

peu

programa de estudios urbanos

maestría • doctorado

Tesis de Doctorado en Estudios Urbanos

Título: Capacidades estatales para la gestión urbana. Aprendizajes de gestión urbana desde el prisma del Plan Federal de Construcción de Viviendas subprograma Nación Municipio, en Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, 2005-2015.

Tesista: María Gabriela Marichelar

Director: Juan Pablo Del Río

Co-director: María Mercedes Di Virgilio

Lugar y fecha: Los Polvorines, 10 de septiembre 2024

INDICE	Error! Bookmark not defined.
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1: Anclajes teóricos para la investigación. Capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional.....	15
1.1 La acción pública como punto de partida	16
1.1.1 Proceso de implementación de la política.....	18
1.2 Capacidades estatales.....	21
1.2.1 Aprendizaje de políticas	24
1.2.2 Descentralización y jerarquización local	27
1.3 El suelo, como enlace entre hábitat y política urbana	31
1.3.1 Apuntes para el abordaje de la gestión y la política urbana	33
1.3.2 Hacia una visión integral de las políticas habitacionales	36
1.3.3 La dimensión del mercado de suelo en el desarrollo urbano	39
1.4 Recapitulando.....	45
CAPITULO 2: Contexto y procesos territoriales que enmarcan la investigación. 49	
2.1 De la globalización neoliberal al proceso de descentralización a nivel local.....	50
2.2 El proceso de urbanización y las ciudades intermedias y pequeñas	54
2.3 Estructuración de las políticas urbanas. Contexto previo al año 1983.....	57
2.4 Hitos y origen del financiamiento habitacional	67
2.5. Recapitulando	70
CAPÍTULO 3: Análisis del proceso de implementación de la política habitacional en PBA, periodo comprendido entre los años 1983 y 2015. Continuidades y rupturas.....	73
3.1 Políticas habitacionales en crisis en la vuelta democrática, 1983-1989	74
3.1.1. Discontinuidad, apertura del debate e integración de políticas urbanas	78
3.2 Hegemonía neoliberal, periodo 1989-2003	82
3.2.1 Particularidades de la descentralización a nivel provincial.....	89
3.3 El retorno del Estado activo, 2003-2015	95
3.3.1 Lectura cuantitativa de los programas habitacionales en PBA	100
3.4 Cambios estructurantes en la implementación de la política habitacional.....	107
3.4.1 Aprendizaje, formación y capacitación.....	112
3.5. Recapitulando.....	119
CAPÍTULO 4: El PFCV subprograma Nación Municipio, como vector de desarrollo de capacidades estatales para la gestión urbana, 2005-2009, PBA ..	122
4.1 La macro y micro implementación. Articulación y acomodamiento de las relaciones intergubernamentales.....	125
4.1.1 Una lectura cuantitativa de la implementación	130
4.1.1.1. La gestión de suelo en la micro implementación.....	132
4.2 El sostenimiento de acceso al financiamiento de la política habitacional como indicador de enlace con la política de suelo	140
4.2.1. Tendencias observadas en la capacidad de gestión de suelo urbano	142
4.2.2 Operacionalización de la capacidad de gestión de política habitacional.....	144
4.2.3 Análisis de capacidades estatales para la gestión urbana	149
4.2.3.1 Primera categoría: Capacidad muy baja para la gestión habitacional. Navarro	150

4.2.3.2 Segunda categoría. Capacidad baja para la gestión de la política habitacional. L. N. Alem.....	153
4.2.3.3 Tercera categoría. Capacidad media de gestión de la política habitacional. Pehuajó	157
4.2.3.4. Cuarta categoría. Capacidad alta para la gestión de la política habitacional. Olavarría	161
4.3 Recapitulando.....	165
CAPÍTULO 5: Formación de capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional, en Pehuajó, 2005-2015. Estudio de caso parte I	168
5.1 El rol de la ciudad de Pehuajó en el sistema regional	170
5.1.1 Organización y configuración de la ciudad de Pehuajó	173
5.1.2 Proceso de poblamiento y ocupación del territorio pehuajense	177
5.2 Análisis de la gestión urbana, período 1983-2015, Pehuajó	181
5.2.1 Primer gobierno local en el retorno democrático, 1983-1995.....	183
5.2.2 Políticas urbanas en momentos de crisis económica e institucional, periodo 1995-2003	190
5.2.3 Implementación de política urbana local con el Estado central presente, 2003-2007..	198
5.2.4 El Estado local en acción, 2007-2015	202
5.3. Recapitulando.....	209
CAPÍTULO 6: Aprendizajes para el cambio de políticas. Integración de políticas sectoriales, de suelo y vivienda. Estudio de caso parte II	212
6.1 Instrumento de gestión habitacional: Programa local de Construcción de viviendas.....	213
6.2 Instrumentos de movilización de suelo urbano	218
6.2.1 Expropiación. Reserva urbana, Quinta Los Rodríguez.....	224
6.2.2 Prescripción adquisitiva. Saneamiento dominial para equipamiento público.....	226
6.2.3 Permuta de suelo. Cooperativa Eléctrica Pehuajó.....	227
6.2.4 Consorcios Urbanísticos.....	228
6.2.4.1 Consorcio Urbanístico Lote familia Giani	229
6.2.4.2 Consorcio Urbanístico familia Lorenzo.....	231
6.2.4.3 Consorcio familia De La Peña	233
6.3 Evolución de la gestión urbana. De la acción a la innovación	237
6.4 Capacidades estatales locales y aprendizajes de gestión urbana	240
6.5 Recapitulando.....	247
REFLEXIONES FINALES	249
BIBLIOGRAFIA.....	260
ANEXO DOCUMENTAL	Error! Bookmark not defined.
Convenio Marco PFCV	279
Convenio PFCV Nación Municipio, Pehuajo	285
Resolución 528/05.....	288
ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, FIGURAS E IMÁGENES.....	291
TABLAS.....	291
Gráficos.....	292
Figuras	293
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	295

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a quienes me acompañaron en este camino de escritura de tesis. Ha sido un largo camino lleno de desafíos y aprendizajes, y llegar hasta aquí ha sido posible gracias al apoyo y la inspiración de muchas personas e instituciones públicas.

En principio, quiero agradecer a mis directores de tesis, Juan Pablo del Río y María Mercedes Di Virgilio, por su sabiduría, paciencia, profesionalidad y guía experta a lo largo de este proceso. Su trabajo y aliento fue central para llegar a esta meta.

También, quiero expresar mi gratitud a la educación pública, que ha sido la base fundamental en mi desarrollo personal y profesional. A la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP, donde me formé y me construí junto a valiosos compañeros. Quiero agradecer a lxs profesores y colegas, docentes de la Cátedra de Teorías y Planificación Territorial de la FAU y al equipo de investigación del CIUT. También a mis compañeros de la Asignatura Electiva Proyecto Urbano y Gestión del Hábitat: Guille, Noe, Olaf, Miriam, Martín y José con quienes desplegamos una hermosa y comprometida tarea. Agradezco a Augusto Avalos que me asistió con la cartografía.

En mi camino de formación he compartido discusiones, estudios, lecturas y análisis sobre problemas urbanos, la vivienda, el hábitat y el habitar, y entonces, agradezco al universo por haber transitado en la Maestría de Hábitat y Vivienda en la Universidad Nacional de Mar del Plata y Rosario, dirigida por Raúl Fernández Wagner, donde construimos amistades con amigas geniales, pensantes y trabajadoras: Cristina, Miriam y Mariana, a quienes atesoro. También a la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde a partir del curso de Mercado de Suelo incursioné en ese campo de estudio y conocí personas muy valiosas por su expertise, acción y calidad humana. Quiero destacar especialmente mi agradecimiento a Eduardo Reese por su trabajo consecuente y constructor, de conocimiento y de redes de relaciones. También en la UNGS, quiero agradecer al DEU específicamente a Alicia Novik, a todxs lxs profesores, y a mis compañeros de la primera cohorte, con quienes formamos un grupo de apoyo invaluable: Guille, Pablo, Martín, Ana, Naty, Inés, Cardenys y Valeria.

Quiero agradecer a quienes cotidianamente trabajan en las políticas públicas para garantizar derechos y construir ciudades más justas y equitativas, y a quienes deciden construir un Estado activo y solidario; desde el Estado provincial, en el IVBA y en los municipios, de Pehuajó y Benito Juárez.

También quiero agradecer a mis amigas, grandes puntales emocionales: Zulma, Aye y Lili, por alentar y comprender todo, siempre.

Finalmente, quiero expresar mi profunda gratitud a mis padres, Pedro y Techy, por su constante apoyo y amor incondicional. A mi familia, mi refugio de amor y fortaleza, energía y alegría, motor indispensable para transitar estos momentos: mis hijas Meme, Vale y Agustín; y a mi amor, Mario, mi compañero y cómplice en este viaje.

A todas estas personas e instituciones ¡gracias totales!

RESUMEN

Esta investigación se centra en el proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales locales para la gestión urbana. Particularmente, atiende a implementación de los Planes Federales de Construcción de Viviendas, con foco en el subprograma Nación Municipio, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015 en la Provincia de Buenos Aires. Los Programas Federales expresaron la decisión del gobierno nacional de invertir en el territorio recursos recentralizados para la construcción de viviendas, por fuera del Sistema Federal de Viviendas, redefiniendo las relaciones intergubernamentales y el rol de los gobiernos municipales en la gestión de la política sectorial. De esta manera, se fortaleció la actuación de los gobiernos locales en políticas urbanas que propició el desarrollo de nuevas capacidades estatales para la implementación de dichas iniciativas, en un contexto de descentralización de competencias del nivel central hacia los niveles subnacionales, impulsado durante de la década de 1990.

Asimismo, los Programas Federales, y especialmente el subprograma Nación Municipio, impulsaron a los gobiernos municipales a implementar instrumentos de gestión de suelo urbano para disponer de tierra para la construcción de viviendas. En este marco, los municipios debieron no sólo poner en práctica las capacidades ya adquiridas, sino desarrollar nuevas.

De este modo, la tesis indaga la implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas Subprograma Nación Municipio para reconocer las acciones locales que destrabaron su implementación, que signaron la evolución y aprendizaje para el cambio de políticas a partir de un estudio de caso en el municipio de Pehuajó, en la PBA mediante la implementación de estrategias metodológicas mixtas, combinando técnicas de recolección de datos cuantitativas y cualitativas, profundizando en un estudio de caso, de carácter longitudinal.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se focaliza en el análisis del fortalecimiento y la formación de capacidades estatales para la gestión urbana a nivel municipal, en la Provincia de Buenos Aires (de aquí en más, PBA), en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, con foco en la implementación de los programas de construcción de vivienda denominados Planes Federales de Construcción de Viviendas (de aquí en más, PFCV), particularmente atendiendo al subprograma Nación Municipio. Se sostiene que la decisión del gobierno nacional de invertir en el territorio recursos recentralizados para la construcción de viviendas, por fuera del Sistema Federal de Viviendas, redefinió las relaciones intergubernamentales, enmarcadas en el proceso de descentralización de la política, definida en el proceso de reestructuración del Estado con más de cuatro décadas de desarrollo, entre los años 1976 y la actualidad.

Así, el gobierno nacional delegó actividades propias del poder central a las provincias y a los municipios. De esta forma, la política habitacional fue descentralizada de forma tardía en la década de 1990, en pleno auge de las políticas de corte neoliberal, cuando se constituyó el Sistema Federal de Viviendas (Ley 24.464). El presupuesto se descentralizó hacia las provincias y estas definieron las políticas a implementar en los municipios. Ya a principios del siglo XXI, y como motor de recuperación del empleo, el gobierno nacional definió una política habitacional de carácter recentralizada, estableciendo una relación directa entre la nación y los municipios. Se trata de los PFCV. Para abordarlos, esta tesis hace especial foco en el Subprograma Nación Municipio.

En esta tesis se sostiene que la implementación de estos programas habitacionales recentralizados fue disruptiva, no solo por el redireccionamiento de las relaciones intergubernamentales, sino también por la disponibilidad de presupuesto. Se asevera esto debido a que este financiamiento propició la construcción de gran cantidad de viviendas en el país, y en la PBA, específicamente. El PFCV subprograma Nación Municipio supone un punto de inflexión, en tanto introdujo una novedad relacionada con la decisión de invertir en el territorio, de asignar presupuesto para la construcción de cantidad de viviendas, y promover la capacitación de los gobiernos locales para definir políticas de suelo más activas en el mercado de suelo urbano, creando condiciones para la formación de capacidades estatales locales para la gestión de una política urbana con mayores niveles de integración.

Particularmente en el periodo en estudio se identifica el debilitamiento de las posibilidades de acceso al suelo. Un sector mayoritario de la población enfrentó restricciones condicionadas por el alza del precio del suelo urbano disponible. Esta tendencia estuvo mediada por las características de la reactivación de la economía tras la salida de la convertibilidad y la propia decisión política de inversión en el territorio. Este problema interpeló a los gobiernos municipales y, en parte, los obligó a implementar instrumentos de gestión de suelo capaces de incidir en el funcionamiento del mercado de suelo o, al menos, en la disponibilidad de este bien escaso para los programas de construcción de vivienda. De este modo, se registró una tensión en la relación entre las políticas urbanas y las políticas habitacionales exponiendo el carácter fragmentado de las políticas urbanas desplegadas en el territorio, hasta entonces.

En este marco, el estudio del PFCV subprograma Nación Municipio en municipios de la PBA, en cuanto a definiciones que emanan del gobierno nacional apuntará a identificar –desde el punto de vista de la macroimplementación– la influencia del gobierno nacional sobre los niveles provinciales y locales, a partir de las decisiones de inversión. Por otro lado, desde el estudio de implementación de la política a escala local –la microimplementación– echará luz sobre mecanismos, modalidades relacionales, dimensiones de análisis de los fenómenos urbano-territoriales presentes en las políticas urbanas que se retroalimentan entre los niveles de implementación de la política.

Al momento de analizar las destrezas desplegadas por los municipios, se considerará que éstas implican capacidades estatales administrativas, técnicas, políticas e institucionales y constituyen capacidades para la gestión urbana, basadas en decisiones políticas, que integran las capacidades de gobierno. El proceso de aprendizaje favorece la formación y fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión urbana, al tiempo que emerge de pujas de intereses en la ciudad.

El enfoque de esta investigación se nutre, por un lado, de la producción teórica del campo de las políticas públicas y, por otro, de los estudios urbanos, para profundizar en el estudio de las políticas urbanas, habitacionales y de suelo, específicamente. El abordaje de las capacidades estatales se estudiarán prestando especial atención al proceso de aprendizaje que facilita e induce el cambio de políticas. El cual emerge desde los diferentes actores en el tiempo y contribuyen en el marco de la temática

trabajada a jerarquizar el rol de los gobiernos locales, en tanto instancia más descentralizada en la implementación de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, el objetivo de esta investigación es indagar en el proceso de formación de capacidades estatales locales para la gestión urbana que puso en juego el enlace de la política habitacional con la política urbana, en el marco de la implementación de los PFCV, en una ciudad pequeña de la PBA, como es el caso del partido de Pehuajó, entre los años 2005-2015.

A fin de llevar a cabo el objetivo general, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- Reconocer cómo se reconfiguró la relación entre las políticas habitacionales y de suelo como parte de las políticas urbanas implementadas en la PBA, a fin de contextualizar su impronta en la gestión urbana local.
- Analizar la macro y micro implementación de la política habitacional, las relaciones intergubernamentales emergentes y los posicionamientos de los distintos actores intervinientes en la PBA, con especial énfasis del PFCV subprograma Nación Municipio, con base en el caso de la ciudad de Pehuajó.
- Estudiar las dimensiones decisionales, administrativas y políticas de la gestión urbana local desplegadas en Pehuajó al momento de la implementación de los PFCV, que modificaron la estructura decisional y técnico-administrativa e incidieron en la configuración de la ciudad.

A partir de estos objetivos, se abren los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron las lógicas y los procesos de aprendizajes que redundaron en la formación y fortalecimiento de capacidades estatales locales al momento de la implementación del PFCV en PBA, 2005-2015? ¿Bajo qué forma se dan las disputas de poder en el proceso de implementación de la política? ¿De qué manera estas incidieron en la formulación de nuevas relaciones intergubernamentales, enmarcadas en el proceso de descentralización de la política y de recentralización de la política habitacional? ¿Cómo se revela la instancia local para dar respuesta a la construcción de la ciudad en esta fase de mercantilización de las ciudades argentinas? ¿Hasta qué punto la jerarquización de la escala local contribuyó a desarrollar una política urbana integrada?

Hipótesis

En este trabajo, la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio y la gestión del suelo constituyen el centro del análisis de la acción pública en las ciudades. Estas políticas actuaron como disparadores de un proceso de aprendizaje, que contribuyeron a la formación y fortalecimiento de capacidades estatales, para la gestión urbana.

La decisión del gobierno nacional de brindar financiamiento habitacional de modo directo a los municipios, interpeló las capacidades de los gobiernos municipales de la PBA, y de Argentina en su conjunto. Estas decisiones de la macroimplementación de la política, fueron mediadas por la presión del mercado de suelo con escasa regulación, que impulsó a desplegar pericias, a adquirir nuevas herramientas, a transitar un proceso de conocimiento que aportaron a una gestión urbana más integrada. Se generaron, así, nuevas capacidades estatales locales para la gestión urbana.

Por su proximidad a los problemas urbanos, el municipio se constituye en la unidad política, técnica y administrativa capaz de aportar, a partir del manejo del suelo urbano, a una distribución social del espacio más equitativa, así como la planificación de la ciudad e inversión en el territorio. Es decir, es en el nivel del gobierno local donde es posible formular e implementar políticas urbanas de manera más integrada.

En ese sentido, la redefinición de las relaciones intergubernamentales que la recentralización de la política habitacional produjo, se desplegaron en el marco de un amplio proceso de descentralización hacia los municipios. La configuración de estas relaciones, fortaleció a los municipios en el reposicionamiento de la agenda urbana y en su capacidad de gestión.

Metodología

Esta investigación se apoya en una estrategia metodológica con abordaje mixto, combinando técnicas de recolección de datos cuantitativas y cualitativas, profundizando en un estudio de caso, de carácter longitudinal, con énfasis en los años 2005-2015. Para el análisis cuantitativo de la política habitacional en la PBA, y el estudio de la ciudad de Pehuajó, se dispuso el análisis del Listado Gerencial Instituto de la Vivienda (IVBA), que integra información y datos de los diferentes departamentos

que componen el IVBA¹. Asimismo, este trabajo se nutre de otra base de datos, específica del PFCV subprograma Nación Municipio, construida en el Departamento de Estudios Previos, el cual depende del IVBA que registra la información suministrada por los municipios, datos dominiales, urbanos y urbanísticos de cada uno de los proyectos. También, se incorporó el análisis del listado de generación de suelo provincial Plan Familia Propietaria, en el período 1995-1998, así como registros de la secretaría de Obras Públicas del municipio de Pehuajó en el periodo 1983-2018.

Para el abordaje cualitativo se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave. En dos oportunidades se realizaron las entrevistas a funcionarios/as de la municipalidad de Pehuajó². Entre ellos, el secretario de Obras Públicas, el director de Vivienda y personal técnico de la dirección de Vivienda. Con estos funcionarios se sostuvo una comunicación por mail a lo largo del desarrollo del trabajo, entre los años 2015 y 2018. También se realizaron entrevistas a tres funcionarias que ejercieron cargos ejecutivos en planificación y obras públicas en la Municipalidad de Pehuajó, entre los años 1983 y 2007. Asimismo, a nivel provincial, se realizaron entrevistas a cinco funcionarios y funcionarias que ocuparon lugares de decisión de la política habitacional, entre los años 1987 y 2017.

El procesamiento de los datos y su posterior análisis, permitió la elaboración de un indicador de intensidad de implementación de política habitacional en el territorio a partir de reconocer tendencias en la gestión del suelo urbano y de los programas de construcción de vivienda, con eje en la implementación de convenios de construcción de vivienda y de instrumentos de manejo de suelo para viabilizar la política habitacional. Por otro lado, se trabajó con fotos satelitales en diversos cortes temporales entre los años 2000 y 2020 disponibles en Google Earth, y con la planimetría fotogramétrica de la Ciudad de Pehuajó del año 1988. Estos insumos fueron fundamentales para la lectura de la evolución de la configuración de la ciudad de Pehuajó, que se interpretaron para la construcción de cartografía.

¹El acceso a esta información, a partir de autorización oficial del IVBA permitió su estudio y divulgación. Asimismo, la experimentación en clave personal de la autora de este trabajo, como trabajadora profesional del IVBA en el Departamento Estudios Previos al momento de realizarse el registro de los datos expuestos, fue relevante.

² Entre los principales tópicos desplegados en las entrevistas se buscó caracterizar el vínculo intergubernamental nación-provincia-municipios, reconocer las estrategias de intervención territorial para la implementación de la política habitacional, explicitando los criterios de manejo de suelo y así también, reconocer las definiciones de política urbana local.

Asimismo, se analizó bibliografía especializada, publicaciones institucionales de diferentes organismos públicos, del gobierno nacional, provincial y local y de las organizaciones sociales. Se opta por el estudio de caso, en acuerdo con Sautu (2005), ya que se reconoce en esta técnica un método que permite una fuerte orientación empírica y descriptiva, con detalles y particularidades que enriquecen el análisis del problema. Particularmente para el estudio de capacidades estatales Rodríguez Gustá sostiene que “los estudios de caso con evidencia densa, histórica y sincrónica, parecen al menos hoy en día el medio más adecuado para una acumulación empírica y reflexión teórica”(2007:103), y en ese sentido se orienta esta construcción.

Se espera que los resultados de esta investigación abonen al estudio de la implementación de la política habitacional, con eje en la PBA. Se pretende, asimismo, aportar a reflexionar acerca de la importancia de generar, formar y fortalecer capacidades estatales locales para la gestión urbana, que integre conocimiento de manejo del suelo urbano para la implementación de política habitacional, aspecto que en la actualidad continúa siendo objeto de debate y agenda pública.

Contenidos

El trabajo se organiza en seis capítulos, un apartado de conclusiones y anexos documentales. En el **capítulo 1** se recuperarán estudios precedentes, discusiones e investigaciones que echaron luz al tema en estudio y se desarrollan los anclajes teóricos y claves de análisis que guían la investigación. Se indagará en el proceso de aprendizaje, para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades estatales locales para la gestión urbana. Este aprendizaje, centra al suelo urbano como articulador entre la política urbana y la política habitacional. Se jerarquiza en el rol central de implementación de la acción pública urbana a la escala local, donde se territorializan las políticas. En el **capítulo 2** se indagará en el contexto y antecedentes institucionales que enmarcan la investigación, con eje en la implementación de la política urbana, habitacional y de suelo, en el periodo comprendido entre los años 1983, de recuperación democrática y finales del año 2015.

Mientras que en el **capítulo 3** se analizarán en la perspectiva histórica los cambios en la implementación de la política habitacional y de suelo, desde la recuperación de la democracia al año 2015. En el análisis se reconocerán, continuidades y rupturas en la implementación de la política habitacional que fortalecieron capacidades estatales

locales para la gestión urbana, y contribuyeron a jerarquizar a los municipios en esta tarea.

El **Capítulo 4** se iniciará con el estudio en profundidad del subprograma PFCV Nación Municipio, y a partir de ello se articulará con el análisis del sostenimiento en la implementación de programas habitacionales en diversos municipios con la finalidad de identificar los instrumentos de manejo del suelo urbano que utilizaron los municipios para la implementación del subprograma. Esto aportará pistas sobre las capacidades estatales que se irán adquiriendo y fortaleciendo. Se ponderará, entonces, el sostenimiento de la política habitacional a lo largo del tiempo como indicador de la gestión del suelo urbano en municipios de la PBA. De esta forma, se identificará que, en el municipio de Pehuajó, a partir del aprendizaje instrumental, funcionarios y funcionarias adquirieron capacidades de manejo del suelo, facilitando una acción pública urbana más integrada. Así, de una acción pública de baja intensidad, se llegó a la innovación en la gestión urbana, con la formulación de política urbana local.

El **capítulo 5** contextualiza el caso de estudio, de formación de capacidades estatales para la gestión urbana en Pehuajó, desde 1983 a 2015. Se identificará en el municipio de Pehuajó, el despliegue de estrategias de manejo de suelo urbano que redundó en formulación de política urbana desde el gobierno local. Mientras que en el **capítulo 6** se analizarán los instrumentos de gestión urbana utilizados para generar suelo e implementar acción pública local de vivienda, que darán cuenta de un saldo positivo de integración de políticas urbanas y de desarrollo de capacidades estatales. Se reconocerá, así, la evolución de capacidades estatales a partir de un proceso de aprendizaje, que registra la articulación de política habitacional con la política urbana y la gestión de instrumentos de manejo de suelo urbano.

Por último, se presentan las reflexiones finales, que abonan y defienden la hipótesis que desata este estudio.

CAPÍTULO 1: Anclajes teóricos para la investigación. Capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional

El objetivo de este capítulo es presentar los antecedentes teóricos que guían la investigación. El estudio se centra en la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio en la PBA, así como en las estrategias de manejo de suelo urbano emergentes en los gobiernos locales, con el caso de estudio de Pehuajó, como principal referencia empírica. Este análisis multiescalar también describe los cambios y continuidades a nivel provincial en la gestión del suelo desde la recuperación democrática hasta el año 2015.

Para abordar este estudio, se complementan tres grandes enfoques: primero, de la acción pública y la evaluación de los procesos de implementación de políticas; segundo, sobre las capacidades estatales y los procesos de aprendizaje dentro del marco de las políticas públicas; y tercero, la cuestión de la gestión del suelo urbano, como un elemento crítico para analizar las políticas urbanas y el hábitat.

El capítulo se estructura en tres apartados. El primer apartado busca profundizar en las relaciones entre el Estado y la sociedad, descentrar la visión estado-céntrica y ofrecer un enfoque de políticas públicas que trascienda la esfera institucional. Aquí se revisan y precisan principalmente las nociones de acción pública y Régimen de Implementación.

El segundo apartado examina las capacidades estatales. Se revisan dimensiones que van más allá de los aspectos administrativos, técnicos o burocráticos, incluyendo también la interacción política que configura las capacidades relacionales. Se destacan los modos de articulación política y comunicación como aspectos clave, y se introduce el análisis del proceso de aprendizaje para el cambio de políticas. En esta fase, los aprendizajes instrumentales, sociales y políticos, tanto individuales como de las coaliciones promotoras involucradas, son de particular relevancia.

El tercer apartado ofrece una perspectiva sobre la política urbana, enfatizando la comprensión de los mecanismos del mercado de suelo como elementos cruciales para nutrir una visión integral de la política habitacional. Se revisan autores clásicos que han problematizado la cuestión urbana y se desarrolla una conceptualización de la política urbana que entrelaza el enfoque de las políticas públicas con los circuitos de

producción, consumo, intercambio y acumulación que se generan y reproducen en el espacio urbano.

1.1 La acción pública como punto de partida

Esta tesis parte de reconocer al Estado como un “conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada” (O’Donnell, 1993:3). Este conjunto de relaciones sociedad-Estado se concreta mediante sucesivas tomas de posición de diferentes actores sociales, individuales, colectivos, así como estatales, frente a *cuestiones socialmente problematizadas* que plantea la sociedad. Allí se cristalizan las relaciones de poder, que emergen de la arena pública y revelan una dinámica que comprende la construcción del problema.

La vinculación entre el Estado y la sociedad, de acuerdo a Oszlak (2000), se puede comprender a partir de una tríada relacional. La primera relación remite al orden funcional o de la división social del trabajo, para regular las relaciones laborales y promocionar la actividad privada. La segunda, refiere a la cuestión material o de distribución del excedente social y promueve la redistribución de recursos, extrayendo de la sociedad y devolviendo a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones favoreciendo a determinados sectores. Finalmente, en tercer orden, la relación de dominación, regulando la correlación de fuerzas.

