

The background of the entire page is a light gray map of a city grid. Overlaid on this map is a large, faint illustration of a hand holding a pen, as if drawing or writing on the map. The hand is positioned in the upper right quadrant, with the pen tip pointing towards the center of the grid.

MUNICIPIOS, VIVIENDA Y HÁBITAT

MUNICIPIOS, VIVIENDA Y HÁBITAT.

Por *Matías Araujo*

Introducción

El año 2025 marcó un punto de inflexión en la política habitacional argentina. La disolución de la Secretaría de Vivienda, la parálisis de los fondos fiduciarios nacionales y el traspaso de proyectos a las provincias redefinieron el rol del Estado. En este nuevo escenario, los gobiernos municipales emergen como protagonistas clave. No sólo porque muchas ciudades ya venían ampliando su enfoque desde la "vivienda" hacia el "hábitat", o incluso hacia la "persona", sino también porque son precisamente estos gobiernos los que hoy impulsan algunas de las innovaciones más relevantes en materia de políticas urbanas.

Este proceso implica un alejamiento progresivo de la lógica tradicional del viviendismo, entendida como una concepción centrada exclusivamente en la provisión de viviendas nuevas, generalmente bajo esquemas llave en mano, donde la política habitacional se reduce a la entrega de unidades físicas sin considerar el entorno, la integración territorial ni la participación ciudadana.

En el documento "Gobiernos Locales y Acceso al Hábitat" (Gargantini, 2017), Cid Blanco Jr. señala que las ciudades de América Latina han venido posicionándose como espacios de innovación en políticas públicas, particularmente en temas de acceso al hábitat, justicia urbana y producción social del suelo. Daniela Gargantini, por su parte, sostiene que las políticas habitacionales en Argentina han seguido priorizando la construcción de viviendas nuevas tipo llave en mano, sin atender otras dimensiones del déficit habitacional, que es mayoritariamente cualitativo: mejoramientos, ampliaciones, regularización, acceso al suelo y servicios. En este sentido, "las capacidades locales son clave para construir políticas habitacionales integrales, pero requieren herramientas, registros, autonomía y articulación con otros actores".

Dentro de la lógica viviendista clásica también se dieron transformaciones. En los últimos

años se ha producido una doble transición que convive actualmente en el campo de la formulación de políticas habitacionales. Por un lado, se desplazó el foco desde "la vivienda" hacia "la vivienda y su sujeto", es decir, hacia la persona que necesita alquilar, acceder a crédito (resolver condiciones de asequibilidad). Esta transición implica un conjunto de políticas sociales orientadas a la demanda, que ponen en el centro al sujeto y su posibilidad de acceso a la oferta habitacional. Por otro lado, emergió una mirada que trasciende la vivienda para pensar el hábitat como unidad de intervención: el barrio, el suelo, la infraestructura, el acceso urbano. Esta perspectiva expresa una política social urbana desde el territorio y reconoce a la comunidad como sujeto colectivo.

Ambas miradas tensionan, se complementan y en muchos casos conviven. La persona y su derecho a habitar y a la vivienda, y el territorio como construcción social que da forma a ese derecho. En este sentido,

las políticas transparentan discusiones conceptuales fundamentales: ¿de qué hablamos cuando hablamos de política habitacional? ¿Cómo los estados municipales pueden y/o deciden orientar el abordaje de la crisis habitacional?

Desde Tejido Urbano hemos realizado un relevamiento en el que hallamos que prácticamente todos los municipios del país tienen alguna área que se ocupa de vivienda y hábitat. Puede tratarse de una secretaría, una dirección o un programa. Pero son pocos los que han institucionalizado esa función bajo formas específicas y con lógica propia, como un instituto o una agencia. Esta diferencia es más que administrativa. Un instituto suele estar más vinculado a la ejecución de obra, con una lógica heredada de los institutos provinciales de vivienda. Una agencia, en cambio, tiende a asumir una visión más integral, con capacidades de planificación, articulación, intervención multiactoral y territorial.

