cruces; la relación entre la capacidad económica provincial y las necesidades habitacionales. Se incorpora la variable de capacidad económica propia (participación en el PBI nacional) junto con la magnitud del déficit habitacional de cada provincia, buscando entender mejor la autonomía financiera relativa de cada provincia. Este nuevo cruce de variables nos permite identificar qué provincias poseen una base económica más sólida en relación con su problema habitacional, y cuáles enfrentan mayores desafíos por contar con menos recursos propios para destinar a soluciones de vivienda. A continuación, a través de un gráfico de dispersión se evidencian estas relaciones en el contexto de la actual ausencia de inversión nacional.

Gráfico 6. Gráfico de dispersión: Capacidad de autofinanciamiento - Gráfico 7. Zoom sin Bs As ni CABA esta mirada



El gráfico identifica a las provincias con mayor capacidad de autofinanciamiento. En el escenario actual, son estas las que tienen el potencial de gobernanza del hábitat, gestionando con recursos propios, inversión privada e innovar en modelos de financiamiento.

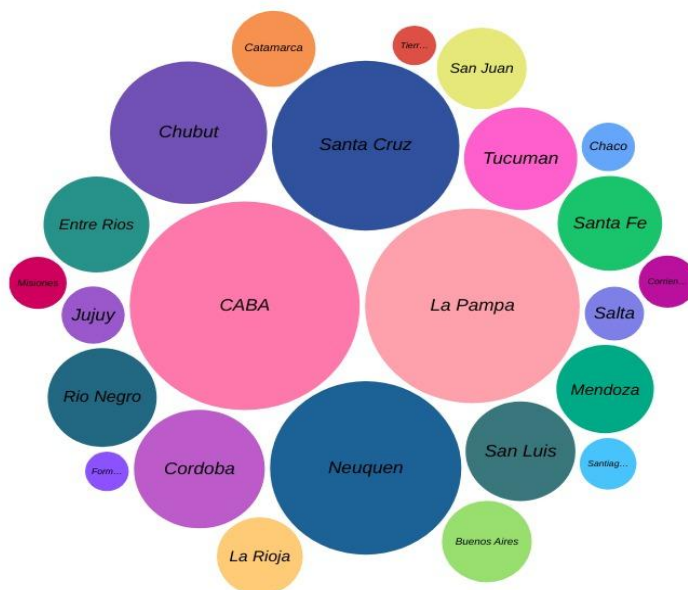
Por el contrario, otras provincias presentan una combinación de alta necesidad y menor capacidad económica propia, lo que las hace extremadamente dependientes de un financiamiento nacional estable y suficiente –un apoyo que hoy está ausente–.



Para completar esta mirada, el Gráfico 4 representa el coeficiente de los indicadores mencionados, sintetizando la relación entre capacidad económica propia y necesidad habitacional.

Gráfico 8. Gráfico de coeficiente capacidad autofinanciamiento

Capacidad económica vs necesidad habitacional



El tamaño del círculo refleja el grado de correspondencia entre ambos factores: Si el tamaño del círculo es mayor indica que la participación de la provincia en la economía nacional es mayor que su participación en el problema del déficit. Sugiere una capacidad más alta para destinar recursos propios a la solución. (Ej: Buenos Aires, CABA, Neuquén). Mientras más chico es el círculo indica que la participación de la provincia en la economía nacional es menor que su participación en el déficit. Señala una alta dependencia de financiamiento nacional.

Este cruce de datos no solo evidencia la desigualdad geográfica, sino que también proporciona un mapa objetivo para una futura redistribución de recursos que sea verdaderamente federal y equitativa, priorizando la inversión donde más se necesita y donde puede tener el impacto más significativo en la calidad de vida de las personas. La planificación conjunta entre provincias debe apuntar a corregir estas distorsiones históricas.

> Casos destacados de las provincias

El retiro del Estado nacional como principal financiador de la política habitacional ha impulsado a las provincias a desarrollar estrategias innovadoras y a fortalecer su autonomía en la gestión. Es en este marco que el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano de la Provincia de Buenos Aires, a través de su área de Planificación Estratégica, impulsa un ciclo de reuniones con los organismos provinciales homólogos. Esta



coyuntura define contextos radicalmente distintos, pero también genera un laboratorio diverso de políticas habitacionales. Donde cada provincia, desde su realidad singular, genera respuestas prácticas y experimenta modelos de gestión. Este escenario complejo fuerza a las provincias a innovar y desarrollar sus propias soluciones.