Desde esa perspectiva, frente a los problemas de la política, el Estado asume decisiones que se manifiestan en la distribución de recursos, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social y enuncia políticas que pueden ser reglamentarias, distributivas o redistributivas (Oszlak, 2000; Thoening, 1997 y Aguilar Villanueva, 1992). Si bien la política distributiva aparece como una arena pacífica, asumida con recursos públicos, la política reglamentaria se erige como una arena de conflicto y negociación de los grupos de poder; mientras que la política redistributiva es la más audaz y radical, ya que aborda las cuestiones de la relación de propiedad, poder y prestigio social, y tiende a ser la arena más tensa y conflictiva (Aguilar Villanueva, 1992).

Se asume a la acción pública como un *curso de acción con sentido*, identificando así a la forma en que la política define sus objetivos, instrumentos y operadores, fortalece o debilita intereses de actores sociales (Aguilar Villanueva, 1992). Las políticas públicas

son manifestaciones del Estado en respuestas a cuestiones socialmente problematizadas que forman parte de las agendas de gobierno y manifiestan tomas de posición del Estado frente a esas cuestiones (Oszlak, 1995 y Thoening, 1997). Asimismo, se recupera de Thoening (1997) la noción de *acción pública* que da cuenta de una modalidad de intervención caracterizada por la coordinación horizontal entre múltiples actores sociales, públicos y privados, en un escenario de articulación multiescalar y coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno. Asigna, así, al territorio una relación dinámica entre los componentes sociales, económicos, culturales, institucionales y de poder y propone estudiarla como *acción pública* y ampliar la mirada de análisis hacia una concepción que no sea estado-céntrica.

Con esta intervención, Thoening, alerta sobre los riesgos de caer en un sesgo estado-céntrico al utilizar el concepto de política pública y encuentra más adecuado hablar de *acción pública*. También señala Thoening que el “Estado no es monolítico, y que la sociedad, además de interactuar con el Estado, reconoce otros interlocutores con *la política*. Pensar las políticas públicas solo desde la esfera institucional desconoce la naturaleza de lo político, indefectiblemente situada y conflictiva” (Thoening, 1997: 22). Esta indicación es particularmente pertinente para pensar a la acción pública en movimiento, en evolución, en un proceso histórico determinado. En este sentido, indagar en la acción pública supone la identificación de los actores involucrados y de sus prácticas en el proceso de la política urbana, y en los efectos territoriales (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Por su lado, Lascoume y Le Galès (2014) postulan a la acción pública como “la mejor estrategia de acción posible para tratar asuntos prioritarios” (2014: 78), ya que, privadas o públicas, las organizaciones tienen intereses para actuar. Mientras que Aguilar Villanueva (1992) incorpora la opinión, la participación, la corresponsabilidad de los privados en su calidad de electores y contribuyentes, al hablar de políticas públicas como decisiones de gobierno.

En ese marco, el conocimiento de las políticas parte de estudiar el proceso de decisión de *la política*. Se trata de reconocer por qué se define de determinada manera a los problemas que son asumidos como públicos; cómo y por qué se toman determinados patrones de implementación; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, mejorarlas, o dejarlas de lado. Así, el conocimiento en el proceso de deliberación y decisión de la política, define los instrumentos y procedimientos de la acción pública. Estas dos actividades del conocimiento de las políticas, el proceso de

discusión y de decisión, son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias.

Para el estudio de la acción pública, es prioritario dar cuenta del ciclo de la política, y de este modo, analizar el diseño, las definiciones iniciales, los posicionamientos, la implementación, la evaluación y resultados de ésta. La definición del problema público ya implica una toma de posición política, al tiempo que revela quién define, quién decide y condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos, y las opciones de acción.

Se entiende de esta forma que la toma de decisión por parte del Estado no es monolítica, ni un proceso homogéneo, menos aún en sus capacidades, ya que el Estado está compuesto por un conjunto de partes, con lógicas diferentes, y engranajes que llevan adelante la acción pública. Más allá de ser un aparato fragmentado entre agencias, organizaciones, grandes cuerpos, en relación estrecha con intereses privados, a veces se organizan redes que configuran un marco que favorece el proceso de aprendizaje y circulación de las ideas, que constituye el *Régimen de Implementación*.

1.1.1 Proceso de implementación de la política

En el estudio de Régimen de Implementación se reconocen particularidades en el proceso de descentralización de la política que posibilitan identificar los mecanismos y arreglos institucionales que tienen lugar en la implementación de la acción pública, así como la articulación entre niveles involucrados en el sistema federal (Stoker, 1989).

Por lo tanto, el Régimen de Implementación puede ser considerado un arreglo entre los participantes de esa acción, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de esos valores. En el nivel organizativo, se trata de un régimen, un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobierna la interacción de los participantes con la finalidad de cumplir una decisión colectiva. La implementación intergubernamental, en el sistema federal de gobierno requiere cooperación. En tal sentido, el federalismo cooperativo supone interés mutuo como condición suficiente para la coordinación política en el ejercicio de poder para promover acciones capaces de acrecentar la viabilidad de la cooperación (Stoker, 1989).

Asimismo, para el estudio del Régimen de Implementación es relevante profundizar en la dinámica de actores y los mecanismos de regulación, identificando el entramado institucional en un espacio limitado, distinguiendo la lógica de acción pública de las lógicas particulares (Cabrero Mendoza, 2012). De esta manera, frente a la fragmentación del Estado, estudiar las redes de políticas en la acción pública, aporta a comprender el aprendizaje social de las políticas. Entonces, deviene central el análisis de las decisiones gubernamentales y las relaciones que se dan en la sociedad, ya que estas relaciones, estructuran la configuración urbana y cristalizan las relaciones sociales en el espacio.

Así, la gestión reconoce distintas arenas políticas en las que se inscriben los diferentes niveles donde se desempeña la acción pública, ya sean internacional, nacional, provincial, local o barrial (Chiara y Di Virgilio 2017). Esas arenas políticas con distintas lógicas operan en las relaciones intergubernamentales; como la lógica de la supremacía del Estado nacional por sobre los provinciales, la lógica técnica, de las agendas provinciales y la actualización de la trama tradicional de las instituciones protagonistas. La combinación del tipo de régimen provincial con la manera en que el Estado se establece funcional y legalmente en el territorio es compleja y diferente con sus respectivas sociedades locales. Estas relaciones son un factor endógeno que se erige como espacio clave desde el cual operar las transformaciones necesarias para alcanzar mayores niveles de integración y equidad (Chiara y Subirats, 2009).

A partir de la adquisición de legitimidad estatal, en el proceso de implementación de la política, quedan saldos clave: la recuperación de recursos del gobierno nacional para redistribuir entre las provincias, la construcción de institucionalidad, equipos gestores formados con herramientas estratégicas para orientar las apuestas, y finalmente, capacidad de movilizar espacios de articulación de las relaciones intergubernamentales, y una trama más expandida de actores involucrados.

Las políticas no se implementan de manera rígida como fueron definidas por la burocracia; no es simplemente que los decisores indiquen las directrices y los empleados públicos las ejecuten. Al contrario, cuando la acción se pone en marcha, surgen una serie de oportunidades, expectativas, poderes, intereses, y responsabilidades en un escenario complejo y conflictivo. La implementación de la política involucra una dinámica en la que los elementos programados y los aspectos discrecionales se entrelazan, afectando las interacciones entre los actores

involucrados y estableciendo dinámicas internas en las organizaciones (Lascoumes y Le Galès, 2014). Así, se generan negociaciones externas que buscan financiamiento específico para, transformar un enunciado en un curso de acción efectivo (Aguilar Villanueva, 1992).

En este sentido, la implementación de las políticas públicas en Argentina está influenciada por los contextos que emergen de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local. Así, se abren espacios para análisis que abarcan las dimensiones macro, meso y micro de la implementación. En el diálogo entre las condiciones generales y el entramado de actores involucrados, se pueden identificar las fases y los marcos en los que se desarrollan las políticas.

La implementación de políticas provenientes de los gobiernos centrales suele ser una estrategia para abordar la fragmentación y la debilidad de los poderes en un sistema federal. Esta implementación, que se lleva a cabo de manera vertical, refleja una acumulación de poder centralizado, en un enfoque de arriba hacia abajo (Aguilar Villanueva, 1992). Por otro lado, las iniciativas locales tienden a buscar resultados sin estar subordinadas, estableciendo un vínculo directo con las instancias centrales. En el modelo de abajo hacia arriba, donde interactúan las ciudadanas y los ciudadanos y las y los burócratas, estas interacciones influyen en la determinación de prioridades a partir de sus propias lógicas. Así, se entiende que el proceso de las políticas públicas no es unidireccional; más bien, se ajusta y adapta a las tensiones y demandas de los diversos actores que participan en los distintos niveles gubernamentales y estatales.

Por otro lado, los instrumentos de la acción pública funcionan como dispositivos tanto técnicos como sociales, que organizan relaciones específicas entre el poder público y sus destinatarios, estructurando así el proceso de implementación de la política. La instrumentación de la acción pública se refiere al conjunto de problemas relacionados con la selección y el uso de estos instrumentos, que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental. Es importante destacar que los instrumentos no son neutros, ya que configuran la acción pública según su propia lógica y reflejan los valores derivados de la interpretación social del Estado (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Por último, Isuani (2012) también reconoció a los instrumentos de política como una pieza clave que condiciona la capacidad de intervención estatal frente a la diversidad de problemas que afecta a la sociedad. En ese sentido, el estudio de la

implementación de la política reconoce la importancia de los instrumentos de gestión, que hacen posible el funcionamiento democrático del Estado.

1.2 Capacidades estatales

Como se discutirá en el tercer apartado, uno de los supuestos teóricos de esta tesis es que para gestionar el desarrollo urbano es esencial establecer límites a la propiedad privada y comprender las dinámicas del mercado de suelo urbano. En este contexto, las capacidades estatales se convierten en una dimensión crítica, ya que si se aceptara la superación del orden civilista y la delimitación del contenido de la propiedad fuera parte del sentido común, las mismas serían más que necesarias para materializar la función social y ambiental de la propiedad.

Las capacidades estatales se refieren a la capacidad de los gobiernos para priorizar, decidir y gestionar cuestiones públicas (Repetto, 2004). Esta intervención estatal no se limita a aspectos técnico-administrativos, sino que también se manifiesta en el ámbito institucional y en el marco del juego político. Repetto define el concepto de capacidades estatales a través de cuatro dimensiones: en primer lugar, la *capacidad institucional*, que implica la habilidad para establecer y garantizar el cumplimiento de las reglas que regulan las interacciones políticas y económicas. En segundo lugar, la *capacidad técnica*, que se relaciona con la habilidad para analizar y gestionar la macroeconomía y la política en general. En tercer lugar, la *capacidad administrativa*, entendida como la competencia del Estado para implementar la provisión de bienes y servicios. Finalmente, la *capacidad política*, que se refiere a la habilidad del Estado para procesar las demandas sociales, integrando la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos.

Estas capacidades están estrechamente interrelacionadas y reflejan el debate sobre el Estado como expresión de relaciones de poder. Se pueden agrupar en dos dimensiones básicas: por un lado, las capacidades técnicas-administrativas, que se pueden unificar en *patrones tecnoburocráticos*; y por otro, las capacidades institucionales y políticas, que están imbricadas y constituyen una *capacidad relacional* que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. De este modo, las capacidades relacionales colocan a la *política* en el centro del análisis y están vinculadas con los actores que participan en la disputa de intereses en la formulación de políticas públicas.

Para profundizar en el estudio de las capacidades administrativas del Estado, O'Donnell (1993) y Oszlak, (1980) han identificado dos elementos fundamentales que influyen en el desarrollo de capacidad organizacional y de las burocracias a nivel local: por un lado, los recursos fiscales; y por el otro, la *expertise* profesional institucionalizada en el personal de la burocracia.

Por su parte, Rodríguez Gustá (2007) propone que la capacidad de sector público también está condicionada por la influencia de los actores no estatales. Por tanto, cierto tipo de relaciones sociales puede jerarquizar la política y aumentar la capacidad del sector público. Pero para realizar un análisis cabal de ello es necesario explorar los mecanismos de articulación, los modos en que se realiza la puesta en común de perspectivas y recursos, como así también, las fortalezas de las organizaciones sociales que inciden en las políticas públicas.

En este sentido, las capacidades estatales y la orientación de la política configuran dimensiones de análisis independientes, aunque interrelacionadas. Según Moro (2012), las resoluciones de los gestores definen el sentido de intervención pública en tres planos: de financiamiento, de atención y gestión. Por un lado, el plano del financiamiento refiere a la asignación de recursos y fuentes de financiamiento; por otro, el plano de la atención refiere al nivel de los servicios que se prestan a la población y la organización de esos servicios; y, finalmente, en el plano de la gestión tienen lugar cuestiones que hacen a las prioridades en la asignación de recursos, la organización de las prestaciones y servicios, a los criterios de relación entre los niveles y la relación con los otros subsectores y otras áreas sectoriales (Moro, 2012).

En paralelo, es importante señalar que las capacidades estatales han evolucionado en el tiempo y han sido afectadas según el tipo de régimen político; es decir, según la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a los roles superiores del Estado y los mecanismos de representación política. De allí que las mismas, también son modeladas por tres formas de interdependencias intra-burocráticas (Oszlak, 1980; Moro, 2012).

En primer lugar, la interdependencia material o presupuestaria está basada en la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros. En segundo lugar, la interdependencia funcional se vincula a producir y recibir información y conocimientos técnicos, asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad. Por último, las interdependencias jerárquicas están

dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de la autoridad competente, con el propósito de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas.

Ya a inicios del siglo XXI, la literatura especializada plantea que la capacidad de gestión estatal, se vincula a la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto. Estas capacidades se manifiestan en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda. De aquí se desprende que las capacidades de gestión estatal contribuyen a entender, hacer realidad o fortalecer la gobernabilidad, superando las trabas burocráticas o intergubernamentales que habían generado (Oszlak, 2005).

En este marco, con base en la definición de Repetto, Alonso (2007) aborda a las capacidades desde un enfoque instrumental, entendiéndolas “como la habilidad por parte de agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (2007:18), y establece una distinción entre las capacidades estatales y de gobierno. Mientras que las capacidades estatales son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla a corto, mediano o largo plazo; las capacidades de gobierno remiten a la capacidad de ejecución política de los gobiernos, que, a veces de forma unilateral, refiere al poder despótico del Estado. De esta manera, las *capacidades de gobierno*, inherentes a la *capacidad relacional*, constituyen recursos de poder situacional, emergentes de la interacción entre los actores en determinadas coyunturas, por lo tanto, pueden ser efímeras y volátiles.

Por último, la capacidad de gestión de una organización pública se refiere tanto a variables vinculadas a sus características particulares –estructuras, procesos y recursos disponibles–, como a variables externas vinculadas al entorno económico, político y social en el que cada gobierno desarrolla sus actividades. Junto a estos factores externos se ubica también el contexto institucional del sector público, que incluye las reglas y procedimientos que dan marco al accionar estatal, los recursos y las estructuras formales e informales de influencia. Asimismo, la red de organizaciones y actores vinculados en la implementación de las políticas, sus modos de comunicación y articulación están vinculados con la capacidad de gestión, y depende

no solo de organizaciones administrativas coherentes y de cuadros burocráticos expertos, sino también de la interacción política (Chiara y Di Virgilio, 2017).

1.2.1 Aprendizaje de políticas

Para identificar dónde y cómo se forman las capacidades estatales, también es fundamental considerar el proceso de aprendizaje asociado al cambio de políticas. Este proceso involucra no solo a los actores que adquieren esas capacidades, como las burocracias y las y los dirigentes, sino también la dimensión colectiva del aprendizaje social. Dado que la construcción de la ciudad es un proceso colectivo, es necesario recuperar la noción de aprendizaje social para comprender cómo la sociedad en su conjunto contribuye al cambio de políticas.

La agenda del proceso de aprendizaje para el cambio de políticas remite a provocar un cambio organizacional, gubernamental, o de paradigma en la concepción del problema (Bennet y Howlett, 1992). Las miradas sobre los procesos de aprendizajes son diversas y se extiende desde el aprendizaje en términos de ensayo y error hasta la perspectiva que rescata la capacidad de aprendizaje que las diferentes coaliciones promotoras provocan en el ámbito de la configuración de la política (Cabrero Mendoza, 2012).

En tal sentido, es importante distinguir tres tipos de niveles de cambio distintos: cambios en los principios generales, en las elecciones en materia de política pública y en los instrumentos y sus usos (Lascoume y Le Galès, 2014). La mayoría de las veces los cambios remiten a modificaciones en los usos de instrumentos, cambios de carácter instrumentales, que responden a orientaciones de políticas, previamente enmarcados en cambios intencionales de la política.

Desde esta perspectiva la relación entre el aprendizaje de políticas y el cambio de políticas es un nudo interesante con contornos y componentes en permanente cambio. Aunque los actores cambian cuando aprenden, aprenden de formas diferentes, y los tipos de cambios que resultan, varían en consecuencia. En paralelo, los aprendizajes están asociados contextos y estructuras de oportunidad en las cuales determinados actores desarrollan determinados aprendizajes.

Está claro que el aprendizaje abarca varios procesos distintos y se realiza en diferentes niveles. Según Benett y Howlett (1992), algunos autores (Sabatier, 1978 y 1987; Rose, 1991; Etheredge, 1981), restringen el aprendizaje a políticas y políticos y funcionarias/os de alto nivel y técnicas y técnicos, mientras que otros (Hall, 1988; Mitchel, 1991), lo extienden a un proceso social más general que involucra a la mayoría de los miembros de sociedad.

El aprendizaje, así entendido, es un fenómeno complejo y de múltiples niveles que puede afectar la toma de decisiones, las organizaciones y el proceso. Su análisis implica (Benett y Howlett, 1992), por un lado, indagar en programas e instrumentos específicos utilizados para implementar la política y/o los fines para los que se desarrolla la política, y por otro, registrar que el agente de cada tipo de aprendizaje será diferente. Por eso mismo, el término *aprendizaje de políticas*, consta de tres procesos muy complejos: aprender sobre organizaciones, aprender sobre programas e instrumentos, que involucran aprender sobre políticas (Benett y Howlett, 1992).

Desde una visión constructivista y prescriptiva el aprendizaje en políticas, debe ser sistemático, continuo, cíclico e interactivo para ajustar acciones siguientes en un rápido ciclo de aprendizaje. Este ciclo incluye la experiencia y la reflexión sobre la acción misma, de carácter instrumental o social, respecto al aprendizaje gubernamental, la extracción de lecciones y el aprendizaje social. En palabras de Campos (2019:8) se trata de un “proceso consiente e incremental que permite mejorar el entendimiento y las causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, la efectividad y la eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución”.

En esta perspectiva, el aprendizaje de políticas que se realiza desde la esfera gubernamental es co-construido con el aprendizaje social (Cabrero Mendoza, 2012). El aprendizaje social comprende los ajustes en el proceso social de construcción de la política, que involucran la definición del problema, los objetivos o el diseño mismo de la política. Mientras que el aprendizaje político sobre las políticas refiere al cambio o ajuste de las estrategias de acción.

Estos dos tipos de aprendizajes, político y social, interactúan con un tercer tipo de aprendizaje, el instrumental (Howlett, 2012). Siendo necesario diferenciar entre el aprendizaje instrumental e imitación de los instrumentos para la implementación de la

política, frente a propensión de parte de los gobiernos locales a adoptar políticas innovadoras de forma rápida (Cabrero Mendoza, 2012).

Sobre el aprendizaje instrumental (Howlett, 2012) señala tres canales, vinculados a: i) la revisión de literatura especializada, ii) la experiencia externa o en otros contextos, iii) y la experiencia endógena.

El primer tipo de aprendizaje instrumental, refiere a las revisiones de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes. Aunque este tipo de aprendizajes es poco usual entre las funcionarias y los funcionarios públicos, cuando existe, son más utilizados para defender argumentos previos que para encontrar nuevos. También, los gobiernos pueden estrechar vínculos con académicos, investigadores y universidades para tener una mayor comprensión de los problemas que enfrentan y la forma de solucionarlos.

El segundo tipo de aprendizaje de carácter instrumental, se asocia a experiencias externas, tales como la revisión formal de instrumentos en otros entornos geográficos o históricos. Se postula, entonces, que el conocimiento y seguimiento del funcionamiento de instrumentos aporta profundidad en el aprendizaje, aunque es menester tomar en cuenta las diferencias institucionales y de contexto entre cada uno de los casos, que pueden condicionar el desempeño de las políticas (May, 1992).

El tercer tipo de aprendizaje instrumental, recupera experiencias y conocimientos internos. Para que este tipo de aprendizaje pueda darse de forma estructurada, se requiere que, en la administración pública, así como en las universidades y organizaciones de la sociedad civil, exista una administración del conocimiento general. De esta forma, el concepto de aprendizaje se complejiza y plantea la administración del conocimiento, que involucra los procesos de planeación, organización, monitoreo y despliegue sistemático de personas, procesos, tecnologías y ambiente para facilitar la creación, retención, transferencia, identificación, adquisición, utilización y medición del conocimiento de las personas dentro de las estructuras sociales (Howlett, 2012 y Campos, 2019).

De esta manera, la profesionalización, especialización, capacitación formal y la baja rotación laboral en la función pública favorecen el aprendizaje instrumental interno. En el caso de los gabinetes subnacionales, Chudnovsky (2014) señala que la capacidad estatal está anclada a la estabilidad de la línea política en el tiempo. La persistencia de

los actores en el poder, con horizontes temporales de largo plazo en sus cargos, explica la continuidad de la orientación de la política, que consolidan las rutinas informales que resuelven problemas de política pública. Esas rutinas comprenden tanto la coordinación de información entre actores y la identificación o asignación de recursos necesarios, como el aprendizaje de los errores pasados. Esta situación desarrolla capacidades estatales ligadas al saber específico que obtuvieron las funcionarias y los funcionarios a partir del intercambio sostenido y regular (Chudnovsky, 2014).

Entonces, el tiempo y la difusión devienen variables claves en el proceso de aprendizaje para el cambio de políticas. Por un lado, el aprendizaje orientado a políticas tiene un carácter incremental, durante periodos de tiempo más largo, mientras que la difusión de políticas se centra en el proceso mediante el cual un agente de cambio modela o comunica una innovación. Por otro, la difusión de políticas es un proceso por el cual las innovaciones de políticas se extienden de un gobierno a otro, de un país a otro, o de una ciudad a otra. Así, la teoría de la política de la retroalimentación da cuenta que la creación de políticas se produce en un contexto influenciado por las políticas existentes (Viñas, Page y Pike, 2018).

En ese sentido, el aprendizaje instrumental es indicado para la transformación de las instituciones y las instancias gubernamentales, mientras que el aprendizaje social es transversal a la sociedad en su conjunto. Particularmente para problematizar el sentido común de la tenencia especulativa de suelo y su vínculo con la privación de acceso a la ciudad de sectores empobrecidos, la dimensión del aprendizaje social resulta crítica. Siguiendo a Hall (1993), es en el aprendizaje social donde se registran las lecturas disruptivas de la realidad, ya que los actores sociales son los que tienen capacidad y dinamismo para introducir cambios de políticas, frente a las inercias de las políticas públicas.

Para dar continuidad al trabajo, se considera importante introducir ciertas notas en el proceso de descentralización de la política. Este proceso impactó en el reacomodamiento de las relaciones intergubernamentales y aportó a jerarquizar al Estado local como nivel central para la implementación de la acción pública urbana.

1.2.2 Descentralización y jerarquización local

La formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de política están encorsetados o mediados por múltiples procesos. Y, particularmente, en las últimas cuatro décadas han sido condicionados por las tendencias de descentralización de la política y la globalización de la economía. En este sentido, la descentralización es una acción pública condicionante que *orienta* y guía el proceso político, modifica la estructura interna y dimensiones del aparato institucional; como así también, los mecanismos que articulan la relación del Estado con la sociedad (Badía y Carmona, 2005).

Aunque, la descentralización supone nuevas competencias, en el caso argentino la literatura plantea que la transferencia de responsabilidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial, en muchas situaciones se impuso sin desarrollo previo de capacidades para ello (Jordana, 2001). Pero como todo proceso dinámico, el carácter de la descentralización se podría asimilar a una película con final abierto, ya que ese proceso se encuentra inacabado y en constante evolución.

El proceso de descentralización tuvo una reactivación particular a instancias de la reforma democrática, donde se redefinieron las relaciones intergubernamentales bajo la visión de un *Estado más eficiente* y con la intención de generar servicios más adecuados a las demandas ciudadanas. En paralelo, se modificó a favor del Estado Nacional las relaciones financieras con las provincias y municipio que impactó en las relaciones de poder a nivel administrativo y, también, en la reorganización de las relaciones entre el Estado y los actores de la sociedad. La reformulación de las estructuras administrativas, políticas y técnicas, acompañada por las tendencias de territorialización de la política, contribuyó a generar *nuevos jugadores*: los agentes de los gobiernos subnacionales, provinciales y municipales, que ampliaron sus agendas, haciéndose cargo de problemas que antes no les eran de incumbencia (Chiara, 2007).

En el periodo comprendido entre las décadas de los años ochenta y noventa, las políticas de descentralización cedieron competencias a las provincias y a los municipios en materia de política social, educación, salud y vivienda. Esta situación, enmarcada en la crisis fiscal del Estado nacional, contribuyó a distribuir el ajuste y la atención a los problemas sociales, y –desde una escala más próxima a ellos– se descentralizó el conflicto. Esto presionó fuertemente sobre los Estados locales a dar respuestas en materias en las cuales no tenían práctica previa, y en muchos casos, tampoco capacidades para hacerlo.

En este sentido resulta oportuno realizar una distinción entre la descentralización política y la administrativa. La descentralización política se define como el *traspaso de poderes de decisión* sobre temas políticos importantes, aspecto que supone descentralizar capacidad regulatoria. Mientras que, por descentralización administrativa se entiende un traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a *transferir el control de la gestión*, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes (Jordana, 2001).

Por un lado, teniendo en cuenta el vínculo entre el gobierno nacional y las instancias subnacionales, la matriz de las transferencias intergubernamentales suelen condicionar los procesos de descentralización. Al mismo tiempo, las afinidades políticas suelen incidir en la distribución de los recursos, más aún en las coyunturas electorales. Siempre se destinarán más recursos a las jurisdicciones subnacionales afines, que a las políticamente adversas al gobierno nacional (Chiara, 2012). Además, el rol que le es asignado a cada nivel de gobierno, varía de acuerdo al carácter más o menos centralista de la política que derivan de la descentralización. Por ello, desde el punto de vista analítico, para comprender la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, es clave registrar el control de los recursos (Repetto, 2017).

Por otro lado, no hay que perder de vista que una vez iniciado un proceso de descentralización, el Estado se va reformulando a sí mismo. En otras palabras, se reconfigura internamente y estructuralmente, redefiniendo las dimensiones del aparato institucional y los mecanismos que articulan su relación con la sociedad (Badia y Carmona 2005). Se orienta, así, a producir un cambio en el lugar donde se toman las decisiones de un órgano central hacia instancias subnacionales, más cercanas a la población. El supuesto predominante es que dicho cambio somete a las instancias subnacionales a un mayor control y más efectivo por parte de la población. Pero este es un proceso complejo que está fuertemente condicionada por las características de las instituciones, la naturaleza de las funciones transferidas, el comportamiento del sector público y de los actores de la sociedad. No se debe perder de vista que estos cuatro factores pueden ser contradictorios, de allí la importancia de su análisis.

En línea con la discusión de los supuestos implícitos en la descentralización, algunos autores suman su carácter democratizador. Al momento de analizar la descentralización a nivel municipal, Herzer y Pirez (1999) señalan que puede significar una redistribución del poder y, a su vez, una carga de la crisis hacia estas instancias

municipales. Por ello recomiendan desmitificar el papel democratizador que se le da a la descentralización, en tanto la calidad del proceso dependerá de la realidad política local. Y, en paralelo, la descentralización local no necesariamente implica mayor participación de actores en la construcción del problema público.

A inicios de la década de 1990 los municipios se les reconocían múltiples atribuciones, pero carecían de los recursos y capacidades reales que se concentran en los niveles superiores (Pírez, 1990). Estas relaciones de desigualdad llevaron a algunos académicos a postular que la instancia local era “una institución frustrada en América Latina” (1990:179) e incapaz de enfrentar los problemas de gestión en la producción de ciudad.