Entre institutos y agencias: Santa Fe, Rosario y Villa María como casos testigo

El caso de Santa Fe capital ofrece un punto de partida para analizar la diversidad de modelos institucionales locales en materia de hábitat. Allí se produjo, por primera vez en el país, una transición explícita entre dos formas organizativas diferentes: el Instituto Municipal de la Vivienda, creado en 1998 con un enfoque centrado en la ejecución de planes habitacionales, fue transformado en 2011 en la

Agencia Santa Fe Hábitat. Esta transformación excedió el plano administrativo y supuso una redefinición sustantiva del enfoque, la escala de intervención y el vínculo con el territorio.

Aunque ambas figuras se sostienen sobre la base de la autarquía, sus lógicas institucionales difieren de manera sustantiva. Mientras el instituto respondía a una lógica

técnico-operativa anclada en la provisión de viviendas, la agencia asumió un enfoque multidimensional que incorporó suelo, infraestructura, servicios, ciudadanía y planificación urbana. La finalidad dejó de ser la ejecución fragmentada de soluciones habitacionales para convertirse en una política de intervención integral del hábitat, orientada por los principios del derecho a la ciudad, la inclusión social y el desarrollo urbano sostenible.

Esta transformación se ve reflejada en los balances de gestión. En Santa Fe, los informes de la agencia entre 2019 y 2023 no se limitan a contabilizar viviendas ejecutadas, sino que incluyen indicadores de urbanización, infraestructura, regularización dominial, integración barrial y trabajo social. El hábitat aparece no como resultado de una política, sino como objeto de la política misma.

Por contraste, el Instituto Municipal de la Vivienda de Villa María, en Córdoba, se mantiene dentro del modelo más clásico. Sin embargo, ha comenzado a incorporar herramientas, metodologías y vínculos que remiten a una lógica más cercana a la de las agencias. Su marco legal, establecido por la Ordenanza 3873, le otorga como misión "organizar, instrumentar y armonizar los recursos disponibles y potenciales, económicos, tecnológicos y sociales" para garantizar el acceso a la vivienda. Esta formulación le permite expandir su radio de acción sin modificar su forma institucional.

Entre las iniciativas más destacadas se encuentra el programa **FOGAAL** (Fondo de Garantía para Alquileres), que otorga avales a personas sin garantías formales para facilitar el acceso al alquiler, incluyendo también locales comerciales. La articulación con el sector privado, la creación de un fondo fiduciario y el reconocimiento del alquiler como solución habitacional autónoma lo ubican fuera del repertorio tradicional del viviendismo. Algo similar puede decirse del programa de microcréditos para conexiones domiciliarias, que permite acceder a servicios básicos a través de un esquema construido en alianza con entidades del tercer sector y del sistema financiero.

En Villa María, entonces, la figura del instituto se mantiene, pero el tipo de intervención muta bajo una lógica distinta. La innovación no está en la creación de un nuevo ente, sino en la resignificación del existente. Lo que cambia no es el nombre, sino la forma en que se interpreta el problema habitacional, se vincula con la ciudadanía y se articulan los actores. Es un caso que permite pensar que la transición hacia un enfoque integral del hábitat no requiere necesariamente una transformación institucional ni tampoco abandonar las lógicas aprendidas en el viviendismo, sino una disposición política y metodológica.

A diferencia de los procesos de transición institucional observados en Santa Fe o de las mutaciones internas identificadas en Villa María, en Rosario predomina un proceso de

sedimentación institucional. Distintas capas históricas de intervención estatal se superponen, conviviendo en una estructura que articula mecanismos tradicionales con herramientas contemporáneas. El Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVyH), creado en 1927, constituye una de las experiencias de institucionalidad municipal más antiguas del país (quitando al Instituto de Vivienda de la Ciudad, que hereda el legado de la Comisión Municipal de la Vivienda luego de la reforma constitucional que da la autonomía a la CABA).