Para este Ministerio, capitalizar este conocimiento disperso es una oportunidad estratégica. A partir de los intercambios realizados, se observa que existen desafíos comunes, pero también una diversidad de respuestas adaptadas a cada realidad local, con programas que se han convertido en emblemáticos para cada provincia.

Uno de los mayores obstáculos es el **financiamiento**. Con la drástica reducción de fondos nacionales y la inflación que compromete los presupuestos, las provincias buscan mecanismos alternativos. Tierra del Fuego, por ejemplo, ante la incertidumbre sobre el futuro del FONAVI, avanza en un proyecto de ley para destinar de forma permanente el 3% de la coparticipación provincial a la vivienda, asegurando así una fuente de recursos propia. En la misma línea de creatividad financiera, Chubut explora la creación de un fideicomiso para emitir títulos en el mercado de capitales, una herramienta que permitiría captar inversores privados y destinar esos fondos a la construcción. Complementariamente, Tierra del Fuego también evalúa incentivar al sector privado no con subsidios directos, sino con beneficios como derechos de construcción adicionales o exenciones fiscales, a cambio de que inviertan en desarrollos de interés social.

La **disponibilidad de tierra urbana** es otra barrera crítica. La escasez y el alto costo del suelo bien localizado y con servicios dificultan enormemente la ejecución de grandes proyectos. Frente a esto, Tucumán ofrece un caso destacable: logró recuperar y reactivar con fondos provinciales un microemprendimiento nacional paralizado que prevé la construcción de 1.656 viviendas en la capital, con una planificación integral que incluye tipologías diversificadas (torres, dúplex), lotes con servicios, espacios comerciales y un gran parque lineal. Para los casos en que no se cuenta con estos grandes predios, las soluciones se orientan a potenciar el terreno propio. El programa Lote Propio de Santa Fe y Construyo Mi Casa de Mendoza son ejemplos claros; ambos brindan créditos a familias que ya poseen un terreno, para que puedan construir su vivienda, descentralizando la ejecución y aprovechando el stock de suelo existente.

Un tercer desafío, a menudo menos tratado pero que impacta en un gran porcentaje de las viviendas, es el **déficit cualitativo**. Mejorar las viviendas existentes es una necesidad que supera, en número de familias afectadas, a la construcción de unidades nuevas. Las provincias están diseñando programas específicos para esto. Mendoza lleva adelante el programa “Mejoro mi casa” una línea de mejoramiento a través del IPV, que trabaja directamente con empresas constructoras para ejecutar una serie predefinida de mejoras en las viviendas. Tucumán debate esa metodología, proponiendo un sistema de crédito por "unidad de medida" (metro de revoque, m² de techo) que se adapte mejor a las necesidades específicas de cada familia, en lugar de imponer módulos estandarizados como un baño o una habitación. Tierra del Fuego, por su parte, aplica un programa similar al nacional Mejor Vivir para mejoras, mientras que Chubut innova utilizando materiales de la región, promoviendo la autoconstrucción asistida con madera de raleo de bosques locales y ladrillos de piedra toba, lo que abarata costos y fortalece la economía circular.

Finalmente, la **planificación y articulación** exige atención en estos temas. La falta de datos unificados y la desarticulación entre nación, provincia y municipios suelen entorpecer los procesos. Santa Fe ofrece un



modelo alentador en este aspecto con su programa Nido. Este sistema de créditos hipotecarios para la clase media no se ejecuta directamente desde el Estado provincial, sino que se articula de manera conjunta con el Banco Municipal de Rosario. La provincia capitaliza al banco, y este utiliza esos recursos para otorgar créditos con tasas blandas, aprovechando su expertise financiera y su red de sucursales. Este modelo demuestra cómo una alianza estratégica con el sistema financiero local puede potenciar el alcance y la eficiencia de un programa habitacional, superando la clásica lógica de la ejecución directa estatal y generando una herramienta sostenible y de calidad para un sector de la población que suele quedar fuera de los planes sociales.





» BIBLIOGRAFÍA

- 1 César Patricio Bouillon, 2012. Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo..

- 2 César Patricio Bouillon, 2012. Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

- 3 César Patricio Bouillon, 2012. Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

- 4 Hernán Petrelli, 2015. Las capacidades estatales de intervención territorial en Latinoamérica. La Plata: Artículo compilado en Anuario de Investigaciones, 2º semestre 2015 del IPAP.

- 5 Rosa Elena Donoso, Estefanía Forero, 2023. Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.

- 6 Federico Poore, 2024. Vivienda de interés social: ¿qué están haciendo otras ciudades de América Latina?. Buenos Aires: CENITAL-Newsletters-Una calle me separa.