En este contexto, el carácter que adquirió el proceso de descentralización se caracterizó por una democratización discursiva. Se proponía aproximar la toma de decisiones de política pública a las jurisdicciones subnacionales, favoreciendo la participación de las personas interesadas o afectadas por ellas. La esfera local fue jerarquizada como arena donde se dirimen los problemas públicos y en ese proceso de reforma institucional se fueron cambiando los modos de organización, la división de responsabilidades y las prácticas de intervención (Repetto, 2017).

De esta manera, la coordinación de políticas se propone mejorar el funcionamiento del entramado de agencias gubernamentales, no como fin en sí mismo, sino como un medio para la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas públicos (Cabrero Mendoza, 2012). En ese sentido, y como corolario del proceso de descentralización político-institucional-técnico-administrativo, el rol de los gobiernos municipales se vio renovado e impactó directamente en la gestión de políticas sociales y urbanas. Así, el protagonismo de los ámbitos locales se ha acrecentado, y al mismo tiempo, se han modificado las relaciones intergubernamentales, demandando una mayor articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Los municipios fueron asumiendo cambios en su rol, de ser proveedores de servicios se convirtieron en entidades públicas a las que se les exige también motorizar el desarrollo integral del territorio. Esta tendencia contribuyó a intensificar las relaciones intergubernamentales (Cabrero Mendoza, 2012) y en el marco del proceso histórico nacional, cada vez más se reconoció al nivel municipal como el ámbito territorial más descentralizado del Estado.

Un municipio refiere a una realidad integrada en tres niveles, una sociedad local que se enmarca en una sociedad provincial, la cual a su vez se integra bajo el paraguas ampliado del nivel nacional. Así, la relación del gobierno local con la sociedad lo vincula a un escenario privilegiado de relación directa y lo posiciona como el ámbito de regulación, de coordinación y gestión en la producción de ciudad.

1.3 El suelo, como enlace entre hábitat y política urbana

En los apartados anteriores, se conceptualizaron las dimensiones de análisis que configuran la acción pública. Para ello, se sistematizaron un conjunto de notas que permitieron relacionar la implementación de la política pública con la formación de capacidades estatales, los procesos de aprendizaje y los efectos de las dinámicas de descentralización en la jerarquización de los gobiernos locales.

En este apartado, se vincula el campo de las políticas públicas con la agenda de los estudios urbanos. Este movimiento intenta recuperar la lectura de autores clásicos de la sociología urbana y la geografía crítica (Lefebvre, 1972; Castells, 1974; Harvey, 1977; Topalov, 1979), junto con las investigaciones pioneras sobre la política habitacional y el suelo urbano en Argentina (Clichevsky, 1975, 1978; Yujnovky, 1984), además de un conjunto de estudios recientes.

La necesidad de explorar la gestión del suelo como una dimensión crítica del hábitat y constitutiva de la política urbana, se justifica por el derrotero que sufrió la implementación de la política habitacional en la Provincia de Buenos Aires (PBA) y el desacople entre estas políticas y las políticas de suelo (estos aspectos serán analizados en los capítulos subsiguientes). En paralelo, la desarticulación de estas políticas sectoriales y el carácter fragmentado de la política urbana, se fundamenta en que -hasta avanzada la década de los años 2000- el entramado de actores que históricamente se movilizó alrededor de la política urbana bonaerense invisibilizaron, o no lograron poner en la agenda, los efectos del funcionamiento regresivo del mercado de suelo en el desarrollo urbano.

En esta línea, se parte del supuesto que cualquier análisis de la gestión del suelo implica problematizar la relación entre el derecho de propiedad y los modos en que los regímenes de planificación, regulación y gestión urbana logran delimitar su alcance y contenido. A partir de esta relación la cuestión del suelo se considera un elemento analítico crítico en el enlace entre el hábitat y la política urbana.

Como se verá a continuación, que el suelo sea una cuestión crítica en el debate del hábitat, no se explica solo por la necesidad de contar con suelo urbano de calidad y en cantidad suficiente para emplazar el financiamiento público destinado a la construcción de viviendas, sino también, por la exclusión social que conlleva la valorización del suelo. Esto es especialmente importante en contextos urbanos donde el mercado de suelo no se encuentra regulado o donde la regulación existente genera incentivos para la retención de suelo o especulación.

En este sentido, cuando el rol regulador del Estado sostiene el carácter absoluto de la propiedad privada y no impone límites al contenido de la propiedad inmobiliaria habilitando el ejercicio de otros derechos (Petrelli, 2020), la realización del valor de cambio de los bienes inmuebles entra en contradicción con las posibilidades de desarrollo del derecho a la ciudad, el acceso al suelo urbanizado y la vivienda como valor de uso.

Al mismo tiempo, la ciudad, entendida como un valor de uso complejo (Topalov, 1979), presupone la articulación en el espacio de valores de uso elementales, caracterizados por ser bienes colectivos, no mercantiles y con períodos largos de rotación de capital. A pesar de que la ciudad configura un hecho colectivo que concentra y socializa las condiciones generales de producción, los efectos útiles de aglomeración son apropiados de manera diferencial e individual a través de múltiples mecanismos. Por citar un mecanismo, la distribución de la renta del suelo en el mercado inmobiliario, que en su dinámica distribuye costos y beneficios del proceso de urbanización (Harvey, 1973).

Según Soja (2008), la obra de Harvey (1973) postula que el modo de funcionamiento *normal* del sistema urbano y las prácticas del urbanismo tienden a reproducir una distribución regresiva del ingreso real que beneficia a los ricos y perjudica a los pobres. Plantea que los mercados libres generan desigualdad, no solo en escenarios de corrupción, sino también como resultado de las convenciones habituales de la competencia y la máxima eficiencia para el desarrollo capitalista. La esfera que involucra al sector público y a los operadores de la planificación urbana nunca actúa como un agente libre, sino siempre dentro de poderosos campos políticos y económicos modelados por el mercado y prácticas orientadas a la maximización de las ganancias.

Por su parte, Abramo (2009) plantea que, en el campo de los estudios urbanos latinoamericanos, el mercado inmobiliario fue el *eslabón perdido* en el análisis de la relación entre industrialización y urbanización. Paralelamente, sostiene que este mercado es determinante para la comprensión del orden urbano y un dispositivo para explicar la acumulación urbana, ya que configura el mecanismo a través del cual se distribuye la riqueza en la ciudad y fija el excedente en la materialidad urbana.

En este sentido, el mercado inmobiliario es una pieza clave del circuito secundario de acumulación del capital (Harvey, 2003). Este circuito abarca las inversiones asociadas al sector de la construcción, incluyendo tanto la inversión privada como la inversión estatal en infraestructura. La inversión pública normalmente opera como una forma de capital fijo desvalorizado, mientras que la inversión privada en la construcción reporta beneficios que surgen de la ganancia del propio proceso productivo, así como de la renta sobre el valor del suelo de la edificación construida y del precio futuro del inmueble (López, 2007).

En relación con estos antecedentes, la conceptualización de las políticas urbanas está llamada a dialogar con la economía política del suelo urbano. De allí que resulta inevitable recuperar algunos aportes que vinculan los enfoques de las políticas públicas con los circuitos de producción, consumo, intercambio y acumulación que se producen y reproducen en el espacio urbano. Ya que, como sostiene Arqueros (2020), la urbanización puede ser visualizada como un producto y proceso de circulación secundaria del capital, al mismo tiempo que constituye un medio y recurso para la acción política, en cuyo marco diversos grupos sociales disputan las condiciones de producción, consumo y goce de la ciudad.

1.3.1 Apuntes para el abordaje de la gestión y la política urbana

Aunque la gestión es un proceso abierto regulado por relaciones donde convergen directa e indirectamente múltiples actores, no sólo los gubernamentales, el Estado es actor central en el proceso de urbanización (Jaramillo, 2009), no sólo por su rol como propietarios del suelo, demandante y productor del espacio construido, sino por el papel que juega en la regulación de la dinámica urbana a partir de la normativa, las decisiones de inversión pública y como regulador del orden social.

En esta línea, la gestión urbana se trata de una actividad político-técnica-administrativa, que implica una orientación de los procesos urbanos, a la que se puede definir, de acuerdo a Herzer y Pérez (1994:15) como:

un conjunto de procesos dirigidos a articular recursos para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo.

En función de la relación con el mercado inmobiliario, la gestión urbana además puede ser vista como un proceso constante de decisiones públicas, donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto habilita o condiciona la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas a través de la orientación de la acción pública (del Río, Vértiz y Ursino, 2014). A modo de ejemplo, las condiciones de regulación del mercado de suelo, las exigencias de dotación de infraestructuras, las condiciones de subdivisión o la definición de los indicadores urbanísticos, configuran un conjunto de decisiones político y técnica que le imprimen características diferenciales al suelo urbano (Clichevsky, 1975).

Al mismo tiempo, aunque las competencias de la gestión urbana son primordialmente locales, las mismas se encuentra mediada por la participación de todos los niveles de gobierno y múltiples instrumentos de política, donde toman parte diversos actores políticos, institucionales, del mercado y de la sociedad. En ese marco, la gestión urbana conlleva acciones con un sentido definido que son respuestas a las demandas socialmente producidas, y de manera permanente, estas problemáticas interpelan las capacidades personales e institucionales y desafían el alcance de los instrumentos de la propia política pública.

En síntesis, el sistema urbano comprende un abanico de relaciones sociales complejas que giran alrededor de la generación, distribución de usos y asignación social del suelo urbano y del parque inmobiliario construido (Brugué y Gomà, 1998). Sobre esa base, se registran entramados de actores con intereses en el territorio, que mediante diversas estrategias, se involucran en los procesos de producción, consumo, intercambio y de gestión (Herzer y Pirez, 1999).

Por otro lado, a partir del desafío de aportar una visión integral de la política urbana, Rodríguez y Di Virgilio (2011) proponen recuperar en términos analíticos su dimensión territorial. Esto implica no solo considerar al territorio como el ámbito y la escala de

intervención, sino también asociar el componente territorial de la acción pública en la explicación de la posibilidad que tiene la política para dirigir su propio proceso de implementación y alcanzar resultados que desbordan las expectativas definidas en su diseño.

Desde este enfoque, el territorio no opera como el reflejo del accionar público, sino que debe ser considerado como una construcción social que implica ciertas acciones y comportamientos por parte de diversos actores sociales. Por lo tanto, para analizar tanto las demandas como la formación, implementación y efectos de la política urbana, es necesario considerar no solo a los actores y sus intereses, sino también el arraigo territorial de estos actores y de los elementos urbanos que entran en juego.

Toda organización territorial representa jerarquías de poder, y el análisis de las políticas urbanas situadas contribuye a definir un estado determinado de las relaciones entre distintos actores, grupos o clases. El territorio adquiere un carácter ambiguo en la medida en que se constituye como producto y proceso de las relaciones sociales. Por un lado, opera como resultado del proceso político, siendo una manifestación espacial de las actividades, prácticas y relaciones que los actores desarrollan en su apropiación del espacio. Por otro lado, estas actividades, prácticas y relaciones van configurando características propias de la estructura espacial capitalista, con inercias que es preciso leerlas a largo plazo (Rodríguez y De Virgilio, 2011).

Siguiendo a estas autoras, introducir analíticamente una perspectiva territorial de los actores conlleva considerar el *territorio de referencia* como una unidad espacial configurada por y para la acción de los actores. Al mismo tiempo, implica reconocer que la *acción social territorializada* depende de las problemáticas específicas abordadas. Estos dos elementos son centrales, ya que el encuentro de la política con el territorio redefine el curso de la acción. Por este motivo, frente a la política urbana, el territorio emerge como una construcción social activa y compleja, donde se ancla la vida cotidiana y se redefine constantemente conflictos, cuyas escalas de determinación suelen ser múltiples y atravesadas por las estrategias políticas de los actores que movilizan diferentes recursos de poder.

En línea con los trabajos de Ozlak y O'Donnell (1976), la política urbana puede ser caracterizada como un proceso político, que se manifiesta en un conjunto de tomas de posición de instituciones públicas que por acción u omisión inciden en la transformación de la estructura urbana y en las condiciones de vida en la ciudad.

Desde este enfoque, se asume que la manifestación de la acción pública puede ser explícita o implícita, pero siempre es dinámica, conforme los posicionamientos de los actores movilizados en cierto momento y lugar alrededor de determinadas cuestiones urbanas problematizadas socialmente.

Atento al carácter limitado y desigual de la urbanización latinoamericana (Jaramillo, 2008; Pérez, 2016), una parte importante de las preocupaciones de la política urbana en nuestro contexto, han girado alrededor del problema del hábitat de los sectores populares, las condiciones de acceso al suelo urbano, los déficit en la calidad de la infraestructuras y los servicios urbanos; junto a la orientación de las políticas habitacionales y de la planificación urbana y, también, la limitada capacidad pública de regular el mercado inmobiliario (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014), además de los procesos de segregación social en el espacio urbano y otras tantas cuestiones.

En esta línea, Cuenya (2016) sostienen que el control público del suelo ha sido un objetivo clave ya en las primeras propuestas de reforma urbana que se formularon en América Latina con el objetivo de superar los problemas críticos de la urbanización y lograr sociedades y territorios más justos. A mediados de la década de los años sesenta y principios de la década de los años setenta, Hardoy sostenía que sin el control público de la tierra no había solución a la situación urbana de entonces y mucho menos a la futura. Para ello promovía la función social de la propiedad y la recuperación por parte del Estado de las valorizaciones generadas por sus propias actuaciones en el territorio (Cuenya, 2016).

1.3.2 Hacia una visión integral de las políticas habitacionales

En perspectiva histórica, las políticas habitacionales han recorrido un largo camino³ con múltiples manifestaciones de heterogeneidad. No obstante, las evaluaciones registran cierto consenso en torno a que -en América Latina y Argentina- las políticas habitacionales han tenido un sesgo sectorial productivista, orientado principalmente a generar estímulos dirigidos a la actividad económica, descuidándose por tanto otras dimensiones sociales y espaciales del hábitat (Fernández Wagner, 2008; Carrión y Erazo, 2016; Gargantini y Pedrotti, 2018).

³Ver Fernández Wagner (2002).

Oportunamente, fue Castells (1974) quien planteó que la reproducción social de la fuerza de trabajo y los consumos colectivos se anclan en la ciudad, destacando el papel crucial del sistema urbano para el desarrollo del capitalismo contemporáneo. En este contexto, la vivienda guarda una contradicción intrínseca en el proceso mercantilización del espacio urbano, porque se orienta a satisfacer la necesidad de habitar y constituye una mercancía, es decir, es portadora de valor de uso y valor de cambio (Topalov, 1979).

En contexto latinoamericano, esta contradicción intrínseca de la vivienda se intensifica, producto de los límites que encontró la desmercantilización estatal del hábitat urbano y la emergencia del proceso de desmercantilización social regresiva o auto urbanización de los sectores populares (Pírez, 2016). En este sentido y para interpretar estos procesos, la escuela de la pluralidad de las formas de producción del hábitat (Scheingart, 1973; Castells 1970; Singer, 1979; Jaramillo y Cuervo, 1993; citados por Jaramillo 2009) ha planteado que la estructura de las ciudades latinoamericanas presenta ciertas peculiaridades originadas en el carácter periférico de acumulación en nuestro continente.

Desde este enfoque, estas peculiaridades latinoamericanas complejizan aún más las dificultades estructurales de la producción capitalista de la vivienda (Jaramillo, 2009), caracterizadas por ser una mercancía que: tiene la necesidad de utilizar tierra, presenta período de producción excepcionalmente largos, está expuesta a fluctuaciones en las condiciones de producción y circulación, sufre el atraso productivo del sector de la construcción y presenta largos períodos de circulación, dado que la vivienda es un bien con mucho valor y cuyo consumo es paulatino en el tiempo.

De modo concurrente a estas dificultades estructurales, la insolvencia en el mercado de vivienda y el mercado de suelo informal en América Latina ha sido explicado por: el lento crecimiento económico y el acelerado crecimiento poblacional; el régimen de salario bajos, junto a la persistencia de actividades de subsistencia; la consolidación de una *masa marginal*, la emergencia de una *proletarización especial* donde no todos los asalariados logran restituir su capacidad de trabajo y la debilidad del aparato estatal en sus diversos niveles (Jaramillo, 2009).

Tomando en consideración este tipo de dificultades, en Argentina, Yujnovsky (1984) fue pionero en observar a la vivienda como parte del proceso de acumulación. En esta línea, plantea que “la explicación a los problemas de viviendas no se encontrará en el

sector de la vivienda sino en la naturaleza del sistema social, las relaciones sociales y la acción del Estado” (1984:9). El análisis de la forma de producción social de la vivienda está intrínsecamente vinculado al estudio de la correlación de fuerzas en el sistema político en un momento histórico particular. Ya que el acceso a los servicios habitacionales por parte de la población, es atravesado por las relaciones de clases, las disputas entre grupos sociales y la dinámica de la propia política urbana.

En este marco, Yujnovsky (1984:17) sostiene que:

La vivienda es una configuración de servicios, los servicios habitacionales, que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física entre otras. Estas necesidades varían con cada grupo social y se definen en el devenir histórico. La producción de servicios habitacionales, así como la política de vivienda tienen lugar en una sociedad determinada, con cierta organización social y relaciones de poder. Por lo tanto, las condiciones de vivienda y la política habitacional solo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y del Estado.

Este autor también fue pionero en identificar un conjunto de dimensiones de análisis que constituyen la ecuación o el amplio repertorio de acción de la política habitacional. Para él la respuesta del Estado al problema habitacional, alcanza la regulación y modos de intervención económica que impactan en cinco mercados estratégicos para el sector: el mercado de materiales, el mercado de suelo, el mercado de trabajo, el mercado del crédito hipotecario y el mercado de alquileres (Yujnovsky, 1984). Una visión aún más actual del hábitat, también debería incluir, entre otros, los componentes de los servicios públicos urbanos y del transporte, que luego de escrita su obra fueron privatizados y mercantilizados.

En este sentido, cabe señalar que la privación de acceso a la vivienda en Argentina se fue complejizando a partir del proceso de reestructuración neoliberal que consolidó una tendencia de acumulación basado en la valorización financiera que profundizó la desigualdad social (Basualdo, 2006). En este marco, se agravaron las limitaciones para regular los alcances de la propiedad inmobiliaria y los inmuebles intensificaron su función como refugio de valor o medio de acumulación de riqueza, orientando el perfil del desarrollo urbano y favorecido por la valorización inmobiliaria (Baer, 2011).

En este contexto, la acción pública fue mediada por la re-mercantilización de la producción de bienes o servicios que habían sido desmercantilizados de forma total o parcial (Pírez, 2016). Algunos de estos cambios alcanzan a la producción de vivienda, otros la provisión de las infraestructuras y de los servicios urbanos, e impactan en la sociedad en general, pero en los más pobres, en particular.

1.3.3 La dimensión del mercado de suelo en el desarrollo urbano

Todo mercado puede definirse como una construcción institucional, cuya existencia, dinámica y características resultan del orden social y político, así como de las formas de interacción social y de la sociedad con la naturaleza, las que se transforman a lo largo de la historia (Rodríguez et al., 2007). En este contexto, el mercado del suelo urbano es el resultado de un proceso colectivo en el que participan múltiples actores. Aunque la apropiación de la renta se da principalmente a nivel individual, estas modalidades de apropiación son producidas y legitimadas socialmente (Clichevsky et al., 1990).

Por otro lado, en las geografías *realmente existentes* es difícil encontrar mercados donde la competencia sea *perfecta*. Aun así en lo que respecta al mercado del suelo, existe un amplio consenso de que las relaciones de competencia nunca cumplen con esta condición. Por ello en función del desencuentro estructural entre la oferta y la demanda, el mercado del suelo se considera un mercado *imperfecto* (Smolka y Mullahy, 2010).

A diferencia de los bienes simples, el suelo presenta una serie de particularidades que lo convierten en un bien complejo o particular (Smolka, 2008; citado por Baer, 2011). Los bienes simples son productos homogéneos y altamente replicables. Su consumo o uso es independiente del lugar donde se adquieren. Y su posibilidad de sustitución es elevada. Además, la literatura considera que la relación entre oferentes y compradores está atomizada, que existe información suficiente para comparar atributos y precios de los bienes, y que las condiciones de entrada y salida del mercado son libres, o sin costo alguno. Por ello, la relación de competencia se considera *perfecta* y el precio, a mediano o largo plazo, tiende a estar explicado, por los costos de producción más una tasa de ganancia normal, según Jaramillo (2009).

En contraposición a las mercancías normales de origen industrial, el suelo, al estar influenciado por los efectos de localización, es una mercancía heterogénea, singular e irreproducible. Las condiciones de consumo o uso de los inmuebles están afectados por externalidades y su posibilidad de sustitución es limitada. Debido a la unicidad de estos bienes, el mercado cuenta con pocos oferentes, además, la opacidad⁴ es elevada y las transacciones implican altos costos, lo que condiciona la entrada y salida de los oferentes y demandantes. A diferencia de los bienes simples, la competencia en este mercado presenta un carácter monopolístico, por lo que el precio tiende a estar determinado por la demanda (Smolka, 2008).

Dicho en otras palabras, el precio del suelo urbano no depende de costos por el lado de la oferta, sino del *tirón* de la demanda, ya que la oferta de suelo es relativamente inelástica, es decir, tiende a ser estable a corto y mediano plazo (Morales, 2007). Por ello, el tamaño, la composición y la evolución de la demanda adquieren una importancia primordial en la determinación de los precios del suelo. Asimismo, la disposición a pagar tiende a valorizar los terrenos de la ciudad más por sus atributos extrínsecos, como la ubicación y los usos que se pueden desarrollar en ellos, que por sus atributos intrínsecos, como la forma o el tamaño (Baer, 2008).

A menos que existan políticas públicas y regulaciones orientadas a contrarrestar la asignación del suelo basada en el monopolio de la oferta y la disposición de pago de la demanda, este orden mercantil acarrea múltiples implicancias (Abramo, 2011). Una de las primeras cuestiones a tener en cuenta es la restricción de la oferta para disponer suelo para usos no rentables, con baja o nula disposición de pago. Cabe la pregunta, entonces, respecto a qué configuración adquieren las ciudades donde esta máxima logra imponerse y qué consecuencias tiene esto en el modo en que las condiciones de calidad urbana se distribuyen entre los distintos sectores sociales.

En paralelo, el hecho de que la localización, la infraestructura, el equipamiento disponible y la normativa urbana sean algunos de los factores que más influyen en la

⁴La opacidad de este mercado hace referencia a que los mecanismos de formación de precios se mantienen ocultos, es decir, no están regulados por la estructura de costos ni por las relaciones de competencia, en un sentido clásico. La ausencia de información al momento de comparar un bien de por sí heterogéneo, se torna crítica al momento de tomar la decisión de compra. Al mismo tiempo, la incidencia de información anticipada de acceso restringido a ciertos agentes (como cambio de normativa, la concreción de una obra o la decisión de instalación de ciertos capitales en el lugar, etc) puede capitalizarse, luego, en efectos de expectativa. Por ello la literatura sostiene que el mercado de suelo se caracteriza por la ausencia de transparencia.

formación del precio, se pone en evidencia que, aunque estos elementos puedan ser apropiados individualmente en forma de renta, su generación escapa al esfuerzo o control directo del propietario individual (Smolka y Amborski, 2003; Cuenya, 2006; Barenboim, 2013).

En cualquier ciudad es posible encontrar dos lotes de idéntico tamaño, pero es imposible que se encuentren en una misma ubicación. De este modo, Baer (2008) ilustra la inexistencia de una porción de suelo igual a otra y la imposibilidad de que una demanda efectiva por un lote se satisfaga plenamente con la oferta de otro. En otras palabras, la literatura sostiene que la oferta del suelo es tan heterogénea como la cantidad de lotes disponibles en la ciudad. Sin embargo, al concentrarse las preferencias de la demanda en pocos lugares, se produce un desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda. En síntesis, la intersección entre escasez, heterogeneidad e irreproductibilidad del suelo crea las condiciones para que este sea monopolizado por quien controla su propiedad (Morales, 2007).

La estructura del precio del suelo (Smolka, 1981) obedece, por el lado de la oferta, a la capacidad de retención y control de la relación institucional de propiedad, que tiende a saturar la capacidad o excedente del consumidor, conforme la estrategia de administración de la escasez. Mientras que, por el lado de la demanda, el precio se ajusta a la mayor disposición de pago, dependiente de las ventajas localizadas de uso o ganancias de las cuales la demanda puede apropiarse.

Sin embargo, no se puede soslayar que el precio del suelo depende del uso potencial y de la demanda derivada de lo que con él se pueda hacer. Es decir, la mayor parte de la demanda no compite por suelo urbano para su consumo directo, sino por la actividad que le da soporte. En otras palabras, compite por el suelo en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos, urbanísticos y normativos (Baer, 2016). Aquí, la transformación del espacio construido y la lógica de la promoción inmobiliaria adquieren un papel relevante y con múltiples implicancias a nivel de política urbana. En particular, producto del efecto que la renta potencial tiene en las prácticas especulativas de los actores que participan del mercado.

La intermediación inmobiliaria que opera en la instancia de circulación mercantil se encarga de fijar precios de anticipación independientemente del uso o la renta actual. En este punto, se tornan cruciales los antecedentes de los distintos tipos de

especulación (Jaramillo, 2009) como: protoespeculación, especulación pasiva y especulación inductiva, que de modo directo o indirecto inciden en la demanda y la oferta en el mercado de suelo.

Los procesos de protoespeculación se encuentran vinculados, por un lado, a quienes el valor de uso del bien está por encima del valor de cambio, pero en determinadas circunstancias de alza del precio del suelo, estarían dispuestos a capitalizar la valorización del inmueble. Por otro lado, una segunda variante de la protoespeculación, está asociada a quienes con ahorro de cierto capital lo destinan a la compra de un inmueble esperando su valorización a futuro, siendo agentes mercantiles simples.

La especulación pasiva es ejercida por actores capitalistas que destinan una parte de su capital a la compraventa de inmuebles que serán valorizados por el alza de los precios del suelo. Pueden sortear momentos estabilidad o descenso de precios. No incide en la formación del precio pero administran la retención del suelo y, por lo general, disponen de información privilegiada en un mercado poco claro y cierto conocimiento de las tendencias de cambios de usos del suelo.

La especulación inductiva está asociada a los agentes que participan en el mercado y tienen capacidad de incidir en la variación de los precios del suelo por el peso relativo que tienen en el mismo o incidir cualitativamente alternado los usos de sectores específicos de la ciudad dado el volumen de capital invertido. Estos agentes compran tierra y venden espacio construido. Pero además trabajan alterando los sistemas de significación del espacio.

En función de la estructura de la demanda, la oferta impone la lógica del *mayor y mejor uso* posible (Smolka, 1981, la cual está determinada por la maximización de la ganancia de los múltiples destinos que el suelo puede tener para la demanda siendo un destino posible la especulación citada anteriormente (Morales, 2007).

Cabe otro señalamiento en términos de política urbana y los debates sobre el acceso al hábitat. El problema de la asignación de uso en mercados atravesados por el juego de las expectativas, según señala Baer (2011), es que en ocasiones la lógica del *mayor y mejor uso potencial* puede oponerse a las condiciones de uso del espacio en términos colectivos. Esto ocurre cuando el promotor o el propietario deciden esperar a

que se generen las condiciones de demanda y los terrenos permanecer vacantes, aunque esto puede tener efectos de largo plazo.

En términos de los debates de política urbana, no resulta adecuado equiparar la lógica de la especulación o las estrategias de los promotores urbanos con los intereses de quienes buscan mejorar las condiciones de acceso al espacio urbano. De lo contrario, se estaría aceptando el enfoque ortodoxo neoclásico, que parte de los principios de competencia entre los demandantes de suelo para luego proponer que, una vez generalizados los rendimientos económicos y los costos de interacción de la demanda, el gradiente de precios refleja la organización *óptima* del espacio construido (Del Río, 2012). Por lo tanto, una reflexión crítica sobre la política habitacional que tenga en cuenta la dimensión del mercado de suelo no puede naturalizar la escasez de suelo para la vivienda construida por el sector público, ni para ningún otro uso público, social o ecológico no rentable.