El presupuesto 2025 ilustra con claridad esta convivencia. Por un lado, el SPVyH despliega una estrategia de intervención territorial directa en barrios populares como Moreno, Banana, Cullen, Sorrento o Cordón Ayacucho, con acciones que incluyen aperturas de calles, relocalizaciones, conexiones intra-lote, infraestructura básica y

regularización dominial. Por otro lado, promueve programas como Hoy Alquiler, orientados al acceso al alquiler en condiciones más equitativas, y desarrolla herramientas financieras propias, en articulación con la provincia y el Banco Municipal.

Estos tres casos ilustran distintas trayectorias institucionales que, si bien no agotan el universo de experiencias locales, permiten identificar patrones, tensiones y posibilidades. A partir de estas experiencias representativas, el informe avanza hacia una mirada más amplia. El siguiente apartado sistematiza un conjunto de 23 experiencias de institucionalización municipal en distintos puntos del país. La construcción de este "mapa federal" permite observar no sólo las formas institucionales, sino también los enfoques y capacidades que los municipios despliegan en la gestión del hábitat.

Un mapa federal de entes autárquicos

El relevamiento realizado permite identificar al menos veintitrés experiencias de institucionalización municipal bajo formas autárquicas específicas, tales como institutos, agencias, servicios o fideicomisos, que abordan la política habitacional desde distintas lógicas, niveles de desarrollo y enfoques de gestión. Esta cartografía no pretende agotar el universo existente, sino visibilizar una tendencia: el avance de los gobiernos locales en la construcción de capacidades estatales para intervenir en el hábitat y en el acceso a la vivienda.

La diversidad de formas, trayectorias y objetivos institucionales refleja tanto la heterogeneidad territorial del país como la coexistencia de múltiples modos de entender qué constituye una política habitacional. En función de ese relevamiento, se propone una tipología interpretativa que clasifica a cada experiencia según su lógica predominante de funcionamiento:

- Tradicional: estructuras centradas en la ejecución técnica de soluciones habitacionales, con fuerte

impronta operativa. Suelen reproducir el modelo de los institutos provinciales de vivienda y operar como entes ejecutores de programas nacionales o provinciales.

- **Reformista:** instituciones que, sin modificar su forma jurídica o su estructura general, incorporan herramientas innovadoras, articulaciones con el tercer sector, programas orientados a la demanda o instrumentos de planificación participativa. Aunque mantienen una lógica vivendista, en la práctica la desbordan.
- **Transformador:** modelos que implican un rediseño institucional explícito, con enfoque integral del hábitat, articulación multiactoral, territorialización de las políticas y construcción de capacidades específicas para la planificación urbana.
- **Sedimentado:** casos donde la historia institucional es tan prolongada que conviven múltiples capas de políticas, instrumentos y lógicas superpuestas. No hay ruptura ni rediseño, pero sí una capacidad adaptativa que permite incorporar lo nuevo sin desarmar lo anterior.

Rosario representa el ejemplo paradigmático.

Este mapa no sólo aporta valor empírico al identificar iniciativas concretas, sino que también habilita una lectura política: en muchos municipios, estas instituciones no surgen como una simple delegación de competencias, sino como una decisión política activa de disputar sentidos sobre qué significa garantizar el derecho a habitar o el acceso a una vivienda digna.

La heterogeneidad obliga a mirar más allá de las etiquetas formales. No todo "instituto" responde a una lógica clásica, ni toda "agencia" implica necesariamente innovación. La clave está en cómo se construyen capacidades estatales, qué actores se convocan, cómo se concibe la relación entre vivienda, territorio y ciudadanía, y qué lugar se otorga al Estado local en el entramado urbano.

A continuación, se presenta un esquema sintético que recoge los principales datos de cada experiencia identificada: municipio, año de creación, provincia, nombre formal del ente y observaciones sobre su orientación institucional. Este material no constituye un ranking, sino un insumo para el análisis comparado y el aprendizaje intermunicipal.