En relación con la noción de escasez de suelo urbano y su gestión, Morales (2007) señala la necesidad de distinguir tres variantes: física, jurídica y económica. Mientras que el primer y último tipo de escasez se traducen en pagos de sobreprecios que una planificación urbana orientada a la asequibilidad busca evitar, el segundo tipo de escasez responde a restricciones de tipo urbanístico donde el pago de sobreprecios se justifica en beneficio del bien común.

La escasez física del suelo no solo está ligada a la finitud del recurso natural, la heterogeneidad de su capacidad portante o las restricciones topográficas e hidrográficas, sino también a la necesidad de generalizar ciertas condiciones físicas de urbanización e infraestructura. Es decir, la escasez relativa de suelo servido y adecuadamente localizado dentro del espacio urbano se traduce en pagos de sobreprecios en las áreas que cuentan con todos los servicios urbanos (Smolka, 2003).

La normativa urbana también puede contribuir a la escasez jurídica. Esta puede tener sentido cuando se busca evitar incompatibilidades de uso o incentivar el crecimiento de determinadas áreas en aras de preservar el perfil urbano de otras. La habilitación de usos establecida por el poder público en ciertas áreas de la ciudad, la limitación de zonas de expansión urbana o restricciones al potencial constructivo con fines de preservación patrimonial o ecológica, son ejemplos de ello.

Por otro lado, la escasez económica está asociada a estrategias de retención por parte de los propietarios, anteriormente descritas, quienes prefieren esperar por el *mayor y mejor uso* del terreno (Morales, 2007).

Una vez analizadas las variantes de la escasez del suelo urbano y hecha la distinción respecto los efectos que la acción pública puede tener sobre esta, resulta oportuno explicar qué es la renta del suelo, qué dinámicas determinan los movimientos de precios del suelo y cómo las políticas públicas inciden en ellos. La renta es un mecanismo a través del cual los propietarios del suelo reciben parte del excedente social por ceder su uso. Por lo tanto, los movimientos en los precios del suelo son indicadores de cómo se deriva parte del producto social a remunerar una mercancía irreproducible, monopolizable e imperecedera, que interviene en las condiciones generales de reproducción, producción y acumulación.

En esta línea, Jaramillo (2009) distingue tres tipos de movimientos de precios del suelo urbano: estructurales generales, coyunturales generales y estructurales particulares. Algunos de estos movimientos están determinados por procesos a escala global. Otros están vinculados a decisiones sectoriales y a la relación del mercado inmobiliario con otras actividades económicas u opciones de inversión. Mientras que otros movimientos de precios están estrechamente relacionados a decisiones directas de la política urbana.

Los movimientos estructurales generales son aquellos que afectan a toda la ciudad y responden a aspectos estructurales de la economía capitalista y del mercado de suelo. Por ejemplo, el ensanchamiento de la demanda de espacio construido asociado al crecimiento de la población urbana que se traduce en una tendencia al alza de los precios a largo plazo.

Los movimientos coyunturales generales también afectan a toda la ciudad y están asociados a fluctuaciones, alzas y bajas, alrededor de la tendencia estructural, inducidas por las oscilaciones de otros mercados con los cuales el mercado de suelo se conecta (actividad de la construcción, mercado hipotecario, opciones de inversión en el mercado financiero, tasa de ganancia general de la economía, burbujas inmobiliarias, etc.).

Por último, los movimientos estructurales particulares son específicos del mercado de suelo y están asociados a la dinámica normal y continua de la estructura urbana. Se

relacionan con cambios repentinos en la trayectoria de los precios de ciertos terrenos en períodos relativamente cortos de tiempo, que luego retoman la dinámica general del mercado. Estos cambios pueden afectar la estructura territorial de los precios de manera focalizada pero con efectos de largo plazo, como cambios en el uso del suelo de rural a urbano o la intensificación de las densidades constructivas.

La literatura analizada también señala que las políticas de suelo urbano pueden clasificarse por sus efectos en precios, asequibilidad y calidad urbana (Morales, 2007). Hay políticas que inciden en la demanda aumentando el precio, como por ejemplo: los subsidios habitacionales o la liberalización de los perímetros urbanos. Un segundo grupo de políticas son aquellas empeoran la calidad de la oferta sin reducción del precio del suelo, por ejemplo: reducir estándares urbanísticos, tasas municipales o impuesto inmobiliarios. Un tercer grupo pueden contribuir a mejorar la calidad de la oferta de suelo y reducir el precio, como por ejemplo: la propiedad pública del suelo, la generación de reservas de tierras de ensanche en asociación con privados, el establecimiento de obligaciones al propietario (usos públicos, sociales y ecológicos), la recuperación de plusvalías urbanas, entre otras.

En síntesis, la consideración de las particularidades del suelo urbano como mercancía tiene implicancias directas al momento de analizar cualquier actividad económica y política pública en el territorio. Pero cuando lo que está en evaluación son las políticas habitacionales y las políticas urbanas, los efectos del mercado de suelo, la consideración de las dinámicas de los movimientos de precio y la naturaleza de los instrumentos que se ponen en juego, resulta determinantes en la lectura de la política; tanto por su potencialidad distribuir la renta del suelo como por la restricciones que puede imponerle a la propia política.

1.4 Recapitulando

Este capítulo se estructuró en base a tres ejes de análisis que se asumieron centrales para estudiar las capacidades estatales para la gestión de la política habitacional. Se conceptualizó a las políticas públicas, sus puntos de partida para la definición del problema y de los instrumentos, y la articulación intergubernamental e interactoral para la implementación, desde diferentes niveles y escalas. Se indagó en las capacidades estatales, técno-burocráticas y relacionales, y se colocó especial foco en el estudio del proceso de aprendizaje para el cambio de políticas, fundamentalmente para la gestión de la política habitacional y urbana, que derivan en capacidades de gobierno.

Finalmente, se problematizó el suelo, como elemento estructurante de las políticas habitacionales y urbanas, atravesado por un mercado con escasa o nula regulación.

Así, se planteó que la acción pública habitacional es desplegada por los gobiernos, desde los distintos niveles de implementación, en el que asumen diferentes roles, responsabilidades, con distinto alcance en la gestión del territorio. Es en el territorio, a escala local, donde se manifiestan las tensiones en la privación del acceso al hábitat, en contexto de fuerte valorización del espacio, de mercantilización del espacio urbano, en una fase agresiva de financiarización del capital. Así también, es donde se ha abordado la implementación de política urbana de carácter intersectorial; partiendo de la articulación y coordinación con los otros niveles de gobierno y con las organizaciones de la comunidad.

En relación a las capacidades y habilidades de gestión pública, se partió del supuesto de que las mismas son producto de procesos históricos. También se sostuvo que mientras las capacidades administrativas aparecen como las capacidades mínimas y refieren a la organización, las capacidades de índole políticas se registran como las más desafiantes para llevar adelante las decisiones asumidas en el sector público, y orientan la política, se constituyen en capacidades nodales para la gestión o gobierno.

Por otra parte, al colocarse el lente en el proceso de aprendizaje para el cambio de políticas, se planteó que el aprendizaje en la gestión urbana -mediante la apropiación de instrumentos y de recursos, a escala local- contribuye a fortalecer capacidades estatales locales, siendo un aspecto central en la regulación del mercado de suelo y la tensión del derecho de propiedad y del derecho a la ciudad. En este sentido, el acceso al conocimiento, la formación, y divulgación de experiencias vinculados a estos temas no son procesos neutrales, sino que apuntan a fortalecer al Estado, en su rol regulador.

De este modo, se registró que en el proceso de aprendizaje de la política, el aprendizaje instrumental resulta esencial para la gestión y la implementación de la política urbana y de gestión de suelo. Pero que al mismo tiempo debe ser acompañado por el aprendizaje social desde los diferentes actores sociales, en relación a interpelar o exigir la regulación del mercado, ya que sin aprendizaje social se torna difícil operar sobre el derecho a la propiedad privada, en la búsqueda de facilitar el acceso al suelo urbano a la población. Este desafío involucra construir mecanismos para fortalecer la gestión del territorio, que supere los instrumentos de

carácter voluntario o esporádico, y se transformen en programas y políticas sostenidas en el tiempo, para gestionar la complejidad creciente.

En última instancia, se registró al suelo en el centro del desacople de las políticas, habitacional y urbana. En ese sentido, es necesario conocer la naturaleza del suelo, que en tanto bien finito e irreproducible, con escasa regulación provoca la valorización extendida del bien, contribuye a la privación de acceso a la vivienda y a los servicios urbanos a gran parte de la población. Al mismo se sostuvo que la concepción civilista del derecho de propiedad de la sociedad argentina ha contribuido a la construcción de un orden social y político que contribuye a la apropiación desigual de la renta urbana.

El Estado, en su rol regulador y de inversor público, no es un actor más al momento de orientar el proceso de producción del espacio urbano, con una vocación inclusiva. Pero para que ello suceda, desde la gestión urbana es menester redistribuir la renta urbana, promover una distribución más equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización, y desalentar la mercantilización del espacio urbano.

En el próximo capítulo se indagará en el contexto y antecedentes institucionales que enmarcan la investigación, con eje en la implementación de la política urbana, habitacional y de suelo, en el periodo comprendido entre los años 1983, de recuperación democrática y finales del año 2015. Como se verá a continuación, algunos de los tópicos mencionados en el párrafo anterior, comenzaron a ser recientemente debatidos.

CAPITULO 2: Contexto y procesos territoriales que enmarcan la investigación

En este capítulo se propone reconstruir algunos antecedentes y tendencias que ayuden a contextualizar el escenario en que se analizará, a partir del capítulo 3 y subsiguientes, la implementación del PFCV subprograma Nación Municipios y la formación de capacidades estatales locales para la implementación de la política habitacional. En esta línea, aquí se reunirán algunos elementos que configuran el proceso de reestructuración económica a nivel global, una progresiva tendencia hacia la descentralización de determinadas funciones de gobierno a nivel local y el encuentro, de ambas tendencias, con el devenir de la política habitacional y urbana antes del año 1983. La intención de esta reconstrucción, es presentar como punto de partida algunos antecedentes institucionales que modelaron el financiamiento habitacional en Argentina y en la PBA, así como también, apuntar ciertos procesos territoriales que fueron condicionando las dinámicas de urbanización y gestión urbana.

A efecto de realizar esta operación de contextualización, se parte del supuesto de que el giro hacia la financierización de economía nacional que se produjo en los años setenta es un elemento crítico para la reconstrucción del contexto, en tanto este giro condicionará fuertemente la vida social, el proceso de urbanización y la agenda de múltiples políticas públicas. Las políticas habitacionales no escaparon a esa condición. En tal sentido, algunos de los debates emergentes en torno a la nueva agenda urbana Argentina en década de los años 2000, que serán recuperados en el capítulo 3, guardan estrecha relación con el impacto que introdujo la última dictadura cívico militar en el régimen de acumulación a mediados de la década de 1970.

Al momento de analizar la política habitacional y el rol de los municipios en la gestión urbana, en este capítulo se consideran concomitantes dos procesos que tendrán efectos de largo plazo. Por un lado, la globalización de la economía y, por otro, la descentralización de la política hacia instancias subnacionales que redefinieron los roles gubernamentales. En esta línea, se asume estos procesos tendrán efectos en los distintos niveles de implementación de la política habitacional, e impactarán progresivamente en las agendas de los gobiernos locales.

En este mismo período, se sancionaron dos leyes o marcos institucionales que tendrán fuerte incidencia en la configuración de la política habitacional y urbana en las décadas posteriores. Por un lado, la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) y, por otro el Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la

Provincia de Buenos Aires. La cita de ambos regímenes resulta ineludible, ya que los mismos tendrán fuertes efectos en la forma de institucionalización de la política. Es decir, fijarán criterios y presupuestos mínimos en materia habitacional y urbanística, condicionarán matrices de financiamiento y modelarán formas de implementación.

A modo de ejemplo, el FO.NA.VI configuró el sistema nacional centralizado de provisión de vivienda social, que posteriormente se descentralizaría en los niveles provinciales. Pero a inicio del siglo XXI, en contraste con la orientación de este fondo, la matriz de financiamiento habitacional experimentaría un giro recentralizador, aunque en relación directa con los gobiernos locales. En este sentido, la reconstrucción de este tipo de antecedentes institucionales que en este capítulo se persigue, busca interpretar este tipo de modulaciones.

2.1 De la globalización neoliberal al proceso de descentralización a nivel local

Si bien el desarrollo del problema de investigación definido en esta tesis transcurre en el siglo XXI, resulta evidente que está condicionado por un conjunto de procesos transcurrido en el siglo XX, donde se produjeron grandes transformaciones territoriales, en el orden mundial y que incidieron en la realidad nacional, que es menester contextualizar: la globalización y la descentralización.

Según Basualdo (2006), a inicios de la década de los años setenta, Argentina se caracterizaba por presentar una matriz equitativa en la distribución del ingreso y la riqueza, donde la participación de los asalariados alcanzó niveles históricos⁵. Pero el régimen de acumulación, caracterizado por la industrialización sustitutiva de importaciones, se interrumpió abruptamente a partir de la irrupción de la dictadura que inició en el año 1976, que impuso políticas neoliberales, centradas en la concentración económica, la desregulación del capital, la distribución regresiva del ingreso y la desactivación de la inversión social. Entonces, se produjeron profundas desigualdades que redundaron en el empobrecimiento de la población, e imprimieron en el espacio ese patrón de desigualdad (Basualdo, 2006).

Esta nueva realidad social y macroeconómica, fueron con el tiempo reconfigurando las dinámicas de la urbanización. A partir de entonces, la utilización de la violencia estatal,

⁵ Para el año 1974 el PBI se había expandido un 54%, equivalente a una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5,8%. (Basualdo, 2006).

el empobrecimiento de la población y la implementación de una rígida y excluyente normativa urbana contribuyeron a intensificar la proliferación de asentamientos informales y a configurar territorios más fragmentados, particularmente en las grandes urbes.

Posteriormente, cuando se produjo el retorno a la vida democrática en el año 1983, el gobierno se encontró con un Estado profundamente endeudado⁶ y en reconstrucción, por lo cual se buscó consolidar una base de sustentación que lo legitimase como articulador social. Como se verá luego, esta cuestión tendrá efectos en las definiciones de política urbana y de hábitat en la PBA.

A partir del año 1989, la profundización de las políticas públicas de corte neoliberal, se tradujeron en la privatización de las empresas públicas, se desreguló y dolarizó la economía. La concentración del excedente económico en pocos actores económicos provocó el empobrecimiento de los trabajadores asalariados, y de la población en su conjunto, mientras que otros, pasaron a ser desocupados. En paralelo, entre los años 1987 y 1991, en la PBA se registrará una transición, asociada al gobierno de Cafiero, que en ciertos estudios realizados reconocen novedades en términos de definiciones de orientación de política o surgimiento de programas, que aportaron a una visión más integrada de la política urbana (Prevot Schapira, 1990 y Álvarez, 2006). Pasada esta etapa, podría decirse que la oleada neoliberal fue imparable.

El periodo que se desenvuelve a partir de la recuperación de la democracia, es parte de un proceso histórico complejo, con profundos cambios. Por un lado, irrumpe la *globalización*, en tanto proceso vertiginoso que se consolida a partir de los años ochenta e involucra revolución tecnológica, mundialización de los mercados y hegemonía de políticas neoliberales (Coraggio, 1998). En términos generales, este proceso ha sido impulsado y promovido desde los países capitalistas más desarrollados, a favor de la proliferación y entrada global de las corporaciones

⁶ El endeudamiento producido en la dictadura ha sido estudiado, en parte, para explicar los límites del Estado en decisiones de soberanía económica. En la segunda mitad de la década de los años setenta había una gran liquidez en los mercados financieros mundiales y los países en vías de desarrollo, con bajas tasas de crecimiento, no demandaban créditos productivos. Así fue que, países latinoamericanos, entre ellos la Argentina comenzaron a tomar créditos internacionales para financiar el déficit comercial, solventar gastos del Estado o desarrollar nuevas estrategias financieras. Martínez de Hoz, ministro de economía de la dictadura, generó un modelo de renta financiera, acompañado de una apertura comercial, los desequilibrios fiscales se financiaban con recursos externos. Las tasas de interés nacional, superiores a las internacionales, estimularon el ingreso de fondos y movimientos especulativos, eso explica la jerarquía de los préstamos de la banca internacional a Argentina. Así se pasó de un endeudamiento externo, en millones de dólares, de 8.085 en 1975 a 45.069 en 1983, al finalizar el gobierno dictatorial (Rapoport, 2013).

multinacionales, para el despliegue global del capital financiero y del incremento de la rentabilidad de los sectores más concentrados de la economía, a expensas del resto del sistema económico mundial. De allí que en este período caracterizado por globalización neoliberal, las políticas económicas implementadas en Argentina, oscilaron entre neoliberalismo y reformismo distribucionista (Aronskind, 2019).

Por otro lado, se registra la tendencia de *descentralización de la política* hacia instancias subnacionales, comenzó a implementarse desde mediados de la década de los años setenta para cimentar en las políticas de reforma del Estado, hacia los años noventa (Cao y Vaca, 2007). Hasta entonces, en procesos centralizadores de la política, el Estado nacional se había involucrado en temas relacionados con la educación, la salud, la seguridad, la regulación económica, el manejo de empresas públicas, infraestructura, yacimientos hidrocarburíferos, el poder de policía del trabajo, etcétera. Desde esa nueva perspectiva se consideraba que uno de los principales problemas por superar era la "excesiva centralidad del Estado respecto a la sociedad, en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social" (Coraggio, 1989: 64).

De esta manera, la descentralización estaba llamada a poner fin a un centralismo excesivo al que se le adjudicaba la responsabilidad de los males que aquejaban a la sociedad y se justificaba en los beneficios de la reducción de tiempos y costos burocráticos, por la proximidad con la sociedad a la que se dirige (de Mattos, 1989). Así, la confluencia de procesos internacionales, como también la ponderación positiva de la descentralización desde los organismos financieros internacionales, en conjunción con la crisis del sistema de Estado Benefactor; la crisis de legitimidad y el creciente poder de las provincias y municipios, fueron componentes adicionales que favorecieron el proceso de descentralización hacia estos últimos.

En efecto, la primera parte de la descentralización se impulsó desde el nivel nacional, y en el año 1978, en plena dictadura cívico-militar, se transfirió la educación primaria a las provincias. Prevaleció, así, el interés de la esfera nacional, puesto que se trataba de un gobierno autoritario que impuso a las provincias esa transferencia sin los recursos que requiere la tarea, con el objetivo de disminuir el déficit fiscal y el nivel de burocracia a nivel nacional. Sin omitir que los efectos de esta primera ola de descentralización fueron variados, los gobernadores comenzaron a reclamar la descentralización política y fiscal. Ya en los años noventa, con la ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, se transfirieron sin fondos, la educación

secundaria y los hospitales. Más tarde, en 1994, las reformas de la Constitución Nacional y la de la Provincia de Buenos Aires, institucionalizaron la descentralización política. A pesar de las reformas de descentralización, el balance de poder cambió poco, primero la reforma fue administrativa, luego fiscal y, por último, política (Chudnovsky, 2014).

En el complejo proceso de transición democrática en Argentina en el año 1983, los roles de los diferentes niveles del Estado en la implementación de políticas experimentaron cambios. Así, se identifica al nivel central como el que desplegó los soportes para el funcionamiento social y económico, la regulación, planificación y expansión de la infraestructuras y servicios. Mientras que al nivel provincial se le asignó el desarrollo de las políticas sectoriales de educación y salud pública, infraestructuras urbanas y el ordenamiento territorial y la implementación del Decreto Ley 8912/77. Por su lado, a los gobiernos locales, en ese momento, se los reconoce sin autonomía y con una capacidad financiera limitada (Pírez y Labanca, 2009). En ese sentido, la descentralización hacia los municipios se enmarca en decisiones de carácter político asociadas a acuerdos entre los partidos políticos dominantes.

De modo concurrente, la crisis económica y política del año 1989, reposicionó a los municipios, readecuando los niveles de autonomía y erigiendo presión desde abajo hacia arriba, debilitando el nivel provincial (Chiara, 2012). De esta forma, independientemente del carácter que tuvo la descentralización desde arriba, los gobiernos subnacionales –y concretamente los municipales–, comenzaron a experimentar un proceso de ampliación de su agenda de políticas públicas, haciéndose cargo de temas y asuntos que tradicionalmente no eran de su competencia. De este modo, en el transcurso de los últimos treinta años, las instancias locales lograron una mayor libertad de acción (Cabrero Mendoza, 2012).

Estudios precedentes señalan que, en ese marco, al momento de iniciar el proceso de descentralización en Argentina, las instancias locales registraban capacidades estatales de gobierno, relacionadas al componente político, vinculado con el predominio de los partidos políticos mayoritarios, mientras que las capacidades estatales técnicas-administrativas estaban en formación, en todos los niveles. Las transformaciones operadas en instancias locales o provinciales fueron determinantes para el *juego de la política* en el territorio, y entonces, los municipios resultaron fortalecidos como ámbitos locales de producción de la política, parte del sistema federal (Chiara, 2012).

También resulta importante apuntar que el marco normativo nacional y provincial garantiza el funcionamiento de los municipios, con facultades concurrentes respecto del manejo del territorio (Petrelli, 2020). Las autoridades de gobierno municipal son elegidas democráticamente y reciben la presión de la ciudadanía para resolver sus problemas, contando con mayores competencias. Interesa señalar que Petrelli (2020) establece que la PBA se encuentra entre las provincias que más restringe a los municipios, por los límites que mantiene en la capacidad regulatoria territorial de los municipios; aunque en este análisis, se reconocen algunos municipios⁷ que ajustados a ese marco regulatorio, gestionaron el territorio, y desplegaron política urbana propia.

2.2 El proceso de urbanización y las ciudades intermedias y pequeñas

En Argentina, el sistema urbano nacional se compone, en gran parte, de ciudades intermedias⁸ que cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio, y es donde se localiza el 30% de la población total de Argentina (PET, 2012 y 2015). El estudio de Argentina Urbana (PET, 2012) argumenta que se observan dos tendencias simultáneas y complementarias en el territorio; por un lado, un decrecimiento de la población rural, tanto dispersa como agrupada, y por otro, la recepción de población migrante en localidades de más de 2.000 habitantes⁹.

Tal proceso trae aparejado que la mayoría de las localidades que reciben migrantes tienen una actividad económica especializada en la producción agropecuaria, que se caracteriza por la inserción directa en la economía global y se asiste de tecnología y mecanización del trabajo rural. Estas tendencias tienen consecuencias significativas sobre los procesos de crecimiento urbano ya que, mientras la mayoría de las ciudades vinculadas a la actividad agropecuaria sufre la pérdida sistemática de su población y abandono del capital construido; ciertas ciudades cabeceras de partido aumentan su

⁷ Se recupera la experiencia del municipio de Moreno, que, en el año 2000, reordenó e integró áreas del Estado municipal, creó el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), para conducir el desarrollo urbano ambiental y formular e implementar programas municipales de suelo urbano, con la utilización de instrumentos enmarcados en el plexo normativo vigente en la PBA.

⁸ Para caracterizar este universo, se dispone del estudio Argentina Urbana (2012) realizado en el marco del PET (Plan Estratégico Territorial 2008-2015).

⁹ Al respecto, R. Brunet (2000), señala que, como consecuencia del rápido crecimiento del sector terciario y de servicios, la población tiende a concentrarse en las cabezas de partidos administrativos con la modalidad de baja ocupación del suelo, en forma dispersa.

población y comienzan a registrar fenómenos de pobreza y marginalidad social, propios de las grandes urbes (PET, 2012).

La PBA es una de las 24 provincias que componen el sistema federal argentino, y es un territorio vasto y diverso, compuesto por 135 municipios, organizados en ciudad cabecera y varias localidades cada uno de ellos, en el que se identifican dos grandes universos: los municipios que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires¹⁰ (RMBA) y los que se encuentran por fuera de esta, en lo que se denomina *el interior*.

Así entendido, en el territorio de la PBA, a partir de la década de los años ochenta, la población urbana superó a la población rural y, la población en los núcleos urbanos no ha dejado de crecer. En términos generales, en PBA, se presenta una población muy concentrada, con niveles de urbanización mayores al del resto de las provincias argentinas. El censo del año 2010 registró en PBA 15.625.084 de personas y dio cuenta que el 88% de la población se concentraba en el 10% del territorio provincial, la RMBA. El porcentaje de población urbana en localidades mayores a 2.000 habitantes alcanzaba el 97.2%, mientras que la población rural registrada fue de 434.159 personas, o sea, el 2,8% de los habitantes de la provincia.

Dos hechos concurrentes explican las tendencias de urbanización descritas en el párrafo anterior. Por una parte, el patrón organizacional de la nueva ruralidad, muestra un territorio polarizado en torno a pujantes ciudades medias, en las que se concentran las actividades emergentes a partir de la introducción de un paquete tecnológico que ha aumentado exponencialmente la eficiencia productiva (semilleras, establecimientos industriales de producción de maquinaria agrícola, servicios financieros, etc.). Por otra parte, el desmantelamiento del sistema ferroviario, que otrora fuera pilar para el desarrollo de las localidades, desintegró el modo de vida de algunas localidades a partir del cierre de algunos ramales. Entonces, el sistema vial de transporte automotor aportó mayor concentración de la actividad en pocos núcleos (PET, 2015).

Si bien en términos generales, la tendencia al crecimiento urbano expansivo, producto de los patrones de consumo de suelo para distintas actividades, ya sean industriales, comerciales o residenciales, es un fenómeno que atraviesa a casi todas las ciudades, se verifica que la expansión urbana se produce dejando vacíos intersticiales y baja

¹⁰La RMBA está formada por 40 municipios de la PBA y CABA como núcleo. Mientras que, en el Interior de la Provincia, se ubican los restantes 95 municipios.

densidad en el área urbana. Se identifican, además, dos modalidades concomitantes que aportan al consumo de suelo en baja densidad y al proceso de expansión urbana. Por un lado, los loteos desarrollados por actores privados en el mercado formal. Por otro lado, los barrios construidos por la política habitacional que ocupan suelo urbano en baja densidad (Baer, 2011).

Pero la radiografía de la expansión urbana no sólo muestra una tendencia a la disminución de la densidad y el encarecimiento del suelo, que el sector público debe asumir en la medida que el sector privado valoriza cada vez más estos espacios, sino también el incremento de los contrastes sociales y una distribución regresiva del suelo periférico para uso residencial. Según un estudio reciente (CIPPEC, 2018), en la región pampeana el destino del suelo urbano en las áreas de expansión (2006-2016) tuvo la siguiente composición: 38% urbanizaciones cerradas, 23% residencial urbano, 10% residencial extraurbano, 3% vivienda social y 10% residencial informal.

En las ciudades con menos de 80.000 habitantes se registran demandas de suelo para nuevas actividades, que mantienen la estructura en damero original, de patrón compacto; mientras que la planificación urbana y los códigos de uso del suelo emergente de ella, ratifican la tendencia a la expansión urbana en baja densidad (PET, 2015). Asimismo, en las ciudades no metropolitanas un supuesto básico, socialmente expandido, es que siempre hay suelo disponible. Sin embargo, en el trabajo de campo se constató que cuando los Estados locales se propusieron implementar programas masivos de construcción de viviendas, rápidamente se puso de manifiesto la ausencia de suelo apto disponible para dicho destino. Algunas cuestiones que abrevan a este problema refieren a la laxitud de la gestión urbana y a la debilidad de capacidades estatales para el desarrollo urbano; así como también, las dificultades para implementar políticas urbanas basadas en la regulación inclusiva del mercado de suelo.

En esta tesis la mirada está puesta en las ciudades intermedias y pequeñas. Desde esta perspectiva, diversos trabajos vinculados al campo de la planificación urbana señalan que estas ciudades pueden desempeñar un papel activo frente al proceso de concentración poblacional, equilibrando los procesos demográficos, moderando los éxodos de la población rural y aliviando la excesiva concentración de la población en las grandes metrópolis (Bellet Sanfeliu y Llop, 2000). No obstante, los desafíos respecto a la regulación del funcionamiento del mercado de suelo y al desarrollo de

nuevos marcos de políticas urbanas, continúan siendo cruciales para que las ciudades intermedias y pequeñas cumplan esta función.

Por otro lado, se señala que el proceso de urbanización de la ciudad intermedia argentina no escapa a las lógicas de urbanización dominante en las ciudades latinoamericanas. Primero, se ocupa el suelo; luego, se habita; y, progresivamente, se urbaniza (Reese, 2011). Esta lógica atraviesa de forma simultánea procesos de densificación, consolidación, expansión, cambio de uso del suelo, reestructuración y renovación¹¹. Aunque la política habitacional intenta invertir la lógica descrita por Reese, su relación con el mercado de suelo en estas ciudades ha estado restringida, tradicionalmente, al segmento de expansión urbana.

Por otra parte, las ciudades intermedias en Argentina no están exentas de los procesos de segregación socio espacial, que imprimen un efecto negativo en la construcción de la ciudad, provocando tensión en relación al acceso al suelo urbano. El elevado precio del suelo debido a la especulación inmobiliaria o la canalización de excedente económico, explican en parte esta situación (Scatolini, Duarte y Hutton, 2019).

En síntesis, la dinámica de crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas presentan múltiples desafíos en relación a la gestión de suelo urbano y las políticas habitacionales, en tanto la valorización inmobiliaria y la ausencia de políticas urbanas basadas en la regulación inclusiva del mercado de suelo han contribuido a restringir el suelo para el desarrollo de los programas públicos de construcción de vivienda.

A continuación, se propone reconocer la estructuración de las políticas urbanas, en Argentina y particularmente en PBA, con especial foco en las ciudades *del interior*.

2.3 Estructuración de las políticas urbanas. Contexto previo al año 1983

¹¹ La consolidación remite al completamiento de la ocupación del suelo en el proceso de urbanización, tiene lugar en barrios que no acceden a algún servicio, y suelen presentar significativa cantidad de lotes vacantes. Con la densificación, se propone un uso intensivo del suelo, en altura o sobre el cero (FOT-FOS). El proceso de expansión se refiere a la ocupación del suelo periurbano o en área rural de proximidad, como respuesta a la demanda de suelo para nuevos usos y actividades con independencia de dotación de infraestructura y servicios básicos. El consumo de suelo en las grandes ciudades o intermedias se produce sobre el suelo rural, potencialmente productivo. Las estrategias de renovación y reestructuración urbana remiten a la decisión de intervención en espacios ya ocupados.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), los Estados asumieron un creciente rol empresario y distributivo, lo que se conoce como el Estado Social, mediando en la relación entre el capital y el trabajo, promocionando la inclusión social, mediante la construcción paulatina de un sistema de redistribución de la riqueza. Argentina registró la experiencia de un Estado Benefactor entre los años 1945 y 1955, o como señalan Pírez y Labanca (recuperando a Torre y Pastoriza, 2002), se planteó la “democratización del bienestar” (2009: 230). Mediante la captación de parte del excedente económico, el Estado Benefactor, limitó la acumulación del capital para generar políticas redistributivas e implementar acciones públicas que buscaban posibilitar el acceso a bienes y servicios por gran parte de la sociedad, ofreciendo consumos colectivos demandados en la ciudad (Bruge y Gomá, 1998).

En ese marco, se implementaron políticas habitacionales masivas, conocidas como la *primera generación de políticas habitacionales* (Fernández Wagner, 2002). Estas políticas, fueron pensadas con énfasis en el sector de la industria de la construcción, orientadas hacia el financiamiento a la oferta¹², invirtiendo fondos nacionales e instrumentos financieros, bancos hipotecarios, cajas de crédito, para organizar un sistema de provisión universal. La instancia de selección y disposición del suelo donde localizar las viviendas, era decisión de la esfera local. Entonces, la aparición de grandes conjuntos habitacionales repercutió en la configuración del espacio urbano. Por ejemplo, en Pehuajó, en este período se manifestó la construcción del Barrio Obrero (1948-1973).

La implementación de este tipo de políticas se produjo en forma simultánea con las formas populares de producir ciudad. La autoproducción de ciudad y autoconstrucción de la vivienda contribuyeron a la expansión urbana y a la consolidación de los barrios, durante las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta. Se registró, así, una nueva forma de producción del hábitat en tierras vacantes, que configuró otra ciudad. Los mismos pobladores fueron autoprodutores¹³ de la ciudad, autoconstruyendo su

¹² Se denomina financiamiento a la oferta cuando el financiamiento público se centra en el proceso de construcción en manos de grandes empresas, excluyendo a las empresas locales (Fernández Wagner, 2007).

¹³ Turner (1976) por un lado, Burgess (1978) y Pradilla Cobos(1983) por otro, entablaron una serie de debates en relación a la forma de producción de la vivienda y la ciudad, y la producción de vivienda pública, por empresa que marcaron el inicio de políticas que posteriormente fueron encaradas por organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial.

vivienda y autogestionando servicios de infraestructura básicos (Fernández Wagner, 2002). Posteriormente, el Estado nacional asumió cambios estructurales frente al problema habitacional, actuó como *facilitador* del acceso a la vivienda, al momento que los Estados provinciales enfatizaron su rol *regulador*, más que inversor, y recibieron la transferencia de la responsabilidad de la inversión en vivienda.

La oferta estatal para resolver el problema de vivienda, se desató en una diversidad de programas de fomento de la autogestión y autoorganización de los pobladores. Se definieron programas de autoconstrucción de viviendas, o parte de ellas, de asistencia técnica, lotes con servicios, involucrando activamente a los gobiernos locales y a las organizaciones intermedias y de base. A estas políticas alternativas se las reconoce como *segunda generación de políticas habitacionales* (Fernández Wagner, 2002). Estas políticas se implementaron fundamentalmente, en la RMBA, y en menor medida, en los partidos del interior de PBA.

A mediados de la década de los años setenta, con la irrupción de la última dictadura militar, la composición de los trabajadores en la estructura del Estado sufrió grandes transformaciones. Se establecieron rígidos y severos procedimientos, así como filtros ideológicos para el reclutamiento del personal, al mismo tiempo que se desbarataron las organizaciones gremiales y resultaron prescindibles todos aquellos que suponían poco confiable desde lo ideológico (Oszlak, 1991). Además, se bloquearon las autonomías políticas, subordinándolas al Poder Ejecutivo Nacional, que designaba a los gobernadores; quienes, a su vez, nombraban a los intendentes municipales.

Desde esa perspectiva, el sentido de la acción pública del Estado en dictadura fue de regulación social a través de la apertura al mercado y la desactivación de la acción colectiva. Esta orientación tuvo consecuencias en la distribución espacial y en las condiciones de vida de los sectores populares. Se asumió al mercado como garante del bienestar individual, o sea, el derecho al espacio urbano debía ser un derecho adquirido por el esfuerzo, el mérito y los recursos económicos que cada uno tuviese y pudiera movilizar (Oszlak, 1991). Así, las políticas económicas y las políticas urbanas, signaron la restricción de acceso a la vivienda y a los servicios urbanos, bloqueando la inclusión, impactando negativamente en la distribución espacial de la población¹⁴. Así

¹⁴ Se implementaron políticas públicas restrictivas respecto al derecho al espacio urbano para los sectores populares, mediante el ordenamiento y disciplinamiento de la sociedad civil para desactivar políticamente a la población (Oszlak, 1991). Si bien esta caracterización se realizó para la Ciudad de Buenos Aires, puede ser extendida para la RMBA y al territorio nacional.

también, las decisiones de política habitacional dejaron de ser un proceso de negociación asumido por diferentes sectores sociales, y pasaron a ser propuestas de personal técnico y funcionarios de confianza del régimen militar.

En este periodo se sancionaron dos leyes relevantes y estructurantes para las políticas urbanas y habitacionales. Por un lado, la reformulación del FO.NA.VI, Ley Nacional 21.581/77 y, por otro, el Decreto Ley de Ordenamiento y uso del suelo en la PBA, 8912/77. Ambos instrumentos sectoriales de la política urbana, se formularon sin articulación entre ellos, con ausencia de la participación social y generaron una nueva institucionalidad. Así, aunque para los sectores populares las dificultades de acceso al suelo y a la ciudad ya estaban establecidas como problema urbano, estos instrumentos no lo registraron como tal.

El Decreto Ley 8912/77 es un marco normativo de jerarquía primaria, que, a más de cuarenta años de su formulación, continúa vigente, estructurando la política urbana en la PBA. Con este instrumento, el Estado provincial emergió en su rol regulador y los gobiernos locales, fueron depositarios de responsabilidades respecto del manejo del suelo, para la que no estaban capacitados (Clichevsky y Rofman, 1989).

La reformulación de la ley FO.NA.VI¹⁵ en el año 1977 impulsó el proceso de descentralización de la política habitacional, transfiriéndoles la implementación de la política a los organismos provinciales. Uno de los objetivos de esta ley fue “generar áreas administrativas estables en la provincia” (Yujnovsky, 1984: 59). En la ley se define que el Estado nacional decide la distribución presupuestaria y el diseño de la política. Hasta ese momento, el Banco Hipotecario Nacional y la Secretaría de Vivienda nacional eran los ejecutores de la política habitacional centralizada. A partir de entonces, la Secretaría de Vivienda asumió la función normativa y de aprobación financiera de las obras, mientras que, los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV) pasaron a resolver dónde localizar la vivienda, a definir los proyectos urbanos, las tipologías de viviendas y a seleccionar a la población destinataria de las viviendas.

De esta manera, la Ley 21.581/77 no solo determinó el origen del financiamiento del fondo, sino también el destino del mismo. La modalidad de construcción de grandes

¹⁵ La Ley 21581/77 modificó a la Ley 19.929/72, conocida como Ley FO.NA.VI. Inicialmente el fondo estaba constituido por un aporte del 2,5% de los trabajadores, de un gravamen del 1.5% a la venta de ganado y de fondos de recuperación de los préstamos que financiaban la construcción de viviendas. Con la modificación de 1977, el fondo pasó a constituirse del 5% de impuesto a la nafta súper que se suma el 20% de las obligaciones previsionales de los trabajadores autónomos (Rodulfo, 2001).

conjuntos habitacionales, denominada *llave en mano*¹⁶, se produjo en áreas de localización periféricas y con escasos servicios urbanos, diseñados de forma centralizada para todo el territorio nacional. En este marco, la política se caracterizó por la escasa flexibilidad y su orientación generó una importante transferencia de recursos a la industria de la construcción (Cuenya, 1997).

Cabe señalar que la ley no explicitó las condiciones urbanas del suelo a utilizar para la localización de las viviendas proyectadas, ya sea en relación a su costo o provisión. En el artículo 9, la ley aclara que no se financiarán inversiones en suelos inscriptos a favor de otros organismos correspondientes a otras jurisdicciones, como así tampoco, se financiarán obras que no cumplan con estándares mínimos de calidad fijados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV).

En la SDUyV nacional se radicaban las capacidades estatales para la gestión de la política habitacional, allí se diagnosticaba, se financiaba, se definían programas, criterios y condiciones de implementación. Mientras que, en el Estado provincial, las capacidades estatales para la implementación de políticas habitacionales se localizaron en el IVBA¹⁷, organismo que recibía las transferencias de los recursos económicos. Desde allí, se implementaron programas y se diseñaron proyectos urbanos, se estudiaron las localizaciones y se realizaron seguimientos de obras, como así también, la selección de los futuros destinatarios de las viviendas. Mientras que, desde el nivel local, se abocaron a la búsqueda de suelo apto para localizar viviendas, a resolver la situación dominial, urbanística y condiciones ambientales para ser evaluados; aprobados o rechazados, por los niveles provinciales y nacionales. El suelo utilizado por la política habitacional era, entonces, de dominio estatal exclusivamente, y la disponibilidad de suelo no era un tema no problematizado.

Se fue consolidando, de este modo, un enfoque de política habitacional que minimizó la importancia del suelo para los programas públicos de construcción de vivienda. La forma de disponibilizar el suelo, la determinación de las fuentes de financiamiento para adquirirlo, las condiciones de cualificación urbana que debían tener los lotes, los efectos que el mercado inmobiliario ejerce sobre las condiciones de emplazamiento de

¹⁶ Se denomina *llave en mano* a la construcción de viviendas desarrollada por una empresa, en forma completa, con precio cerrado y en tiempos establecidos en el contrato firmado.

¹⁷ El IVBA es el órgano de aplicación de la Ley 25.581/77, creado el 20/1/1956 por Decreto 469.

la vivienda social, los mecanismos de regulación del mercado para destinar suelo a la vivienda social, fueron todas cuestiones invisibilizadas.

En paralelo a ello, el Decreto Ley 9973/80 sancionado en el año 1980, constituye la carta orgánica del Instituto de la Vivienda¹⁸ en la PBA. Se lo designó entidad autárquica, de derecho público y órgano ejecutor de la política habitacional en la PBA. Por medio de ese Decreto se creó, el Fondo Provincial de Vivienda (FO.PRO.VI)¹⁹, que se asignó al IVBA para la implementación de la política habitacional. De esta manera, el IVBA era receptor de los montos enunciados por la ley de presupuesto provincial para la política habitacional y de los aportes del gobierno nacional, a través de la transferencia de los fondos FO.NA.VI.

En esta línea, la política habitacional implementada adquirió un rasgo dual, respecto al perfil de los emprendimientos, la escala y el suelo para la localización de las viviendas. Por un lado, se implementaron programas de ayuda mutua a baja escala, con esfuerzo físico de la población involucrada. Por otro, la gran escala estuvo vinculada al financiamiento del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y del FO.NA.VI. En este último caso, la inversión estaba reservada para las empresas constructoras, enroladas en lo que se conoce como *la patria contratista*²⁰, modalidad instaurada desde el año 1976 en adelante.

Por otra parte, el Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial, regulación, uso, subdivisión y equipamiento del suelo, sancionado en el año 1977²¹ se configuró como un instrumento de carácter reglamentario. Este Decreto Ley propuso limitar la expansión urbana con baja calidad ambiental, en tanto modelo de explotación inmobiliaria indiscriminada que configuró la RMBA entre las décadas de los años cincuenta y setenta. Así, el Decreto Ley impactó en las dinámicas de los loteadores,

¹⁸ El Instituto de la Vivienda en PBA (IVBA) fue creado por Decreto Ley N° 469/56. Se reconoce en sus fundamentos la historia y antecedentes del Instituto de la Vivienda Obrera y la Dirección de la Vivienda de la PBA.

¹⁹ Más adelante, el Decreto Ley 10.352/80 perfecciona la creación del Fondo Provincial de la Vivienda (FO.PRO.VI.) que signa un porcentaje de la recaudación del impuesto inmobiliario para financiar viviendas.

²⁰ Se designa de esta forma a un grupo de empresas privadas cuyas ganancias provienen de contratos con el Estado, para la ejecución de obras públicas.

²¹ En forma simultánea, se pusieron en marcha dos instrumentos de control de ocupación del espacio, el Código Planificación Urbano (CPU) en la Ciudad de Buenos Aires y la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires, Decreto Ley 8912/77. El primero asignando un carácter elitista a la ciudad y el segundo, excluyendo a la informalidad a la población pobre.

que subdividían suelo en zonas alejadas, y dejaban espacios intersticiales para su posterior valorización. En algunos casos, estos loteos se localizaron en áreas por debajo de las cotas mínimas de inundación, en áreas rurales o alejadas de zonas urbanas sin equipamientos sociales e infraestructuras de servicios, o sea, se construyeron viviendas en espacios no urbanizados.

De esta forma, con la elevación de estándares urbanísticos²² por ley y sin medidas de promoción de acceso al suelo para los sectores populares por parte del Estado, se expulsó del mercado formal a la población empobrecida, ya que las restricciones normativas impuestas a las prácticas de los loteadores impactaron en el alza de precios del suelo. Asimismo, la ausencia de instrumentos de gestión de carácter anticipatorios²³ para asegurar o promover el completamiento de la urbanización, redundaron en la proliferación de tomas de tierras y formación de asentamientos informales en la periferia, como expresa Torres:

el intento de aplicar un marco legal de control urbano que no estaba acompañado de medidas de promoción y de control eficaces produjo además otro efecto perverso ya que un sector de la promoción inmobiliaria adoptó prácticas de operación dirigidas a burlar las normas, dando lugar a los *loteos piratas*. Este tipo de operaciones fueron realizadas sin aprobación municipal, formalizando la venta de las parcelas, mediante un boleto de compra-venta (1991: 28).

De esta manera, la implementación de rígidos códigos urbanísticos, instrumentos sectoriales pensados para viabilizar el mercado de la construcción, de carácter tecnocrático, reforzaron el carácter *técnico* a un proceso social (Clichevsky, 1978). La disminución progresiva del loteo económico comenzó a manifestarse desde los años sesenta y continuó durante la década de los años ochenta. Esto incidió en el deterioro de las condiciones de acceso al hábitat de los sectores populares. Quienes a su vez sufrieron la desarticulación de las políticas urbanas inclusivas asociadas a la *democratización del bienestar* (Torre y Pastoriza, 2002).

²² El Decreto Ley 8912/77 fijó que el lote mínimo debía ser de 300m² o de 12 metros de frente por 30 metros de lado la unidad mínima, en área urbana, con dotación completa de servicios de infraestructura.

²³ El Decreto Ley 8912/77 propone instancias de movilización de suelo urbano, en los art. 84 a 92, de dotación prioritaria de servicios y equipamiento urbano, de edificación prioritaria y de englobamiento parcelario. Estos artículos fueron novedosos y hubiesen aportado a conducir el mercado de suelo, pero no se construyeron instrumentos complementarios para su implementación, menos aún instancias de capacitación a los municipios para su implementación, imprescindible para conducir el crecimiento urbano desde los ámbitos públicos, por tanto, quedó en letra muerta.

En paralelo a la exclusión y limitación del acceso al suelo a los sectores populares, se desarrolló el proceso de suburbanización de las élites, en espacios productivos o periféricos, configurando una ocupación dual y fragmentada del territorio. Las periferias en las que antes los sectores pobres accedían al suelo, se yuxtapondrán a partir de la sanción del Decreto Ley 8912/77, con la habilitación potencial de los Clubes de Campo o complejos recreativos residenciales, para la práctica de deportes, con vivienda no permanente. Aunque la construcción de estos nuevos artefactos debía contar con la aprobación municipal y posterior convalidación de los organismos competentes del ejecutivo provincial²⁴, la materialización de estas nuevas urbanizaciones es su mayoría no respetó las normas establecidas²⁵.

La obra de Svampa (2001), titulada *Los que ganaron*, hace una clara referencia a cómo las nuevas formas de sociabilidad se vincularon con la disputa por el territorio y el modo en que la construcción de urbanizaciones de perímetro cerrado, en suelo periférico, se configuraron en una expresión espacial de la fractura social del modelo privatista y globalizador. La expansión de estas urbanizaciones representa para ella el quiebre del modelo de desarrollo con sesgo industrializador y proteccionista que producirá, por un lado, la desarticulación de formas de sociabilidad que estaban basadas en una cultura más igualitaria y ciertos rasgos de homogeneidad social que distinguían a la sociedad argentina; por otro lado, la reconfiguración de los límites entre lo público y lo privado legitimando nuevas formas de ciudadanía privada y naturalizando la distancia social.

Aunque la legislación urbanística provincial contribuyó a la difusión de estas nuevas formas de urbanización, estudios complementarios complejizan los modos en los que se produjo la liberalización de vastos territorios destinados al desarrollo de este tipo de proyectos, señalando que se registra una autonomización de los actores inmobiliarios a la sujeción pública con incumplimiento deliberado de las regulaciones. Además debe tenerse presente la consideración de los efectos que tuvo también del repliegue de las funciones de planificación y la laxitud en la regulación estatal, además del despliegue

²⁴ El Decreto 28/98 sancionado durante la gobernación Duhalde (1991-1999) estableció el proceso de aprobación de los clubes de campo en PBA, con posterioridad a casi 20 años de la sanción del Decreto Ley 8912/77.

²⁵ Frente a esta realidad el gobierno provincial sancionó entre los años 2018-2019 el Régimen de Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados para barrios cerrados y clubes de campo, el cual alcanza a más de 100.000 lotes sin aprobación (Decreto N°1072/18, Resolución N°167/18 y Resolución N°400/19).

de acciones de lobby inmobiliario sobre las esfera municipal y provincial, entre otros aspectos (Pintos, 2020).

Continuando con el análisis de la legislación urbanística, los contrastes entre la norma y la realidad también se observan en el tratamiento que el Decreto Ley 8912/77 le otorga a la figura de los proyectos que por entonces debía impulsar el IVBA como unidad ejecutora del FO.NA.VI. El Capítulo III, artículo 52 habilita loteos de menor superficie a los 300 metros cuadrados normados, bajo la figura de *proyectos urbanísticos integrales*, siempre y cuando se materialicen todas las infraestructuras, los equipamientos y se construyan la totalidad de las viviendas propuestas en el proyecto urbano. Sin embargo, el estudio de la implementación de la política habitacional en la PBA, demuestra que son escasos los proyectos de la política habitacional localizados en situaciones urbanas ideales, como lo demanda este artículo del Decreto Ley, o que se hayan gestionado integralmente.

Respecto al rol de la gestión local, el Decreto Ley, artículo 70, establece que la autoridad primaria para la regulación y ordenamiento territorial de carácter obligatorio es *municipal*. Esto podría interpretarse como reconocimiento a la jerarquía local en esta materia, aunque, seguidamente, el artículo 71 especifica que entiende al ordenamiento territorial, al proceso de planeamiento físico, como:

el conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización del territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia o Municipio) y en concordancias con sus respectivas estrategias (Título 4, Capítulo 1, artículo 71, DL 8912/77).

Aunque se le asigna a los municipios la autoridad primaria en ordenamiento territorial, la órbita provincial se reserva el poder de veto. Así, los planes urbanos, la ampliación de la planta urbana o reestructuración del área urbana que se desprendan de la implementación del Decreto Ley, deben ser convalidados por el gobierno provincial.

Las instancias institucionales que participan del proceso de planificación municipal son las oficinas de planeamiento local o áreas intermunicipales las que debían seguir un

proceso de ordenamiento territorial²⁶, basado en cuatro etapas sucesivas (artículo 75): delimitación preliminar de áreas, zonificación, plan ordenamiento territorial y planes particularizados²⁷. Por otra parte, en el ámbito provincial dos áreas son las que principalmente tienen competencias sobre la legislación analizada: la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo, Ministerio de Obras Públicas, y la Secretaría de Asuntos Municipales, en el Ministerio de Gobierno.

Mientras que al inicio de la década de los años 80 este marco legislativo, asociado al urbanismo funcionalista y tecnocrático, comenzaba a difundirse en la PBA; las crisis económicas recurrentes y los ajustes fiscales impactaban fuertemente en el territorio bonaerense (Reese, 2006). Entonces, en el año 1981, se inauguró una nueva modalidad de producción de hábitat y de organización social de los sectores populares: la ocupación de tierras en la zona sur del conurbano bonaerense. Estas ocupaciones de tierra se caracterizaron por ser masivas y planificar el uso y distribución del suelo para el desarrollo del futuro barrio. De forma autogestionaria, cientos de familias arribaban a un predio baldío, lo ocupaban, trazaban calles y delimitaban los lotes a fin de dar una porción de tierra a cada familia. Intentaban copiar la configuración urbana lindante, teniendo en cuenta los condicionantes del marco normativo, en afán de asimilarse al resto de la ciudad, para poder constituirse, más adelante, en un barrio más de la ciudad, regular y formal (Merklen, 1997).

En esos años de dictadura, producto de la persecución política y la violencia interpersonal, los investigadores que se dedicaban a las cuestiones urbanas se habían exilado y los centros de estudios habían sido desmantelados (Clichevsky y Manzanal, 1988). Frente a este contexto de restricción económica y adversidad para dar respuestas a la crisis del hábitat de los sectores populares, a finales del año 1983 se inauguró la era democrática. La recuperación de la democracia fue un momento de esperanza para la sociedad argentina, lo que se traduciría en demandas por mejores condiciones de vida y de recuperación de la participación progresiva en la distribución de la renta.

²⁶ La gran mayoría de los municipios no lograron cumplir en tiempo y forma las etapas que establecía el proceso de ordenamiento territorial.

²⁷ Se establecieron tiempos perentorios exigidos a los municipios para resolver las instancias de planificación del territorio. Se planteó que los municipios debían presentar instrumentos de regulación, uso y subdivisión, de carácter incremental e ininterrumpido. En primera instancia delimitación preventiva de áreas, o sea ordenar la ocupación del territorio a través de las áreas urbanas, complementarias y rurales, para llegar al Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento superior de planificación.

2.4 Hitos y origen del financiamiento habitacional

La implementación de la política habitacional y de suelo, en el período comprendido entre los años 2005-2015, se encuadra en la era democrática, condicionado por un marco normativo e institucional de carácter sectorial que contribuyó a la desarticulación de las políticas habitacionales y de suelo. Pero para comprender algunas de las particularidades que definieron la política habitacional a principios de siglo XXI, es necesario remontarse hasta el retorno de la democracia en Argentina en el año 1983. De este modo, se puede rastrear tendencias y procesos en dirección contrapuesta dentro de la política habitacional implementada durante ese período, cuyos detalles se expondrán de forma más acabada en el siguiente capítulo.

Como se explicitó en el apartado anterior, por entonces, la política habitacional era decidida y financiada de forma centralizada desde el nivel nacional. Su institucionalización estuvo vinculada a la constitución de un fondo propio, el FO.NA.VI.²⁸, que se implementó de forma sectorial con criterio de financiamiento a la oferta.

En este marco y frente a la reconfiguración de las problemáticas del hábitat popular, desde el gobierno de la PBA se registró la necesidad de realizar un abordaje más integral de la dimensión urbana de los problemas habitacionales. En esta línea, en el período comprendido entre los años 1987 y 1991, se propuso una batería de programas que involucraron al suelo, la vivienda y al hábitat, que promovían la articulación entre la provincia, el municipio y la sociedad organizada²⁹. En el capítulo 3 este aspecto será trabajado como una ruptura en el marco de la tendencia dominante en el abordaje de la cuestión habitacional.

Luego a partir del año 1991, bajo lógica pro-mercado que a nivel nacional e internacional promovían políticas de titulación, la cuestión de la regularización dominial de la tierra adquirió centralidad como parte de la política de suelo bonaerense. Para estas políticas el foco de interés se centró en el acceso a la propiedad formal de quienes habían accedido al suelo urbano a través de la posesión, sin atender la

²⁸ En primera instancia el FO.NA.Vi fue constituido en 1972 con el aporte solidario de los trabajadores, y posteriormente en 1977, ese fondo pasó a constituirse con el aporte del impuesto al consumo de combustible y se desestimó como fondo solidario.

²⁹ Se hará luego, en el capítulo 3, la presentación detallada de estos programas. Autogestión constructiva, Pro-casa, Reconstrucción de barrios, Pro Techo, Pro Tierra, Emergencia Habitacional, Financiamiento Compartido, y Vuelta al pago.

dimensión de la infraestructura, ni cuestionar la dinámica del mercado que generaban la exclusión, ni prestar atención a los problemas asociados a la expansión del área urbana o la urbanización del área rural.

En paralelo, en el año 1992 el fondo FO.NA.VI. se descentralizó y más tarde, en el año 1995, se creó el Sistema Federal de Vivienda. Entonces, las decisiones sobre la política habitacional pasaron a ser responsabilidad de cada una de las provincias. Con este cambio, en PBA se registra la creciente participación de actores sociales guiados por la lógica del capital, pertenecientes al sector de la construcción, que incidieron en el diseño e implementación de los programas habitacionales, como así también en espacios de decisión institucionales. Por un lado, algunos municipios de la PBA implementaron programas habitacionales, tal como emanaban desde el gobierno provincial. Por otro lado, se fueron generando experiencias locales de provisión de servicios habitacionales, con una concepción compleja y multidimensional, que implicó una apertura a la participación de múltiples actores.

A partir del año 2003, el Estado nacional retomó la formulación de la política habitacional, reconfigurando nuevamente las relaciones intergubernamentales al interior del sistema de financiamiento habitacional. En este marco, el Estado nacional pasó a tener una relación directa con el nivel municipal. Es importante aclarar que al momento en que se escribe esta tesis, coexisten los dos tipos de financiamientos: el descentralizado, donde las provincias tienen potestad de establecer criterios de implementación; y, el recentralizado, que es decidido por el gobierno nacional. Por esta última vía se financiaron los PFCV, que serán objeto de tratamiento en los capítulos subsiguientes.