Municipio	Año	Provincia	Tipología	Nombre Completo	Observaciones
Sunchales	2012	Santa Fe	Tradicional	Instituto Municipal de la Vivienda de Sunchales	Modelo técnico-operativo con foco en ejecución y coordinación de planes provinciales. Tiene oficina de atención al inquilino y operatoria propia de ahorro previo y loteo con servicios "Sunchalote"
Villa Maria		Córdoba	Reformista	Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura de Villa María	Instituto con programas innovadores como microcréditos y garantías para alquileres.
Coronel Suárez		Buenos Aires	Tradicional	Instituto Municipal de la Vivienda de Coronel Suárez	Estructura clásica, vinculada principalmente a gestión de viviendas sociales.
Rincón de los Sauces	2023	Neuquen	Tradicional	Instituto Municipal de Vivienda y Hábitat de Rincón de los Sauces	Ente ejecutivo de políticas de vivienda local y planificación urbana.
Rafaela	1967	Santa Fe	Tradicional	Instituto Municipal de la Vivienda de Rafaela	Marco normativo fuerte pero con acciones centradas en programas tradicionales con operaciones de crédito.
Neuquén	2021	Neuquén	Reformista	Instituto Municipal de Urbanismo y Hábitat de Neuquén	Planificación urbana integrada con desarrollo habitacional, enfoque técnico aplicado en Integración sociourbana
Esperanza	2012	Santa Fe	Tradicional	Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA) de Esperanza	Alto grado de institucionalización y herramientas para gestión financiera propia.
Bariloche	2008	Rio Negro	Reformista	Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social de Bariloche	Ente de tierras y vivienda con función clave en regularización y producción social del hábitat y regulación de mercado de suelo y de alquileres

Río Cuarto	1996	Cordoba	Tradicional	Instituto Municipal de la Vivienda de Río Cuarto	Instituto centrado en acceso a vivienda, con innovaciones en materia de registro de demanda
Santa Fe	1998	Santa Fe	Transformador	Agencia Santa Fe Hábitat	Transición institucional formal hacia una Agencia con enfoque integral de Hábitat
San Antonio de Areco	2020	Buenos Aires	Reformista	Agencia Municipal de Habitat	Modelo de transición, estructura técnica enfocada en vivienda social bajo paradigma de inclusión social con mecanismos mixtos de financiamiento
Tigre	2019	Buenos Aires	Tradicional	Agencia Hábitat de Tigre	Ente municipal creado por resolución municipal con rol en urbanización y construcción de soluciones habitacionales a partir de mecanismos de articulación política e integración de la Economía Social y Popular
Bahía Blanca	2023	Buenos Aires	Tradicional	Agencia de Salud, Desarrollo Social, Ambiente y Hábitat	Articula el Consejo Municipal de Políticas de Salud, Desarrollo Social, Ambiente y Hábitat
Resistencia	2020	Chaco	Transformador	Agencia Municipal de Desarrollo del Hábitat de Resistencia	Agencia con rol planificador, promueve lotes sociales y urbanización integral.
Junin	2020	Buenos Aires	Tradicional	Agencia Municipal de Tierras y Vivienda	Estructura técnico-operativa centrada en construcción de viviendas.
Berazategui		Buenos Aires	Tradicional	Agencia de Administración de Tierras y Habitat	Instituto con fuerte vinculación a programas sociales provinciales.
Escobar	2019	Buenos Aires	Tradicional	Agencia de Planificación para la Vivienda y el Hábitat	Instituto centrado en la ejecución y regularización dominial.

Rosario	1927	Santa Fe	Sedimentado	Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat de Rosario	Modelo hí-brido con historia institucional, combina políticas clásicas y nuevas líneas.
Bragado	2020	Buenos Aires	Transformador	Agencia Social de Hábitat, Suelo, Urbanismo y Vivienda de Bragado	Agencia creada para intervenir en el mercado inmobiliario local y coordinar políticas urbanas.
Castelli	2017	Buenos Aires	Transformador	Agencia Social de Tierras y Vivienda de Castelli	Modelo único con fideicomiso público municipal para financiar suelo urbanizado.
Las Parejas		Santa Fe	Tradicional	Instituto Municipal de la Vivienda de Las Parejas	Instituto vinculado a programas nacionales y provinciales de vivienda.
Concordia	2016	Entre Ríos	Tradicional	Instituto Municipal de Viviendas y Tierras de Concordia	Ente con funciones clásicas de adjudicación y gestión de tierra fiscal.
San Martín de los Andes	2013	Neuquén	Transformador	Instituto de Vivienda y Hábitat de San Martín de los Andes	Instituto con arquitectura compleja, escuela de autogestión y enfoque participativo.