Para ordenar la lectura sobre el proceso de implementación de la política habitacional en PBA, en la Tabla N°1 se reconocen el origen del financiamiento y los programas para cada periodo. Además, se identifica si el origen de financiamiento corresponde a lo que se ha denominado: financiamiento centralizado, descentralizado, recentralizado, e internacional.

Tabla N° 1: Programas implementados por origen de financiamiento en PBA

ORIGEN DE FINANCIAMIENTO	AÑO E INSTRUMENTO DE ORIGEN	PROGRAMAS
Financiamiento centralizado FONAVI	Inicia con Ley 1929/72 modificada por la 21581/77 (1972-1995)	Construcción de viviendas colectivas en conjuntos habitacionales o viviendas individuales

Financiamiento descentralizado FONAVI	Creación del Fo.Pro.Vi L10352/85	Creación de Fondo Provincial con recuperos específicos. Rentas Generales. Procasa-Protierra y otros programas gestión Cafiero	
	Fideicomiso Banco Provincia Modificado 10346/85	Programa BA Hogar (D502/12)	
	Federalización del FONAVI L 241309/92	Sistema Federal de Viviendas L 24464/95 1995-20022	Coparticipación y autogestión constructiva (1987-1992) Viviendas rurales Procasa Protecho Vuelta al pago Solidaridad Reconstrucción de barrios.
			Bonaerense de Tierra y Vivienda (1991) Solidaridad Novios Abuelos Chicos de la calle Violencia familiar
			Bonaerense Tierra y Vivienda II (1995-1999) Titulización de hipotecas Reintegración urbano-social Arraigo Autoconstrucción ayuda mutua Trabajar
			Bonaerense III (1992-1995) Financiamiento compartido
			Bonaerense IV (1992-1999) Emergencia habitacional
			Bonaerense V Asistencia financiera préstamos familiares Mejorar
			Bonaerense VI (1996) Infraestructura
			Bonaerense VII (2000) Inclusión
			Bonaerense IX (2003) Dignidad
			Bonaerense X (2003) Vivienda rural
	Financiamiento recentralizado Por fuera del Sistema Federal L 24.464/95	PFCV 2005-2015	Compartir (2005) D 365/05 Compartir Policía Comunal/Bomberos Mejoramiento de vivienda y hábitat (2008) Cogestión de recupero de fondos (2008) Provincial de Hábitat Social (2009) Escrituración IVBA (2009) Lotes con Servicios (2010)
			Emergencia Habitacional
Terminación Fonavi			
PFCV (inicial)			
PFCV TPU			
PFCV Subprograma Nación Municipio (2005-2009)			
PFCV Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios			
Mejoramiento de vivienda y hábitat Integración Sociocomunitaria			

		Infraestructuras, nexos y obras complementarias
		PFCV Reconvertido
		PFCV Techo Digno
		Pro.Cre.Ar Crédito individual con lote/ sin lote/para construir/ comprar
	(2012-2022) Fondos Anses	Pro.Cre.Ar. Proyectos Urbanísticos. Lotes/ infraestructura/ vivienda
Internacional	1997-2022	BID-Pro.Me.Ba I
		BID-Pro.Me.Ba II
		BID-Pro.Me.Ba III
		BID 1700 OC-Ar
	2013	FonPlata (Banco de Desarrollo Binacional)
Fondo Federal de Inversiones	1959-2022	CFI: Orientar inversiones territoriales para el Desarrollo.

Fuente: IVBA (2015-2022)

Cabe aclarar que en el período comprendido entre los años 2005-2015, las políticas habitacionales tuvieron como orientación predominante al subsidio a la oferta y estuvieron estrechamente vinculadas a la lógica de obra pública como motor de crecimiento. Es decir, asumieron un rol relevante en el nivel de actividad económica y en la generación de empleo.

En ese marco, desde el gobierno nacional, se propusieron los PFCV como políticas de construcción masiva de viviendas. La recentralización presupuestaria a nivel nacional fue clave porque reformuló las relaciones intergubernamentales. En tal sentido, desde el PFCV subprograma Nación Municipio se planteó el vínculo directo entre la nación y los municipios. Mientras que la administración presupuestaria para construir las viviendas y la gestión del suelo recayó plenamente en la esfera local.

2.5. Recapitulando

En este capítulo se propuso reconocer una serie de elementos que estructuraron las políticas habitacionales y fueron condicionando la gestión urbana local en el marco del proceso de urbanización de creciente complejidad. Se registró que el contexto estuvo atravesado por el proceso de globalización del capital. Y durante la etapa de reestructuración del Estado y financierización de la economía argentina las ciudades y los inmuebles intensificaron su función como reserva de valor, asociado a las inversiones en capital fijo en circuito de acumulación secundaria (Harvey, 2003).

La contracara de la creciente mercantilización de espacio urbano fue el incremento de las dificultades en el acceso al suelo y a la vivienda para gran parte de la población. En síntesis, podría afirmarse que a partir de la década de 1970 se produjo un cambio en las condiciones de producción urbana, las nuevas tendencias de reproducción del capital, contribuyeron progresivamente a incrementar las tensiones en plano de la reproducción social y del acceso al hábitat.

En este marco, las decisiones de las políticas habitacionales se inscribieron en el territorio con múltiples particularidades. Por un lado, contribuyeron a subsidiar la oferta, dinamizar la obra pública y mejorar la calidad de vida de la población que accedió a la vivienda. Por otro lado, con el correr del tiempo, el mercado inmobiliario fue adquiriendo un comportamiento cada vez más especulativo, que agravó y reconfiguró los desafíos de la articulación entre las políticas habitacional y la política de suelo.

En otras palabras, podría plantearse que será el cambio de tendencia el grado de mercantilización del espacio urbano observado en este período, el que a futuro creará las condiciones y obligará al sector público en sus distintos niveles a comenzar a repensar los alcances de las formas de gestión urbana, revisar las visiones en la construcción social de la propiedad, las prácticas de retención de suelo o de especulación que afectan el desarrollo urbano en beneficio de la comunidad.

Otro de los aspectos que se han analizado en este capítulo se vinculó con el rol asignado a los municipios en materia de política habitacional y gestión urbana. La configuración original de algunos de los marcos institucionales canónicos, como el FO.NA.VI y el Decreto Ley 8.912/77, muestran que los municipios asumieron un rol pasivo o subsumido frente a las actuaciones del gobierno nacional o provincial.

No obstante ello, las mediaciones que introdujo el proceso de descentralización, crearon condiciones para que los Estados locales fueran adquiriendo nuevas capacidades para gestionar las demandas de la población. Es decir, modificaron el rol pasivo que históricamente los municipios tuvieron en la implementación de la política habitacional, producto de la dependencia financiera y la falta de capacidad estatal. Los municipios han cumplido funciones de planificación urbana y gestión del suelo, provisión de servicios y coordinación de la demanda habitacional, que con el correr del tiempo se han ido complejizando.

En otras palabras, en los capítulos subsiguientes se observará que los gobiernos locales irán incrementando su participación en la gestión del hábitat, no solo por su proximidad a las demandas y el conocimiento del territorio, sino porque como sostiene Fernández Wagner (2002), el nivel local es el ámbito donde se articulan las tres esferas de las políticas aquí analizadas: las urbanas, las habitacionales y las sociales; las cuales integran en el territorio local la relación inter-actoral entre las instituciones, el Estado y la sociedad organizada.

CAPÍTULO 3: Análisis del proceso de implementación de la política habitacional en PBA, periodo comprendido entre los años 1983 y 2015. Continuidades y rupturas

En este capítulo se analiza la implementación de la política habitacional en tres subperiodos, 1983-1989, 1989-2003 y 2003-2015, establecidos entre los años 1983 y 2015, para reconocer cambios, continuidades y rupturas desde la recuperación democrática. Las claves de análisis que se utilizarán para intentar sistematizar la lectura son: el origen del financiamiento, las relaciones intergubernamentales y la integración (o no) de las políticas sectoriales, habitacional y de suelo, en el marco de una visión de conjunto mayor de política urbana. Entre las fuentes consultadas para el análisis, se destacan las entrevistas semiestructuradas³⁰ a actores clave de la política habitacional provincial y local, las que permitieron revelar las luces y sombras de la gestión de la política habitacional en la PBA. Para analizar la implementación de las políticas habitacionales el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, además, se realizó un abordaje cuantitativo de los diferentes programas implementados. En dicho análisis se destaca, por escala y jerarquía, la difusión que adquirió a nivel provincial el PFCV, con especial énfasis el subprograma Nación Municipio. Asimismo, el interés en este subprograma habitacional constituye una referencia clave para abordar el estudio de caso en Pehuajó.

Entre los interrogantes que guían el análisis, se destacan los siguientes: ¿De qué manera incidieron las decisiones de financiamiento descentralizado y recentralizado de la política habitacional en las relaciones intergubernamentales, en el marco del proceso de descentralización de la política? ¿Qué formas asumen las disputas de poder en el proceso de implementación de las políticas? ¿Bajo qué lógicas se promovieron procesos de aprendizaje que redundaron en la formación de capacidades estatales locales en PBA, en particular, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015?

En línea con las tendencias que se comenzaron a observar en el capítulo 2, en este capítulo se sostendrá que el proceso de implementación de la política urbana en el periodo comprendido entre los años 1983-2015, en PBA se desarrolló encorsetado entre otros dos procesos: i) la globalización de la economía y ii) la descentralización de la política. Por un lado, la globalización neoliberal condicionó a la economía urbana,

³⁰ Se utilizaron nombres de fantasía para las personas entrevistadas y para designar a los municipios que se hacen referencia en las entrevistas, salvo el que corresponde al caso de estudio.

dando lugar a la agudización del proceso de mercantilización en y de las ciudades. Con el correr del tiempo, esto se tradujo en una restricción en el acceso al mercado de suelo, junto a la difusión de nuevos paradigmas de financierización de la vivienda. Por otro lado, el proceso de descentralización de la política habitacional operó al menos en cuatro planos: en la reformulación de las relaciones intergubernamentales, en las definiciones de financiamiento, en los diseños de programas y su operacionalización.

En base a estos supuestos, a continuación se propone ordenar la lectura de los cambios en las definiciones de la política habitacional y su implementación, considerando: el período de la crisis de las políticas habitacionales en el retorno democrático 1983-1989, el período de la hegemonía neoliberal 1989-2003 y el período del retorno de un Estado activo 2003-2015. El objetivo de esta revisión bibliográfica y documental es analizar la orientación y los instrumentos de la política a la luz de reconocer elementos que aporten al estudio de caso en Pehuajó y, en paralelo, reconstruir ciertas pistas sobre la construcción de capacidades estatales para el manejo del suelo urbano destinado a la política habitacional, enmarcadas en un proceso de aprendizaje que, mediado por la reestructuración del Estado, incidirá particularmente en el régimen de implementación de la política y determinará la configuración de las relaciones intergubernamentales.

3.1 Políticas habitacionales en crisis en la vuelta democrática, 1983-1989

El 10 de diciembre de 1983, con fuerte respaldo popular, asumió a cargo del Poder Ejecutivo nacional Raúl Alfonsín, quien gobernó los primeros seis años de la recuperación democrática. Se planteó, entonces, la reconstrucción del Estado, fortalecer sus áreas y capacidades, en base al sostenimiento de la política de carácter centralizado. El Estado nacional se responsabilizó de pagar la deuda externa, y de esta manera, diezmó las posibilidades de inversión social, restringiendo la capacidad de gobierno. Así, los primeros seis años de la era democrática, desde 1983 a 1989, transitaron en permanentes ajustes estructurales.

En ese escenario se constituyó un gobierno de transición política para la consolidación de la democracia. En términos generales se registró continuidad en la orientación de las políticas habitacionales que se habían delineado en el gobierno militar, sin modificar el patrón de urbanización establecido. Por incapacidad o dificultad para romper con las políticas del Estado autoritario, no se incidió de forma positiva en la calidad de vida de los habitantes (Clichevsky, 1978). Así, el Estado argentino fue

visualizado como cáscara vacía para implementar políticas (Thwaytes Rey, 1999), con ausencia de capacidades y desarticulación pública, que aportaron al desgaste, y en poco tiempo, el gobierno perdió legitimidad política (Sidicaro, 2009).

En ese marco, el gobierno nacional continuó estableciendo los lineamientos de la acción pública de vivienda, de forma centralizada, desde la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y el BHN; atendiendo con diferentes programas a distintos sectores de la demanda de vivienda. El BHN persistió con la asignación de crédito individual en lote propio y desde allí se delinearón operatorias masivas de construcción de viviendas orientadas a financiar la demanda, sin considerara financiar el costo del suelo ni infraestructuras. En paralelo, se prosiguió con la política de subsidio de la oferta mediante la construcción de conjuntos habitacionales *llave en mano*, aunque con un tope máximo de 250 viviendas por proyecto, para desalentar la construcción de grandes conjuntos (Martínez de Jiménez, 2000). Como novedad, a partir del año 1986, desde el BHN comenzaron a implementar operatorias experimentales, como el programa Techo para la vivienda popular, o créditos para el mejoramiento de viviendas por autoconstrucción, lotes con servicios, recuperación de viviendas en centros históricos y dotación de núcleos húmedos.

En el año 1987, se registra la implementación de los programas financiados por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que pretendían reforzar y reestructurar el Estado. De esta manera, comenzó a condicionarse la política de vivienda, ajustando los términos de la política emanada desde el FO.NA.VI.: con la intención de bajar los presupuestos de las operatorias, se propuso limitar los costos de las viviendas definiendo terminaciones mínimas; como así también, se promovió el ahorro previo por parte de los destinatarios de viviendas. Además, se propuso el subsidio a los créditos sobre el capital y no en tasa de interés o plazos de pagos. En otras palabras, se trató de una política de ajuste, focalizando el accionar habitacional sobre segmentos de población más acotados. Estas propuestas basadas en la experiencia chilena³¹ emanaban desde los organismos financieros internacionales.

Entre los problemas que se diagnosticaron en la Secretaría de Vivienda, por entonces, “se identificó una estructura *burocrática e ineficiente* orientada a la administración de

³¹ La política habitacional chilena fue expuesta como *exitosa* por el mundo globalizado, en América Latina. Esta política de financiamiento, se formuló en base a tres pilares, ABC, que indica: Ahorro previo por parte de las familias, Bono asignado por el Estado en forma de subsidio y Crédito asignado por la banca, privada. Con esas tres componentes las familias accedían a una vivienda, localizada en la periferia y pasaban a ser deudoras de la banca privada (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006).

obras en construcción y atención de las empresas constructoras” (Martínez de Jiménez, 2000:36). Las principales dificultades se vinculaban con los criterios de adjudicación de las viviendas, los plazos de obra muy extendidos con incidencia en los costos, el bajo nivel de recupero y pagos onerosos a empresas por reclamos en el índice de ajuste.

Por su parte, las provincias centraron su accionar en la implementación de programas financiados con recursos transferidos desde el FO.NA.VI. En ese momento, solo las provincias de Buenos Aires y Mendoza habían creado fondos provinciales. No obstante, la debacle económica de los Estados nacional y provinciales, de finales de los años ochenta,³² impactaría en el volumen constructivo, que fue muy escaso. Grillo (1994) caracterizó al Estado nacional en retirada, como un actor débil, que implementaba políticas de ajuste, con escasas capacidades y burocracias redundantes, superpuestas y competitivas, colonizado por diversos grupos partidarios y de interés.

En este periodo, los municipios colaboraban con acciones para definir la localización de las viviendas, enmarcadas en planes urbanos, y se manifestaron activos en la resolución de problemas del hábitat, aunque con las limitaciones propias de sus recursos y capacidades. Vale recordar que en las gestiones locales no estaban aún jerarquizadas las áreas de obras públicas, ambiente, ni planificación. Las tareas municipales remitirán a los servicios tradicionales de *alumbrado, barrido y limpieza*, denominación utilizada para dar cuenta de la baja complejidad que adquirirían los servicios públicos prestados por el nivel local. Las áreas de gestión urbana no existían y las capacidades estatales para la gestión del hábitat y el suelo urbano eran casi nulas. El rol asignado a los municipios para la implementación de la política habitación se acotaba a buscar y aprobar las localizaciones para la construcción de viviendas, abordando tan solo la cuestión dominial del suelo.

En ese marco, por ejemplo, se identifica que recién iniciada la era democrática en el municipio de Pehuajó, se construyeron conjuntos habitacionales con financiamiento FO.NA.VI, en respuestas a desastres ambientales por inundaciones. Para conocer los criterios de selección del suelo para la implementación de la política habitacional, se consultó a Nora, primera secretaria de Obras Públicas del municipio de Pehuajó, entre

³² A inicio de la era democrática, el país se hallaba en plena recesión, desocupación creciente, una inflación de más del 400% y una deuda externa de 46.200 millones de dólares (casi el 70% del PBI) y sin reservas internacionales (Rapoport, 2013).

los años 1983 y 1995. La arquitecta recuerda que se realizó un estudio particular para la compra de suelo:

(...) tuvimos que comprar tierra lejos, porque era más barata. Nos pedían cualquier cosa. Toda la tierra estaba destinada a vivienda, pero no tenía servicios (octubre 2018).

De esta última afirmación se desprende que el sector público concurre al mercado a comprar tierra, aceptando las reglas del mercado de suelo, el que dispuso una oferta de baja calidad o en la periferia de la ciudad, acorde a la disposición de pago del Estado. El desconocimiento de instrumentos y mecanismos de gestión de suelo alternativos a la demanda onerosa, en atención a la jerarquía urbana impuesta por el orden mercantil, era lo más frecuente en esos momentos.

En su relato Nora, pone en relieve la falta de formación que por entonces se obtenía para la gestión urbana en la Universidad, y la soledad con la que se encaraban estos temas en la función pública municipal:

Planta política era yo y planta profesional era yo. Había personas administrativas, era un área catastro dentro de la oficina. Trabajaban dos personas administrativas (...) Planeamiento 1 y 2 era la formación en la Facultad de Arquitectura. Le puse tripa y corazón, pero no sabía de políticas de ordenamiento territorial, para eso apareció la DOU (Dirección de Ordenamiento Urbano, PBA) (octubre 2018).

El acompañamiento desde el Estado provincial al que hace referencia Nora, se sitúa en el periodo de la gobernación Cafiero, cuando a partir del año 1987 se desplegó en PBA una política urbana que integró las dimensiones habitacionales, de suelo, de mejoramiento urbano, infraestructuras y ordenamiento territorial y se dio lugar a la participación de otros actores gubernamentales y colectivos sociales. También, da cuenta de las expectativas municipales que se habían creado con la aparición de la Dirección de Ordenamiento Urbano (DOU) a nivel provincial, para el tratamiento de estos temas.

La visión de Nora se complementa con el testimonio de Julieta, directora de Planeamiento del municipio de Sierras Bajas desde 2011, quien reflexionó acerca del modo en que las capacidades estatales locales para la gestión urbana en cualquier municipio están fuertemente asociadas al modo en que se valora el rol del trabajador de la administración pública. Y, en muchos casos, las “*capacidades de gestión* [se

reducen a] *una sola persona*" (mayo 2015). Es decir, en las ciudades pequeñas o intermedias, determinada oficina pública, está a cargo de una sola persona, motivo por el cual las capacidades estatales locales en determinada área temática pasan a estar estrechamente vinculadas a la persona, sus características, sus capacidades y al modo en el que determinados saberes se transmiten entre los empleados municipales.

3.1.1. Discontinuidad, apertura del debate e integración de políticas urbanas

Los efectos de la política urbana desplegada en dictadura y las débiles líneas de política urbana del gobierno provincial en la era democrática, configuraron un territorio en disputa. Por un lado, los pobladores en busca de un lugar para vivir, que expresaban una demanda social asociada a la lógica de la necesidad; por otro, los actores que invierten en el territorio y en bienes inmobiliarios con una lógica de mercado, persiguiendo negocios. Frente a esta dualidad se encontró el gobierno provincial recién asumido, en diciembre de 1987. Entonces, la decisión fue abrir un proceso de discusión vinculado a las cuestiones de tierra, vivienda y ciudad (Álvarez, 2006).

De este modo, en la medida que en el nivel nacional se avanzaba rápidamente en la la adopción de políticas neoliberales, en la PBA la gestión del gobernador Cafiero, marcaba una ruptura o una discontinuidad con esta tendencia introduciendo una modulación orientada hacia la integración de la acción pública urbana. En esa época, se produjo un acontecimiento relevante en términos de la trayectoria de los debates de política urbana bonaerense. El gobierno de la PBA promovió los Encuentros de Tierra y Vivienda en la localidad de San Bernardo, entre los años 1988 y 1991. En este escenario destacado se dieron cita técnicos, políticos y académicos para pensar el problema urbano en la PBA (Álvarez, 2006).

El gobernador Antonio Cafiero asumió el 10 de diciembre de 1987 y el 29 de febrero del año siguiente, refrendó el decreto 815/88 de creación del *Programa Social y Familiar de Tierras de la Provincia Pro Tierra*. Con esa acción, se legitimó la necesidad de tierra para la localización de las familias, basados en la concepción de función social de la propiedad. En términos generales, el programa propuso movilizar tierra ociosa, previendo e induciendo el crecimiento ordenado de la ciudad. En ese marco, algunas familias obtuvieron a un precio subsidiado un lote provisto con servicio de agua potable, cloacas, energía eléctrica y mejoras en las calles.

Esta política de nivel subnacional promovió la constitución de una comisión para la promoción y el desarrollo comunitario. La creación de la Comisión Pro-Tierra fortaleció la gestión y fomentó la discusión plenaria de la política, con apertura a la participación interinstitucional, constituida por representantes de los ministerios y del Banco Provincia. Se incorporó un Consejo Asesor, integrado por los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) y del interior de la provincia, organismos y empresas del Estado nacional, fuerzas armadas, instituciones religiosas y organizaciones de la comunidad.

Desde esa comisión se estimuló que los municipios registraran la demanda de suelo y generaran lineamientos propositivos de políticas urbanas locales. Con esta medida se apuntó a contener a la población que se había volcado a las tomas de tierras, a través de provisión de lotes con servicios, regularización dominial, impulsar la compra o expropiación de tierra. Para implementar estas medidas se firmaron convenios con universidades y con organizaciones de profesionales.

De esta manera, algunos gobiernos municipales comenzaron a implementar la construcción de bancos municipales de tierras y compraron tierras, por la coyuntura favorable por la depreciación del precio del suelo por la depresión de la actividad económica (Clichevsky, 1990). Por otro lado, las organizaciones barriales se integraron a los programas gubernamentales, y pasaron a ser llamadas entidades intermedias³³, posicionándose, así, como interlocutores frente al Estado provincial (Merklen, 1997). Ya no se condenó a la toma de tierra como forma de acceso a la ciudad, sino que se puso el foco en regularizar la ocupación del suelo, articulando con los actores involucrados.

El testimonio de Luis, quien se desempeñó como director de Regularización de Tierras (1991-1995) y como director Provincial de Coordinación de Programas Habitacionales de SSUyV PBA (2005-2007), da cuenta del modo en el que el Estado provincial orientó el destino de la tierra pública, y comenzó a desplegar una política preventiva de generación de suelo urbano integrada a una política de construcción de vivienda:

... en la época de Cafiero, el Pro Casa, construyó viviendas sobre tierras que estaban en poder de los distintos ministerios. Con el Pro Tierra se hizo una primera etapa de lotes con servicios en las tierras de los ministerios y después se construyeron viviendas (noviembre de 2016).

³³ Estas organizaciones debieron formalizar su constitución con figuras jurídicas como cooperativas y asociaciones mutuales, para asumir créditos y comprar las tierras que ocupaban.

Una visión de conjunto de los programas³⁴ delineados por la gobernación Cafiero permite identificar la definición política de avanzar hacia una política urbana integral de corte municipal. Si bien los programas Pro Tierra y Pro Casa³⁵ no tuvieron gran impacto en el territorio³⁶, centraron el debate en la problemática y sentaron bases para la discusión de la política urbana en el ámbito de la PBA. Se buscó movilizar recursos de acuerdo a las demandas sociales, promover la organización y participación social, descentralizar hacia los municipios y traslativamente hacia las organizaciones sociales. De esta forma, se propuso incentivar la actividad económica local y promover la integración socio-urbana de los asentamientos. Asimismo, con el recupero de las inversiones territoriales se promovió reinvertir en tierra y vivienda, consolidar la descentralización de la política y aportar institucionalización de la política urbana con la creación de direcciones o Institutos municipales de Tierra y Vivienda³⁷.

En el periodo comprendido entre los años 1987 y 1991, las definiciones de política urbana en la PBA permiten registrar que la tierra fue un elemento fundamental de los conflictos sociales y políticos, y por ello estuvo en el centro de la escena de la política urbana. En el nivel provincial se reconoció la demanda por la tierra urbana para habitar, y se colocó a la propiedad de la tierra como “*un problema político significativo*” (Prevot Schapira y Schneier, 1990: 165). Con la llegada de equipos formados a los municipios del Gran Buenos Aires (GBA), se buscó movilizar la tierra pública y privada

³⁴ **Autogestión constructiva** (ayuda mutua y esfuerzo propio). **Pro-casa:** los municipios disponían de un cupo renovable de viviendas para construir y se iba renovando a medida que se terminaba la construcción. El organismo ejecutor fue el municipio y participaba cada una de las familias destinatarias. **Reconstrucción de barrios:** para radicar los habitantes en asentamientos o villas en grandes núcleos urbanos. Participaban organizaciones barriales y municipalidad, pudiendo proyectar vivienda nueva, mejoramiento o completamiento de vivienda. **Pro Techo: EVA:** destinado a familias del conurbano que poseían lote propio con infraestructura para construir o completar vivienda. **Pro Tierra:** aportando a las familias de una parcela de 200 m2. en tierra fiscal o privada ociosa. Los proyectos y la obra estuvieron a cargo de los municipios. Este programa organizó un Banco de Tierras Provincial para planificar la vivienda social como para recibir cesiones y donaciones, compró tierra privada y acordó canjes con otros organismos de gobierno nacionales y provinciales. Proveyó infraestructura básica en barrios consolidados, en villas y asentamientos. Viabilizó el Plan Arraigo, venta de tierra de propiedad de la provincia o nación a los ocupantes. **Emergencia Habitacional:** soluciones habitacionales prefabricadas para dar respuesta con rapidez (emergencia hídrica, incendio). **Financiamiento Compartido:** para construir o terminar conjuntos habitacionales con financiamiento estatal y de las organizaciones sociales y de empresas constructoras. **Vuelta al pago:** promoviendo la vuelta a las localidades del interior a los habitantes localizados en grandes centros urbanos. Apoyando con construcciones de vivienda nueva para su radicación, acompañados por una propuesta de empleo.

³⁵ Este programa fue dirigido a aproximadamente a 7000 familias en setenta barrios de similares características, con población migrante de otras provincias. Se trataba de población en busca de trabajo, empujadas a fuerza de desalojos violentos desde barrios de la CABA (Relli, 2007).

³⁶ Se construyeron para toda la provincia 6.108 viviendas en acción descentralizada. Por los programas Procasa: 2705 viviendas (Mimeo IVBA, 2007).

³⁷ Se propuso, además, que un 35% de los fondos que los municipios recibían por coparticipación fueran destinados para inversión en hábitat.

ociosa. Estos equipos, con capacidades técnicas y políticas en la gestión del hábitat aportaron a problematizar y visibilizar la importancia que tienen los municipios en la gestión urbana. Así, se recuperó la instancia local como el espacio de gestión privilegiado para el tratamiento de la cuestión; al tiempo que se reconocieron las capacidades políticas, relacionales, para tejer acuerdos en el territorio (Prevot Schapira y Schneier, 1990).

En un contexto en el que se producían modificaciones sustanciales que impactarían en el modo de producción de viviendas, estos programas se caracterizaron por brindar una respuesta no tradicional, promoviendo una gestión descentralizada, con fuertes vínculos con los municipios (IVBA, 2007). Esto aportó en la integración de políticas urbanas, por un lado, y al desarrollo de capacidades estatales locales, por el otro. En este sentido, puede observarse que la tensión en la que se encontraban las políticas habitacionales tradicionales frente a la crisis habitacional de la vuelta democrática, encontró en la apertura y en la vocación políticas del gobierno provincial una ventana de oportunidad para potenciar el desarrollo de capacidades estatales.