En términos geográficos, es posible identificar una concentración relativa en dos regiones del país: la pampa productiva (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires) y la región cordillerana (Río Negro y Neuquén), con casos adicionales de interés en ciudades intermedias del NEA, como Resistencia y Concordia. Esta distribución territorial sugiere que la emergencia de institucionalidades locales en materia de hábitat no es homogénea, sino que responde a dinámicas regionales, disponibilidades políticas y configuraciones históricas

particulares que van desde los proyectos colonizadores, las lógicas de las sociedades de fomento o el desarrollo de un Estado de Bienestar Urbano de distinción.

Este conjunto de experiencias pone en evidencia que el campo de la política habitacional local ya no puede pensarse como marginal ni subsidiario. Lo que está en juego es la constitución de un espacio de intervención estatal específico, con identidad propia, tensiones internas y potencial de transformación.

Pensar desde lo que ya existe: apuntes para una conclusión

El recorrido por las experiencias municipales relevadas muestra con claridad que, más allá del escenario político y económico nacional, la política habitacional ha dejado de ser un dominio exclusivo del Estado nacional o de los institutos provinciales de vivienda. Los gobiernos locales no sólo ejecutan programas: diseñan dispositivos, construyen institucionalidades, ensayan enfoques, y en muchos casos, disputan sentidos sobre el rol del Estado en la garantía del derecho a habitar o acceder a una vivienda.

El presente informe no parte de una hipótesis sobre lo que deberían hacer los municipios, sino que propone una lectura atenta de lo que efectivamente ya están haciendo. La clasificación en modelos tradicionales, reformistas, transformadores y sedimentados no pretende establecer jerarquías, sino habilitar claves de lectura que

permitan comprender las distintas lógicas institucionales en juego.

Lo que emerge de este relevamiento es un campo dinámico, en disputa, con trayectorias múltiples y con aprendizajes acumulados. Existen municipios que han institucionalizado su política de hábitat a través de formas autócráticas innovadoras; otros que han reinterpretado estructuras preexistentes desde nuevas lógicas de acción. Algunos combinan enfoques tradicionales con herramientas recientes; otros incorporan prácticas del tercer sector o mecanismos de mercado para ampliar su alcance. En todos los casos, el punto en común es la voluntad de intervenir desde lo local con sentido estratégico.

El federalismo habitacional argentino nunca ha sido simétrico. Pero lo que este mapa sugiere es que ya tampoco es jerárquico. No hay un modelo

nacional que se derrama hacia abajo. Lo que hay es una trama diversa de iniciativas locales, impulsadas por liderazgos municipales que, con mayor o menor respaldo institucional, ensayan formas propias de hacer política pública desde el hábitat.

Cabe destacar que este informe se ha centrado en las experiencias institucionalizadas bajo formas autárquicas específicas. No obstante, existen muchos otros municipios que, aun sin contar con una estructura formalizada, desarrollan programas innovadores y prácticas valiosas en materia de hábitat. Tejido Urbano continuará ampliando este trabajo en futuras

entregas, incorporando ese universo complementario.

En definitiva, no se trata de buscar un modelo único ni una receta replicable. Se trata, más bien, de abrir la mirada, poner en valor lo que ya existe y habilitar la posibilidad de pensar creativamente cómo implementar políticas públicas habitacionales desde los territorios. Frente a un contexto de incertidumbre institucional y fragmentación de capacidades estatales, reconocer la potencia de lo local no es una alternativa, sino una necesidad estratégica para garantizar el derecho a habitar y el acceso a una vivienda digna en la Argentina que nos toca transitar.