La gestión urbana de la gobernación Cafiero fue caracterizada, como una gestión *participativa*, de fuerte articulación intergubernamental y abierta a la sociedad en su conjunto, con numerosos encuentros para debatir los lineamientos de la política; *descentralizada*, en tanto transfirió a los gobiernos municipales acciones que antes realizaba la provincia; *diversa* por la multidimensionalidad que activó en el abordaje del hábitat. A pesar de la potencialidad de esta política, la asignación de los fondos fue escasa. Pero interesa destacar que en la decisión de políticas de suelo urbano, este componente no solo fue considerado un elemento físico, sino que fue problematizado como un emergente de la relación social de propiedad, y en el marco de una articulación interactoral se consideró que el Estado debía tener una intervención estratégica sobre el mismo.

A continuación se rescatan algunas de las líneas del discurso del gobernador al momento de la presentación pública de los programas anteriormente referenciados. En estas líneas se reconoce la necesidad de movilizar suelo y disponerlo para materializar las viviendas, en tanto elemento indispensable para la producción de hábitat:

El derecho humano en su sentido amplio también habla del derecho a la vivienda, derecho al trabajo, a la salud, el derecho a la educación, el derecho a una vida digna. Por eso este decreto... va a movilizar las energías de la sociedad, de la comunidad,

los bienes ociosos del Estado y aún los bienes ociosos privados para ponerlos al servicio de la realidad social y familiar de la Provincia (Cafiero, 10 de febrero de 1988).

La orientación de esta política urbana contrasta fuertemente con la implementación de políticas de corte neoliberal, que ya estaba implementando el gobierno nacional de Menem desde el año 1989, y fue cancelada a partir de diciembre de 1991, con la asunción de Eduardo Duhalde, como gobernador de la PBA. Un mes antes de dejar la gobernación, Cafiero firmó el decreto 3736/91, por el que se propuso un régimen de reconstrucción y consolidación urbana para asentamientos precarios. Se trató de un instrumento con distintas líneas de intervención en los asentamientos declarados en emergencia urbana y habitacional por los municipios, fundamentalmente en la regularización urbanística-ambiental y dominial.

Se propuso, con este instrumento, una instancia de coordinación entre el Estado provincial, municipal, la población involucrada y las organizaciones de la comunidad, para llevar adelante acciones público-privadas. Los municipios eran entonces, los encargados de elaborar los proyectos, que, de manera interdisciplinaria, dieran respuesta a los barrios en emergencia urbana y habitacional, considerándolos Distritos de Urbanización Prioritaria.

3.2 Hegemonía neoliberal, periodo 1989-2003

Retomando el análisis a nivel nacional, hacia el año 1989 se registra el colapso de la economía, agravado por un fuerte proceso inflacionario, que precipitó el llamado a elecciones y el traspaso del mando al nuevo presidente. Así, asumió la presidencia Carlos Menem³⁸ y, contrariamente a lo pregonado en la campaña política, implementó políticas de corte promercado y de desregulación de la economía, sin reparos. En consecuencia, se desataron privatizaciones de empresas y servicios, venta de activos públicos y ajustes de la economía. Además, el gobierno nacional avanzó en la descentralización de servicios colectivos, como salud y educación hacia los Estados subnacionales, realizando la transferencia de responsabilidades sin los recursos asociados.

³⁸ El gobierno de Menem se desarrolló en dos periodos consecutivos. El primero de seis años, entre los años 1989 y 1995, y el segundo de cuatro años, entre los años 1995 y 1999, de acuerdo a las modificaciones que se introdujeron en la reforma constitucional de 1994 y al Pacto de Olivos, del 14 de noviembre de 1993.

En el primer mandato presidencial de Menem, en el período comprendido entre los años 1989 y 1995, se implementó la Ley de Convertibilidad que llevó a la dolarización de la economía, equiparando el peso argentino al dólar estadounidense. En principio se reflejó crecimiento económico y estabilidad en la macroeconomía, aunque la financiarización de la economía como fase más aguda del capitalismo, impactó en los sectores populares agravando las condiciones de habitar en la ciudad (de Mattos: 2015). De esta forma, la producción del espacio urbano quedó bajo el predominio de la lógica privada (Pírez, 2009). En paralelo, los gobiernos locales comenzaron a desplegar estrategias de desarrollo local, en momentos en que el territorio ya se manifestaba segregado, fragmentado y excluyente (Ciccolella, 2014).

Con la privatización de los servicios de infraestructura, se transformaron a los usuarios de servicios básicos de redes de agua, cloacas, gas, telefonía, etc., en clientes, enfatizando la mercantilización de las ciudades. En consecuencia, la población excluida se organizó en la lucha por el derecho al agua potable y la energía eléctrica, para que sean tomados como parte de los derechos humanos, en tanto servicios esenciales para la vida (Svampa, 2008; Merklen, 2010). Desde el gobierno nacional se avanzó en desmontar el andamiaje del sistema de seguros universales, pasando de programas de llegada universal a programas focalizados. Algunos de ellos fueron *programas enlatados*³⁹, formulados desde los organismos multilaterales de crédito.

En acuerdo con las principales fuerzas políticas del país, se reformaron las constituciones, Nacional y de la PBA. Se introdujeron nuevos derechos e instituciones, y se confirió rango constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos; se crearon nuevos órganos de control, se modificó la composición del Senado, se acortó el mandato del presidente y de los senadores, se eliminó la elección indirecta del presidente, con el establecimiento del balotaje. Se establecieron pautas para distribuir la recaudación de impuestos, se reconoció la preexistencia de los pueblos originarios y sus derechos, se fijó la edad máxima de los jueces en 75 años para el ejercicio de ese rol y se concedió autonomía a la Capital Federal. También, se dejó inscripto el reclamo por la soberanía Nacional sobre las Islas Malvinas.

³⁹ Programas diseñados desde los organismos multilaterales de crédito, que se replicaban indistintamente de particularidades de las ciudades y países donde se implementasen.

En la Constitución Nacional el artículo 14 bis persistió, y allí quedaron inscriptos los derechos sociales, entre ellos el derecho a la vivienda⁴⁰. Al dar jerarquía superior a las leyes a los Pactos Internacionales (art. 75, inc. 22), tomó relevancia el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Civiles (PIDESC)⁴¹. Mientras que en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires⁴², se acotó la responsabilidad del Estado Provincial de garantizar este derecho en ciudades de menos de 50.000 habitantes, limitando sus obligaciones en ciudades medias o metropolitanas.

En línea con el sentido privatizador, el BHN se transformó en un banco mayorista, luego fue Sociedad Anónima y, en 1998, fue privatizado. Asimismo, se reestructuró el FO.NA.VI. (Ley 23.966/91), que dejó de percibir el porcentaje que se integraba desde los salarios y fue transferido al Sistema Previsional. La firma del Pacto Fiscal Federal en el año 1992, modificó el FO.NA.VI e impactó en la descentralización de los fondos específicos nacionales hacia los organismos provinciales⁴³. Más tarde, en 1995, se creó el Sistema Federal de Vivienda (Ley 24.646/95), con la participación de los Institutos Provinciales de Vivienda, la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de la Vivienda. Se promovió la titulación de hipotecas para constituir un mercado de títulos inmobiliarios, con la intención de apalancar el financiamiento habitacional usando como garantía el propio capital hipotecado en el sistema de vivienda. En paralelo, se avanzó en acotar la base de población atendida desde el sector público, es decir, se promovió la focalización de los destinatarios de la política habitacional.

Desde el Banco Mundial (BM) (2000), se centró la importancia en las ciudades y se promovió la administración urbana eficiente, con base en profundas transformaciones del sector público, con capacidades técnicas y recursos que den lugar a la

⁴⁰ “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna (art.14 bis).

⁴¹La ONU sancionó en 1976 el PIDESC, derecho al bienestar en una sociedad democrática y en el art. 11 registra el derecho a la alimentación y a la vivienda.

⁴² Art. 36: “La provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce los siguientes derechos sociales” ... inciso 7: “A la vivienda. La provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a las familias radicadas o que se radiquen en el interior de la provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

⁴³ Solamente quedó en la órbita nacional el diseño de algunos programas alternativos, descentralizando en las provincias la implementación.

participación de la sociedad para legitimar la gestión en la ciudad. De este modo, para el BM, la gestión urbana y las redes de ciudades eran vitales y estratégicas y el Estado debía convertirse en un *facilitador* de los procesos urbanos. En otras palabras, retirarse de ser decisor y financiador central de la política urbana. La premisa que orientó la acción pública en vivienda fue la resolución a través de la obra privada y no la obra pública. Así, con soluciones propuestas por la población, la problemática debía ser asumida desde la demanda y no desde la oferta, presentándose al problema de la vivienda como una dificultad de solvencia financiera. La definición política implícita era transferir la resolución de la cuestión al mercado y que el sector público financie a la demanda insolvente. A estas políticas, Fernández Wagner (2002) las denomina *políticas de tercera generación*.

Estos lineamientos de la política habitacional se definieron en función de las recomendaciones generales de los organismos multilaterales de crédito, basadas en tender a la reducción de los subsidios a la oferta y facilitar el acceso a la vivienda mediante el crédito hipotecario. De esta manera, fomentaban el *partnership* que significa asociación de distintos actores, para crear nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los gobiernos, especialmente los locales, con las iniciativas del sector empresarial y la sociedad civil (Relli, 2007).

En ese marco, la producción pública de vivienda y el funcionamiento del mercado de suelo profundizaron su disociación como parte de un mismo hecho urbano. Es decir, se constituyeron en elementos escindidos del proceso de construcción de hábitat. Desde una perspectiva integral, la política habitacional no consideró a la vivienda integrada al contexto material y social en la ciudad. En este sentido, Fidel (2004) señala que en el período analizado la política habitacional sufrió una desarticulación, ya que se disoció la dimensión económica de la social y, en consecuencia, de lo habitacional.

Una de las novedades de políticas promovidas desde el Estado nacional, con nueva injerencia y financiamiento internacional, fue el Programa de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA). La implementación del programa se llevó a cabo con el 60% de la inversión aportada a través del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que el 40% restante lo asumió el Estado nacional y la provincia

participante, en partes iguales⁴⁴; mientras que esta última generaba a su cargo una Unidad Ejecutora.

En primera instancia el programa se orientó a transformar el hábitat popular a partir de intervenciones en infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. El programa se implementó de forma focalizada y el criterio de elegibilidad de los proyectos, apuntaba a seleccionar barrios con altas tasas de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y bajos ingresos. Los barrios seleccionados para implementar el programa debían estar emplazados en tierras factibles de ser regularizadas para luego transferirlas a sus ocupantes. Además, las tierras debían estar ajustadas a las normas provinciales y municipales de uso, subdivisión y ocupación del suelo y contar con certificaciones de factibilidad para la provisión de servicios públicos. En el devenir de las sucesivas etapas de implementación, se fueron diezmado las dimensiones del hábitat sobre las que inicialmente el programa se dispuso intervenir⁴⁵. En la segunda y tercera edición del programa se financió la construcción de redes de infraestructura y equipamiento comunitario.

El Estado, en sus niveles nacional y provincial, se centró a la política de titulación de tierras. Las medidas de desinversión pública sobre el patrimonio fiscal y la ola privatizadoras, condicionaron el destino del suelo público, mejor dicho, del dominio privado del Estado, el que pasó a ser objeto de proyectos inmobiliarios con algunas excepciones que se destinaron a intervenciones públicas de carácter remedial.

En esta escena de las políticas del hábitat la cuestión del suelo fue abordada predominantemente desde la visión de las políticas de regularización dominial. Estas políticas curativas⁴⁶ o medidas *ex - post*, tuvieron por objeto facilitación del acceso a la

⁴⁴ Para adherir al crédito y prestar acuerdo de endeudamiento, debe sancionarse una ley de Endeudamiento Provincial

⁴⁵ En el año 1995 comenzó la etapa de diseño, dos años más tarde, en 1997 la implementación del programa, para iniciar a la ejecución de proyectos en el año 1999. La primera fase del PRO.ME.BA. experimentaba una veta de integralidad que trabajaba en cuatro instancias: la pública, urbana, la privada, sobre la vivienda, y una instancia jurídica, social y ambiental. En contexto de la crisis económica y social (2002-2003), el gobierno nacional propuso al BID cambiar la orientación de la política hacia la de emergencia, y entonces se direccionó hacia el Conurbano Bonaerense, territorio que estaba excluido de elegibilidad de proyectos para su financiamiento. Comenzó una nueva fase, PRO.ME.BA II que refiere a construcción de redes y de equipamiento comunitario, sectorializando el programa. Esa fase continuó hasta 2012, cuando comenzó PRO.ME.BA. III, sosteniendo la misma modalidad (Di Virgilio y Galizzi, 2017) y www.promeba.org.ar, (consulta octubre de 2019).

⁴⁶ Para profundizar sobre regularización, se sugiere Cravino (2012) que pone en juego el escrito de De Soto en *El otro Sendero*. Allí, el autor sitúa a la política de regularización dominial peruana como la acción

propiedad de la tierra y buscaron consolidar la radicación de los sectores populares (Relli, 2018) en contraposición a la políticas de erradicación de las villas que habían caracterizado a la última dictadura cívico-militar. Con ellas se propuso la regularización dominial de suelos públicos, ferroviarios, del ejército, y ocupaciones históricas de villas y asentamientos. El Estado no reguló ni intervino en el mercado de suelo para favorecer el acceso de forma asequible a la población, sino que sus intervenciones públicas fueron guiadas por lógicas del mercado⁴⁷ (Clichevsky, 2012).

En este contexto, enmarcado en la reforma tributaria y la reforma del Estado, se diseñó el Programa Arraigo, Decreto PEN 1001/90⁴⁸. La Comisión Nacional de Tierras Fiscales, a cargo de la gestión del programa, dispuso la venta de tierras ocupadas o vacías, de Ferrocarriles Argentinos y del Sistema Portuario, ambos en proceso de reestructuración. Así, se propuso la venta de los predios ocupados a los habitantes localizados en grandes fracciones de tierras de dominio nacional, donde se localizaban las villas históricas y más grandes⁴⁹.

Por otro lado, en otra fase de intervención estatal, en regularización dominial, se sancionó la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles, 24.374/94⁵⁰, conocida como Ley Pierri. La norma trata la asignación en propiedad individual de lotes que habían sido ocupados de forma pacífica y continua, y restaba la inscripción del bien en el Registro de la Propiedad, a favor de los tenedores del suelo. Esta ley generaliza un procedimiento para atender casos de precariedad dominial y modifica la figura de usucapión o prescripción adquisitiva contemplada en el Código Civil. Si bien las fechas registradas⁵¹ en la ley se marcan límites precisos en los tiempos para poner en juego

pública que permite la erradicación de la pobreza urbana, y convierte a los nuevos propietarios en sujetos de crédito. Edesio Fernández remarca que los argumentos de De Soto desconocen el carácter especulativo del mercado de suelo, el patrimonialismo y el clientelismo político, afirmando que el proceso propuesto genera más ilegalidad urbana, condicionando agresivamente el acceso a la vivienda y al suelo urbano y en la distribución espacial de equipamientos públicos constituyendo acciones de carácter remedial.

⁴⁷ Puerto Madero es ejemplo de este lineamiento. Se dispuso de tierra pública para su privatización y construcción de un emblema de territorio globalizado.

⁴⁸ Autorizando la venta de inmuebles que se declaren innecesarios, en los términos de la Ley 23.697/89.

⁴⁹ Para asegurar la tenencia de la tierra, se transfería el macizo a la organización social constituida, y luego, a partir de acciones de saneamiento y de construcción de vivienda, se llegaba a la escritura de cada una de las parcelas (Relli, 2018).

⁵⁰ Como la ley es nacional, las provincias debían adherir y la PBA lo hizo mediante D2815/96.

⁵¹ La primera versión de la ley propuso como beneficiarios a quienes podían acreditar la posesión pública, pacífica y continua para casa-habitación, durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 1992 de los lotes en cuestión, es decir, para familias que estuvieran radicados desde el año 1989. A demanda de las

este instrumento, el procedimiento se fue incorporando en el acervo de gestión de suelo urbano y el anclaje temporal se fue modificando.

Otro instrumento de gestión, aun disponible en la caja de herramientas para la regularización y movilización de suelo urbano, también se originó en este período y persiste en la actualidad, la Ley 24.320/94⁵² de prescripción adquisitiva. Se entiende por prescripción adquisitiva a la modalidad de inscribir el inmueble a favor del dominio municipal o provincial, dando cuenta de la posesión continua del bien por más de veinte años.

La revisión en clave histórica, indica que con la finalización del segundo mandato de Menem en el año 1999, comenzó el gobierno de De La Rúa y la Alianza, que, a dos años de asumir culminó en diciembre de 2001, con un estallido social signado por una crisis institucional, política, económica y social, sin precedentes.

Por acuerdo del Congreso Nacional, en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2003, Eduardo Duhalde⁵³ asumió la presidencia. Entonces, una de las primeras decisiones tomadas fue la salida de la paridad peso-dólar, triplicando el valor de la moneda norteamericana. De esta manera, se pesificó, además, la deuda privada y el Estado argentino entró en cesación de pago de la deuda externa. Esta fuerte devaluación derivó en empobrecimiento de la población, con aumento del desempleo y agravamiento de las condiciones sociales⁵⁴. El desempleo nacional se ubicaba por encima del 25%, mientras que los niveles de pobreza fueron exponenciales para el año 2003.

organizaciones territoriales la ley fue prorrogada en 2009 y se estableció que la antigüedad de ocupación podrá ser de tres años al 1º de enero de 2000, ampliando, así, la base de destinatarios de la política.

⁵² Para afrontar estas situaciones la Provincia de Buenos Aires adhirió a esta ley buscando la consolidación del dominio inmobiliario de los predios inmovilizados por deudas con el Estado provincial o municipal, ofreciendo a los propietarios donar a favor de los municipios. La norma establece para el municipio la obligación a su vez de condonar deuda municipal y destinar los inmuebles o su producto a fines de solidaridad social.

⁵³ Eduardo Duhalde fue vicepresidente del primer gobierno de Menem (1989-1991) en los dos primeros años, cargo al que renunció para ser gobernador de la PBA por dos periodos consecutivos (1991-1995 y 1995-1999) y fue designado en ejercicio de la presidencia en el año 2002.

⁵⁴ En octubre de 2001 la pobreza urbana medida por la EPH asumía el 38.3% mientras que para octubre de 2002 había alcanzado el 57,5% (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-2> consulta 22 de enero 2022). Asimismo, la desocupación midió 14.7% en 2002 y 18.5% en 2003. La comparación de indicadores es compleja, ya que la metodología de medición de la pobreza fue cambiando en el INDEC.

3.2.1 Particularidades de la descentralización a nivel provincial

A partir del año 1991, la administración de la PBA se insertó plenamente en el clima de ideas de la época que fue configurando las políticas de corte neoliberal. Duhalde fue gobernador durante dos periodos consecutivos, entre los años 1991-1995 y 1995-1999 y su gobierno se alineó políticamente con el gobierno nacional de Menem. Tras la agudización del régimen neoliberal las políticas urbanas bonaerenses consolidaron los patrones de la ciudad mercantilizada y segregada. De este modo, las políticas del gobierno nacional fueron acompañadas por el nuevo gobernador y modelaron las transformaciones del territorio provincial.

Para asumir la gobernación, Duhalde negoció recursos extraordinarios del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano. Se trató de un acuerdo de financiamiento del Estado nacional a la PBA, formalizado con la sanción de la Ley Nacional de Reforma Impositiva (Ley 21.473/92). Este fondo se implementó en el GBA, un territorio con profundos déficits urbanos y habitacionales, y financió la construcción de equipamiento social, urbano y de infraestructura de servicios básicos.

La política de suelo fue activa durante la gobernación Duhalde y frente a la dificultad de acceso al suelo urbano para gran parte de la población, se propusieron políticas de regularización dominial de carácter curativas, y en menor escala, políticas preventivas, de generación de suelo. Como parte de esta última orientación de la política, se diseñó e implementó un programa de creación y acceso al suelo urbano, el Plan Familia Propietaria (PFP, Decreto 807/95).

Con este programa se promovió la compra de suelo ubicado en área complementaria, para posteriormente dotarlo de indicadores urbanos, construir equipamientos e infraestructura de servicios básicos y asignarlo a las familias demandantes de suelo, residentes en ciudades de menos de 50.000 habitantes⁵⁵excluyendo, así, a la mayoría de los partidos del GBA. El periodo más activo de compra de suelo por el PFP fue entre los años 1995 y 1999⁵⁶. Posteriormente, este decreto fue utilizado para

⁵⁵ A partir de la reforma constitucional de 1994, se establece en el Art. 36 inciso 7 de la Constitución de la PBA.

⁵⁶ En muchos casos el suelo generado por este programa no fue ocupado, y permaneció ocioso hasta la irrupción del PFCV. Con posterioridad a 1999, siguió funcionando una Unidad Ejecutora, aunque ya no se propone la compra de lotes, sino la *afectación* al programa, dotando al suelo de indicadores urbanos, si contaban con infraestructura, y realizando los planos de subdivisión, o sea formalizando el suelo urbano.

regularizar viviendas construidas en el marco del PFCV⁵⁷, afectando el suelo al PFP y así saltar los procedimientos establecidos en el Decreto Ley 8912/77 para subdividir el suelo.

Otro instrumento utilizado para regularizar suelo a favor de los municipios de la PBA fue la Ley 11.622/94 (Decreto 4.042/96). Esta ley declara de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social y genera un mecanismo para condonar las deudas por impuestos inmobiliarios u otros tributos provinciales, cuando el titular de dominio transfiera a título gratuito predios de su propiedad a los municipios.

Respecto de la política habitacional, durante la gobernación de Duhalde, se desactivaron los programas formulados en el gobierno de Cafiero y se orientaron los recursos descentralizados desde FO.NA.VI. al diseño de política habitacional provincial. Por su lado, el IVBA centró su accionar en el interior de la provincia, donde implementó recursos del Sistema Federal descentralizado. En algunos casos, el IVBA fue acompañado por el Ministerio de Desarrollo Social PBA. En línea con la tendencia observada en el PFP, el GBA fue excluido de la política de vivienda institucionalizada a nivel provincial.

La Ley nacional 24.464/95 estableció porcentajes de distribución del FO.NA.VI para que las provincias generasen de forma autónoma sus lineamientos habitacionales, entonces, la PBA recibió el 14.5% de los fondos FO.NA.VI. por coparticipación⁵⁸. En ese momento el IVBA mutó de ejecutor a financiador de la política habitacional y estableció una co-responsabilidad con los municipios y entidades intermedias, como cooperativas, mutuales o sindicatos, asumiendo estos últimos actores el rol de gestores de la política.

⁵⁷ Fue de significativa importancia el suelo creado por PFP para la construcción de viviendas en el marco del PFCV Nación Municipio, el 31.54% de las viviendas se realizaron en tierras creadas bajo el programa.

⁵⁸Esta cifra da cuenta de la desigualdad en la distribución de recursos coparticipables, ya que la PBA recibe un 14.5% de los recursos FONAVI, cuando para el año 2012 el Producto Bruto Geográfico bonaerense representaba más del 30% del PBI nacional. Se trata también de un territorio con fuertes desigualdades territoriales. A modo de ejemplo se señala que el municipio de Presidente Perón, registró en el censo de 2010 un 19% con NBI, y de igual modo el municipio de Villarino, en el sur de la provincia, también presentó un valor de NBI del orden del 13.2%. (http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf).

En relación al nuevo rol asumido por el IVBA, Marta, directora de Estudios y Proyecto en el periodo 2009 y 2011 y otros cargos jerárquicos de esta institución en los años noventa, respecto de la descentralización, planteaba:

ese momento es un quiebre en el rol que asumió el IVBA, primero era un organismo ejecutor que licitaba, y luego pasó a ser un organismo financiador (...). En el IVBA disponemos de las operatorias que son líneas de crédito, no intervenimos en la política (febrero 2017).

De esta manera, la ex directora de Estudios y Proyecto ilustra el cambio de rol de asumir la responsabilidad de la obra a sólo financiarla en base a ciertos programas provinciales, el cambio de organismo ejecutor a organismo financiador, fue un cambio en la orientación de la política habitacional. En paralelo, la entrevistada dio a conocer que se desdibujaron las responsabilidades de la PBA, en roles que hasta ese momento eran centrales para el IVBA. Se trata del diseño de los proyectos urbanos, las decisiones de emplazamiento y su impacto en la configuración espacial de la ciudad, como así también en la auditoría y seguimiento de la obra. Según esta funcionaria esas tareas fueron asumidas por los municipios que, a partir de ese momento, licitaron las obras mediante el financiamiento descentralizado. Al respecto, la misma entrevistada reflexionaba:

(...) inicialmente el IVBA construía vivienda solo en tierra bajo dominio de la provincia. Pensando en la línea del tiempo (...) la fundación del IVBA, la construcción de Barrios Obreros, la construcción de viviendas en grandes expropiaciones. En buena situación de accesibilidad, pegado a los accesos. Mientras el IVBA licitaba, ejecutaba, la tierra era del IVBA, propia, por transferencia o por expropiación. Cuando el IVBA dejó la ejecución, comenzó su etapa de financiador de la política municipal, o de entidades (febrero 2017).

De esta manera, de acuerdo a esa nueva modalidad de gestión de los programas descentralizados, una vez acordada la inversión entre el ejecutivo municipal y la administración del IVBA mediante la firma de un convenio, se transitaba por cinco momentos de articulación al interior de estructura administrativa del IVBA⁵⁹ y las áreas

⁵⁹ El IVBA se organizaba hasta 2020 en tres direcciones Generales, y la Administración General. Cada una de esas Direcciones Generales estaba compuesta por Direcciones de línea y Departamentos. La Dirección Inmobiliaria y Social era la encargada del estudio patrimonial y social de las personas destinatarias de las viviendas, para la adjudicación y posterior escrituración. En la Dirección General de Obra, se trabajaba en el estudio urbano y dominial de los lotes, la definición del proyecto urbano y de arquitectura, cómputo y presupuesto y la elaboración del convenio con municipios o entidades, que posterior paso por los Organismos de la Constitución, destraba la inversión para la obra y la supervisión

municipales, para dar curso a la obra: diseño y/o evaluación técnica del proyecto, dirección y supervisión de obra, certificación de avances y pago a la empresa constructora, asignación de titularidad y escrituración⁶⁰.

Los nuevos programas creados entre los años 1992 y 1995 constituyen la base de la política habitacional con fondos descentralizados, y permanecen vigentes hasta los días en que se escriben estas líneas. Se trata de programas destinados a sectores sociales colectivizados, integrados al mercado laboral formal, con capacidad de pago. Aunque se diseñaron diversos programas habitacionales, destinados a la población asalariada, el programa más utilizado fue (y sigue siendo) el Solidaridad, Bonaerense de Tierra y Vivienda, que se desplegó en todo el territorio bonaerense. Por medio de ese programa se promueve la construcción de una vivienda nueva, individual, completa, de 44 m², construida por empresa.

La implementación de este programa implica que los municipios o entidades intermedias deben proponer la afectación de suelo dominiamente saneado, con servicios básicos y equipamientos urbanos mínimos y, posteriormente, transferirlo al IVBA en concepto de garantía del préstamo para la inversión. Esto último habilita la firma del convenio de financiamiento, que los municipios además respaldan con recursos de coparticipación. Este proceso es supervisado por Organismos de la Constitución, tales como: Asesoría General de Gobierno, Fiscalía de Estado y Contaduría, de la PBA.

La población destinataria de estos emprendimientos es preseleccionada por los municipios o por las entidades intermedias, mientras que la vivienda es adjudicada en propiedad por el IVBA y Escribanía General de Gobierno. La localización de los

de obra. Finalmente, la Dirección General de Administración, es la que administra los fondos que recibe el IVBA, para su imputación en obras, como así también, gestionar el recupero de los fondos.

⁶⁰ Para destrabar la firma de convenio, se inician las actuaciones por la Dirección General de Obras. Es la Dirección de Estudios y Proyectos quien evalúa la situación domini, urbanística y ambiental de los suelos propuestos para la localización del proyecto. El proyecto urbano y de las viviendas puede ser resuelto por proyectistas del IVBA o propuestos por los municipios. Una vez que el proyecto consigue el Apto Técnico pasa a la Dirección de Ejecución, para la supervisión de la construcción de la obra por personal técnico del IVBA. Estos supervisores IVBA libran las mediciones de avance y los certificados son pagados por la Dirección General de Administración a la empresa constructora. La dirección de obra es asumida por el municipio. Una vez que las viviendas están próximas a terminarse, la Dirección General Inmobiliaria y Social, asigna la titularidad de las viviendas a las personas previamente seleccionadas por el municipio y se procede al cobro de la inversión, en cuotas, para llegar a la escrituración de la vivienda, realizada por la Escribanía General de Gobierno PBA. La acción de escrituración de la vivienda cierra las etapas anteriores, que derivan en la inscripción de la propiedad de la vivienda a favor de los destinatarios de las viviendas, regularizando dominiamente el suelo, con la realización de planos de subdivisión; esto último atravesado por un nudo de regulaciones cruzadas, entre la PBA y los Estados locales.

proyectos de vivienda responde a decisiones municipales o de las entidades intermedias, aunque deben contar con la aprobación del IVBA. En el marco de este programa, no se prevé financiación para la compra de suelo y la dotación de infraestructura no debe superar el 15% del monto total de obra.

Para los sectores sociales más pobres o con trabajo informal se dispuso de programas de autoconstrucción asistida o de emergencia habitacional⁶¹. En caso de catástrofe climática o incendio, se asignaba una casilla de madera gestionada por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH). Los programas habitacionales, bajo la órbita de este Consejo, tenían por entonces la vocación de mayor integración y articulación interestatal e interministerial, como así también, de articulación con otros programas de política social.

Nuevamente se recurre al testimonio de Marta, una funcionaria de carrera dentro del IVBA, para recuperar su opinión sobre las distintas dimensiones de la problemática del hábitat que abordaban los programas disponibles en esa institución y el nivel de participación que se les daba a los municipios en su diseño:

Los municipios nunca opinaron que programas deberían tener. Los programas siempre fueron definidos por provincia o nación. Tenés un montón de programas, para todas las definiciones. (...) Los municipios deberían elegir el mejor programa para el problema que tienen que resolver. Extensión, densificación, completamiento, mejoramiento... compartir en el financiamiento de la vivienda, o que ellos ponen la tierra y nosotros la vivienda. Los programas que están y no fueron derogados, están disponibles. Hay que conocer el territorio, la demanda, y qué está disponible (febrero, 2017).

Por último, para cerrar este subapartado, se recuperan algunos datos que grafican la preponderancia que adquirió el Programa Solidaridad. La lectura cuantitativa de la implementación de los programas en la PBA desagrega distintos tipos de intervención:

⁶¹ Los programas **Solidaridad-Autoconstrucción y Ayuda Mutua (1997)** aportaban materiales para construir por autoconstrucción y ayuda mutua, se implementaba a través de los municipios, en el suelo propiedad de los destinatarios de la política. Mientras que el **Subprograma Solidaridad-Trabajar**, articulaba con el Ministerio de Trabajo nacional, que financiaba la mano de obra, mediante programas de empleo, también intervenía el Instituto Provincial de Empleo provincial, y los Municipios aportaban los lotes con infraestructura y seleccionaban la población participante del programa. El **subprograma Mejorar**, muy emparentado con el subprograma Trabajar, en su diseño, proponía módulos constructivos completos que aportaban soluciones habitacionales a la vivienda de los destinatarios.

construcción de viviendas nuevas, mejoramientos habitacionales, terminaciones⁶² de viviendas y provisión de infraestructuras. Además, en la Tabla N° 2 se distinguen las unidades de viviendas que se realizaron por empresas constructoras, bajo modalidad de autoconstrucción, las viviendas que dieron respuestas a hechos de emergencia ambiental o catástrofes y, también, los programas que construyeron viviendas o soluciones habitacionales, por autoconstrucción, con programas de empleo transitorio como el Trabajar⁶³, bajo el nombre de “Solidaridad, Trabajar y Mejorar”.

Tabla N°2: Implementación del Programa Bonaerense Tierra y Vivienda e infraestructura, período 1992-2002

Programa	Viv	Ampliac	Compl	Termin	Refac	Equip.	Infra
Solidaridad	7991	6.912	2.867	24.809	1.492	13	119
Novios	1.099						
Abuelos	608						
Inclusión	54			52			
Erradicación Autopista	172						
Solidaridad, Trabajar y Mejorar	1.198			32			
Solidaridad autoconst.	298		20				
Emergencia Sanitaria	120				55		
Emergencia Hídrica	265				335		
Emergencia habitacional	162				1.463		
Totales	11.967	6.612	2.887	24.993	3.345	13	119

Fuente: elaboración propia con base en Relli (2007) y Departamento de Control de Gestión IVBA

El análisis realizado muestra que en diez años de la política habitacional descentralizada se dispusieron una gran diversidad de programas, para hacer frente a diferentes dimensiones del déficit habitacional. Sin embargo, la construcción de una

⁶²En particular, las terminaciones hacen referencia a viviendas que fueron conveniadas para su construcción, no fueron concluidas y debieron incorporar más presupuesto u otro programa para terminarlas.

⁶³El objetivo del Programa Trabajar era generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad y los beneficiarios eran seleccionados entre aquellos trabajadores desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones de seguro de desempleo ni estaban participando de ningún programa de empleo del MTySS. Mientras se ejecutaba el proyecto para el que eran asignados, recibían una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo.

vivienda nueva, completa, llave en mano y realizada por empresa, se mantuvo como producto final hegemónico de la política habitacional.

3.3 El retorno del Estado activo, 2003-2015

Los primeros veinticinco años desde la vuelta democrática transitaron en una vorágine de crisis económica y política recurrentes, que llevó a un quiebre institucional y político en diciembre de 2001. En el año 2003 hubo elecciones nacionales y, con el 22% de los votos, asumió la presidencia Néstor Kirchner, quien presentó a la obra pública como eje de reconversión de un país con un fuerte índice de desocupación (Marichelar, 2011).

Luego de la crisis del año 2001-2002, se observó que el gobierno nacional se propuso resolver favorablemente las condiciones habitacionales desventajosas para un sector importante de la sociedad argentina⁶⁴. En este plano se conjugaron inversiones territoriales, públicas y privadas. La obra pública y la inversión pública habitacional directa, fueron acompañadas también por la inversión privada de quienes tuvieron mejoras en su poder adquisitivo y habían postergado gastos habitacionales.

Este período se caracterizó por la expansión de la inversión pública y el crecimiento de la economía, con incremento de la actividad de la construcción y un proceso de revalorización inmobiliaria. Vale recordar que es justamente en este período en el que se encuadra el estudio de caso de Pehuajó y la implementación del PFCV, subprograma Nación Municipio, que constituyen las referencias centrales para la organización de la segunda parte de la tesis.

Este periodo identificado como *neodesarrollista*, entre los años 2003 y 2015, involucra al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Una característica general del período fue la recuperación económica y la mayor participación en el excedente por parte de los trabajadores; con mejoras en la calidad de vida, en las condiciones de salud, educación y vivienda (Kessler, 2014). En algunas dimensiones de la desigualdad

⁶⁴ Con la formulación e implementación del Programa Techo y Trabajo, se propuso construir viviendas por cooperativas integradas por personas activas en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Marichelar, 2011). Se buscó la utilización intensiva de mano de obra para la construcción de viviendas con sistema constructivo tradicional, para traccionar el mercado de trabajo y el mercado de los componentes de la construcción. Los cuales tienen un efecto multiplicador de puestos de trabajo, directos e indirectos, en las restantes actividades de la economía (IERIC, 2005).

social se intervino de forma más favorable que en otras, de allí que también este periodo tuvo tendencias contrapuestas entre igualdad y desigualdad⁶⁵. Kessler señala que, aunque había carencias de antigua data, “en la distribución del ingreso no se ha logrado revertir los factores causales de las dinámicas regresivas de varias décadas previas” (Kessler, 2014:336). Se reconoce, entonces, que los parámetros de desigualdad, cimentados desde mediados de la década de los años setenta, quedaron anclados definitivamente en Argentina.

Al inicio del gobierno de Néstor Kirchner, se decidió invertir fuertemente en el territorio, en obras de desarrollo urbano, infraestructuras y viviendas y se puso en marcha el PFCV. Si bien este proceso comenzó con financiamiento de crédito externo, desde el BID por 700 millones de dólares; posteriormente, se utilizaron recursos provenientes de las retenciones a las ganancias extraordinarias por exportación de soja, o sea, recursos propios dispuestos para resolver las necesidades habitacionales nacionales.

Esta decisión política de redistribución de la renta extraordinaria, permitió financiar la construcción de viviendas reorientando la toma de decisiones, en forma paralela al Sistema Federal de Vivienda, que se ejecutaba de forma descentralizada⁶⁶. Entonces, se destrabó un frenético proceso de inversión pública que tuvo como principal objetivo la reactivación económica para bajar los índices de desempleo y, en segunda instancia, resolver el problema de vivienda para un amplio sector de la población. El PFCV significó un cambio respecto a la acción pública habitacional vigente, por la envergadura de inversión en el territorio y la masividad en la construcción de viviendas. Se trató de una inversión histórica, equiparable al inicio del FO.NA.VI y al Plan Quinquenal⁶⁷.

⁶⁵ Kessler ha estudiado la desigualdad en el periodo 2003-2013 integrando en el estudio el mercado de trabajo, distribución de ingresos, educación, salud, vivienda, territorios, concentración geográfica, infraestructura, cuestión rural y seguridad.

⁶⁶ El financiamiento provincial se constituye a partir de la coparticipación de los fondos FO.NA.VI a través de la ley de financiamiento del Sistema Federal de Viviendas (ley N°24.464/95), el FO.PRO.VI (LEY 10.352/86) y el fondo que se constituye con el recupero del pago de las cuotas por parte de los destinatarios de las viviendas.

⁶⁷ Hacia el final del primer periodo del plan Quinquenal en 1951 la memoria del BHN informa que se asignaron 163.000 créditos para construcción de vivienda. Entre los años 1953-1954 se verifica una financiación efectiva de 134.000 unidades de vivienda por el BHN, financiando casi un 60% del total de las viviendas construidas en los dos planes Quinquenales (Gutiérrez,2011). Fernández Wagner (2008) comunica que el FONAVI construyó entre 1977 y 1979 17.000 viviendas, a razón de 5.500 viviendas anuales; mientras que, en los años 1980, 1983, alcanzaba las 30.000 viviendas terminadas anuales.

Se impulsó la actividad económica de la construcción, pero sin registrar al suelo, como elemento central de la política habitacional, mediado por un mercado con escasa regulación. O sea, la política habitacional tuvo cierta dificultad para incorporar la dimensión urbana de la vivienda producida por la acción pública, considerar los aspectos vinculados a su localización y al requerimiento de los servicios urbanos; es decir, se registró lo que Varela y Fernández Wagner (2012) denominaron: construcción de viviendas sin ciudad. En este sentido, rápidamente, se encendieron alertas respecto de la producción del espacio urbano y la inversión territorial, escindidas de la planificación y sin estrategias de manejo de suelo. Aunque, como ya se señaló anteriormente, estas alarmas no se activaron sobre un problema nuevo; ya que se registran manifestaciones desde inicio del siglo XX (Reese, 2021 y Petrelli, 2020).

Por un lado, el financiamiento de los programas federales de carácter recentralizados, redefinieron nuevas relaciones intergubernamentales, entre el Estado nacional, provincial y municipal. Así, con la premisa de agilizar la gestión, se privilegió a los gobiernos municipales como ejecutores de la política y, entonces, se modificaron los roles que los Estados provinciales y municipales habían asumido hasta ese momento. Esta definición centró a los gobiernos locales en el núcleo de la gestión habitacional.

Por otro lado, la disponibilidad de financiamiento desde el Estado nacional fue rápidamente aprovechada por los municipios que estaban activos en la gestión urbana, tenían su catastro en orden y diagnóstico sobre la disponibilidad de suelo. De esta manera, dinamizaron la acción pública urbana e impulsaron el desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y políticas para la gestión urbana. Y, a la larga, esto les permitió definir política urbana local de carácter integrada. Así también, algunos municipios supieron flexibilizar los rígidos lineamientos de los programas federales, y articularon presupuestos y otros recursos para invertir en el territorio, con la participación de las organizaciones sociales.

En la mayoría de las ciudades los macizos de suelo libre de ocupación, se encuentran en la periferia, o en áreas complementarias, y si se registran parcelas vacantes en áreas residenciales, se trata de lotes dispersos en el trazado urbano (Acioly, 2019). En ese sentido, la construcción de vivienda nueva operó en la expansión de las ciudades, y en menor medida, se persiguió la estrategia de completamiento de tejido y/o consolidación de la urbanización. Por otro lado, la opción construcción *sin consumo de suelo* fue una modalidad muy relegada, solo para el caso de los mejoramientos de viviendas, y con niveles muy bajos de implementación.

En este sentido, se expresaba una ex funcionaria del IVBA al ser consultada sobre esta dinámica de construcción de viviendas, sin consideración del suelo urbano al momento de la implementación del PFCV para la construcción de viviendas, y sobre el nuevo rol del IVBA, frente a la responsabilidad de asignar el apto de localización y técnico en tiempos vencidos:

Tenemos el problema, Nación te daba la plata para construir vivienda. El primer objetivo era económico, generación de empleo. Ese objetivo se cumplió. Cuando nos ponemos atrás del Federal... miles de problemas. Si lo tenés planificado estas un paso adelante, si no, agarra lo que te dan, es lo que cabe. Si adelantas, el suelo, la infra... podés pedir otras cosas; si estás más preparado, si planificas antes, podés exigir también. Organizar el territorio al municipio es una intromisión. No corresponde. Buscá suelo. Si no, es cómodo, estas son las reglas del juego (Marta, febrero 2017).

De las expresiones vertidas por Marta, se identifica que la gestión de las cuestiones urbanísticas y ambientales vinculadas al suelo son un verdadero escollo. Esto se relaciona tanto con la dimensión física del suelo apto disponible; como con la dimensión normativa que cualifica su aptitud, la dimensión económica que determina hasta qué punto, y con qué intensidad, el sector público está dispuesto a pagar por el suelo para la vivienda pública o en contraposición regular este mercado y, por último, con la dimensión de la planificación que habilita o no las estrategias de anticipación pública frente a la escasez física, legal y económica del suelo urbano.

En las entrevistas realizadas, se rastrea la restricción que el IVBA encontró en el *rol de acompañar al municipio* y el grado de desvinculación que el PFCV tuvo entre la construcción de viviendas y los requerimientos de infraestructura, la evaluación de la aptitud hidráulica y ordenamiento territorial. Se retoma, entonces, el testimonio de Marta respecto del suelo que propusieron los municipios para la construcción de viviendas por el PFCV:

los municipios que habían firmado convenios para la construcción de vivienda lo hacían apurados por conseguir financiamiento, pero sin verificar que el suelo estaba en condiciones urbanas y urbanísticas para recibir las viviendas (...) Finalmente, para regularizar pasa por la provincia. La provincia regulariza lo que no se discutió en su momento. El tiempo que ganaste al inicio, lo perdés al final. Ahora es regularización y las viviendas están hechas, las familias están viviendo (febrero 2017).

Con la frase “las familias están viviendo...” la ex directora de Estudios y Proyecto enfatizó que mientras se resuelve la formalización de inscripción de la vivienda, estas son ocupadas por las familias, que mejoran su calidad de vida. De manera que, si el suelo utilizado para la construcción de las viviendas no se ajusta a la normativa urbana vigente, la escrituración de las viviendas se dilatará, para iniciar el proceso de regularización dominial o urbana y, posteriormente, dar lugar a la fase escrituraria. Mientras tanto, las familias resolvieron el problema de habitación.

Hacia el final del período en estudio, en el año 2012, el Estado nacional propuso el Pro.Cre.Ar, un programa de acceso al crédito con tasa subsidiada, para sectores sociales de ingresos medios, integrados al mercado laboral. Este financiamiento, proveniente de fondos de Anses⁶⁸, se orientaba a la producción, ampliación o mantenimiento de una vivienda única. La conjunción de implementación de una política pública de construcción masiva de viviendas, y de acceso al crédito, en un mercado de suelo sin regular, hizo evidente el límite físico de disponibilidad de suelo y económico por los altos precios que fijó el mercado. Esta situación interpeló a los decisores de esta política a pensar en el suelo, como componente esencial de la política de vivienda, y a partir de ello se financió la compra de suelo, y se generó el programa Lotes con Servicios y Proyectos Urbanísticos⁶⁹.

Con la implementación del PFCV y, posteriormente, del Pro.Cre.Ar se centró el problema urbano de la escasez de suelo urbano, y las dificultades de acceso para la población en su conjunto. Entonces, se planteó la necesidad de generar conocimiento sobre el funcionamiento del mercado de suelo urbano, sus lógicas y mecanismos que condicionan la acción pública. En síntesis, se tomó nota del problema en la agenda pública, pero no se produjo un cambio significativo en la formulación u orientación de la política habitacional en relación al mismo. La articulación entre los actores involucrados en relación a la cuestión problematizada continuó siendo insuficiente, motivo por el cual persistió la disociación de la política habitacional con la política de suelo.

⁶⁸ La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) es un organismo descentralizado que administra prestaciones y servicios nacionales de Seguridad Social de la República Argentina. Para impulsar la actividad económica, el gobierno nacional tomó crédito, en pesos, de cajas administradoras nacionales, a una tasa de financiación muy distante de la disponible en el mercado financiero y la volcó a la producción de viviendas.

⁶⁹Más adelante, a partir de diciembre de 2019, desde Procrear se generó un programa de capacitación a municipios para desplegar conocimiento instrumental de manejo de suelo, como así también divulgar experiencias locales nacionales.

Para abonar la lectura de ese proceso, se recupera el aporte de Pérez (2016) quien manifiesta que la reestructuración neoliberal iniciada en 1976 amplió y fortaleció el predominio de las relaciones mercantiles en la ciudad, marco en el cual se observó una heterogeneidad de situaciones: se mercantilizaron procesos no mercantiles, se remercantizaron algunos procesos desmercantizados y, correlativamente, crecieron los desmercantizados socialmente o no mercantiles populares, de autoproducción y la irregularidad para la producción-consumo de suelo, vivienda y servicios.

3.3.1 Lectura cuantitativa de los programas habitacionales en PBA

A continuación, se indaga con criterios cuantitativos, en la construcción de viviendas o soluciones habitacionales financiados por la acción pública en la PBA, ya sea de forma descentralizada, con recursos FO.NA.VI., o con financiamiento recentralizado, mediante los programas del PFCV. Para esa tarea, se dispuso el análisis del Listado Gerencial IVBA, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2015 en la PBA. Como se observará en los párrafos subsiguientes en el período analizado resultará elocuente el peso que adquirió el financiamiento recentralizado, con mayor articulación entre el gobierno nacional con los municipios.

La matriz de datos analizada permitió identificar la construcción de un total de 96.150 unidades de vivienda o soluciones habitacionales⁷⁰. Desde los PFCV se construyeron 90.367 unidades de vivienda o soluciones habitacionales; mientras que con los programas de financiamiento descentralizado se construyeron 5.783 viviendas. En términos de la distribución geográfica, el 96% de los municipios de la provincia (130) accedieron a los PFCV; mientras que el 63% de los municipios (86) realizaron acciones habitacionales a través del financiamiento descentralizado del Sistema Federal de Vivienda.

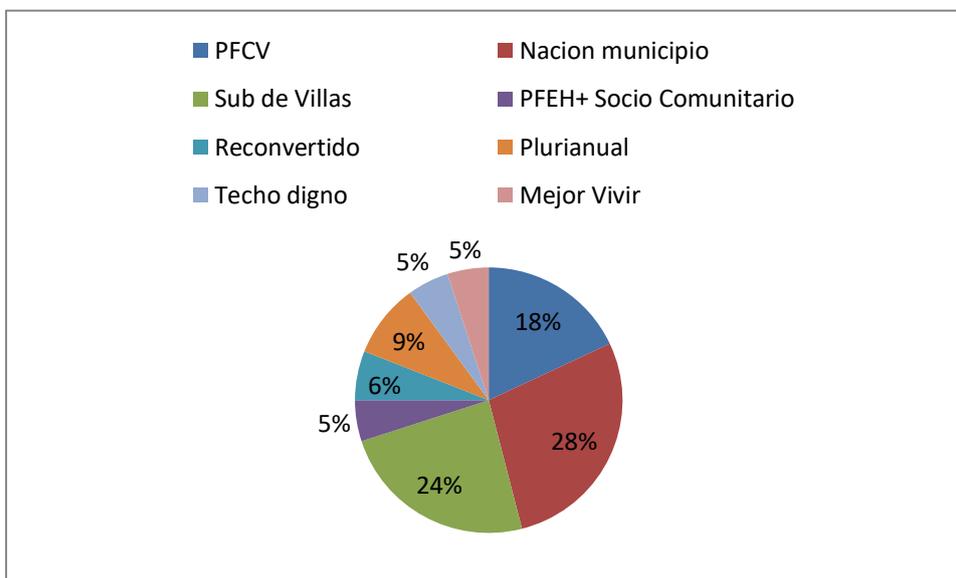
En el apartado 2.4 se presentó la Tabla N°1, con los programas implementados por origen de financiamiento en PBA. Como parte de los PFCV, en la PBA se desarrollaron el subprograma Nación Municipio, la modalidad Tierra y Proyecto Urbano (TPU-PBA), el subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (SPUVyAP), el subprograma Mejor Vivir, Reactivación obras paralizadas del FONAVI, y para Infraestructura, el programa Obras Complementarias y Nexos. Cabe aclarar que

⁷⁰Se entiende como solución habitacional a la intervención estatal para el mejoramiento o completamiento de la vivienda materializada, o la asignación de una vivienda transitoria, como una casilla.

el programa Techo y Trabajo, inició en 2004, y pasó a formar parte de los PFCV con el nombre de Integración Socio Comunitaria, en el año 2006.

Asimismo, resulta oportuno señalar que se registran diferentes escalas de implementación de esos programas en el territorio provincial, siendo el PFCV subprograma Nación Municipios el que tuvo mayor volumen relativo en el marco de todas las intervenciones habitacionales con financiamiento recentralizado. Mientras que por el Programa Federal se construyeron 18% de las viviendas (16.484), por el PFCV subprograma Nación Municipio el 28% (24.643), por la variante PFCV Plurianual el 9% (8.137), por PFCV Reconvertido el 6% (5.494) y por el SPUVyAP el 24% (21.745). Otro 5% de las viviendas se construyeron por el Plan Federal de Emergencia Habitacional que luego se transformó en Integración Socio Comunitaria (para sumar 81 viviendas) y un total de 5% (5.128). Finalmente, por el Programa Techo Digno, última fase del PFCV, se construyeron el 5% de las viviendas (4.276); mientras que por el Subprograma Mejor Vivir representó un 5% de las intervenciones (computando 4.460 mejoramientos).

Gráfico N°1: viviendas y mejoramientos habitacionales construidas por programas del PFCV en PBA, 2004-2015



Fuente: elaboración propia con base a datos IVBA (2015)

A partir del estudio desagregado por programas, se identificó, que los subprogramas que se implementaron de forma masiva en la PBA fueron, en primer lugar, el PFCV subprograma Nación Municipio, y en segundo orden, el subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Por el Subprograma PFCV Nación Municipio se

financió la construcción de vivienda nueva, en suelo libre, en área urbana o complementaria, en 89 municipios de la PBA. La envergadura que asumió este subprograma, por cantidad de viviendas, es relevante, y entonces, devino necesario reconocer las gestiones desplegadas por los municipios para disponer de suelo para la construcción de esas viviendas. Ese estudio particularizado se desarrolla en el capítulo 4, y constituye una bisagra para sustentar el estudio de caso, en Pehuajó en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015.

Mientras que el Subprograma de Urbanización de Villas Y Asentamientos precarios se implementó en urbanizaciones donde el espacio vacante era sumamente escaso, o casi inexistente. Se planteó en general⁷¹ la construcción de vivienda nueva en espacios generados con la estrategia de esponjamiento⁷², y el espacio se ordenó en forma paulatina. El subprograma Mejor Vivir financió mejoramientos de viviendas, que, por déficits de calidad de materiales o por superficie insuficiente en las viviendas, el censo registra como casas tipo B. El mejoramiento de la vivienda ya construida es una estrategia de intervención en el espacio construido que no consume suelo y aporta a la consolidación del tejido residencial. Con estos dos programas se intervino en el espacio ocupado, en la ciudad y se mejoraron las condiciones de hábitat.

En paralelo a la implementación de los PFCV, los programas habitacionales financiados por el Sistema descentralizado FO.NA.VI. constituyeron la política habitacional decidida integralmente por el IVBA. En este marco, se continuó con los programas formulados en el año 1992, los programas *Bonaerense*, en las distintas variables presentadas en la Tabla N°1. La acción pública provincial construyó viviendas nuevas por el programa Solidaridad y el subprograma Compartir⁷³, fundamentalmente.

El subprograma Compartirse diseñó en el año 2005, y propuso compartir la inversión para la construcción de una vivienda nueva, entre la PBA y los municipios⁷⁴. El 60% de

⁷¹ Vale la aclaración de “en general” ya que cada intervención en villas debe ser analizada en forma particular, su historia, localización, configuración y organización condicionan las respuestas de proyecto.

⁷² Por estrategia de esponjamiento se refiere que primero se construye en el espacio libre. Puede iniciarse por la clásica canchita de fútbol para luego de la mudanza de las familias a estas viviendas, se derriban las anteriores, para conseguir espacio y continuar con la construcción de viviendas, aperturas de calles o espacio público recreativo y finalmente localizar el espacio deportivo.

⁷³ Este subprograma registra las modalidades Policía Comunal o Bomberos, destinatarios específicos producto de negociaciones particulares con estos actores.

⁷⁴ El municipio firma convenio y garantiza la devolución de la inversión con fondos de coparticipación, por lo que a veces los destinatarios de este programa no son trabajadores formales, pero con capacidad de pago.

la erogación presupuestaria estaba a cargo de la provincia, mientras que por el 40% restante, respondía el municipio. Este programa fue destinado a personas con empleo formal y capacidad de ahorro, que no podían recurrir al mercado formal de crédito y que poseían un lote propio, o en su defecto se les asignaba el suelo aportado por el municipio. Esta operatoria está garantizada con el pago de coparticipación que reciben los municipios y el cobro de las cuotas que realizan los destinatarios de la política.

En el año 2010, se diseñó el Programa *Lotes con Servicios Construyendo Futuro* (Res 761/10). Con este instrumento de gestión se propuso generar suelo urbano a precios accesibles, en áreas urbanas o periurbanas. Aunque la implementación de este programa registró muy bajo impacto, quedó instalado como parte de la oferta provincial de programas, una respuesta más diversificada a la complejización de las demandas del hábitat. En otras palabras, este programa constituyó un mojón que nuevamente puso en el centro de la escena de la política habitacional, la cuestión del suelo. Además, manifestó la necesidad de estrechar el vínculo entre la política habitacional y la política de suelo, con financiamiento descentralizado que configuró un antecedente del Programa de Lotes con Servicios que luego sería institucionalizado por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, 14.449/12.

Por otro lado, para los sectores medios bancarizados pero sin acceso al crédito privado, en el año 2012, se propuso el programa Buenos Aires Hogar. Este programa se implementó en baja escala, con cupos de veinte viviendas, en algunos municipios bonaerenses. El suelo fue aportado por los municipios o por los destinatarios de las viviendas. El Banco Provincia, en tanto administrador de recursos de la acción pública desde el Fideicomiso PBA, seleccionó a la población destinataria de la vivienda, y futuros deudores bancarios. Mientras que el IVBA restringió su participación al subsidio de la tasa de interés. La baja implementación de este programa se explica por la simultaneidad de implementación con el Pro.Cre.Ar, impulsado desde el gobierno nacional, que ofrecía también una tasa subsidiada, formas de aplicación al crédito con o sin lote, y por último, acceso individual o a través de la figura de desarrollos urbanísticos de vivienda multifamiliar o colectiva.

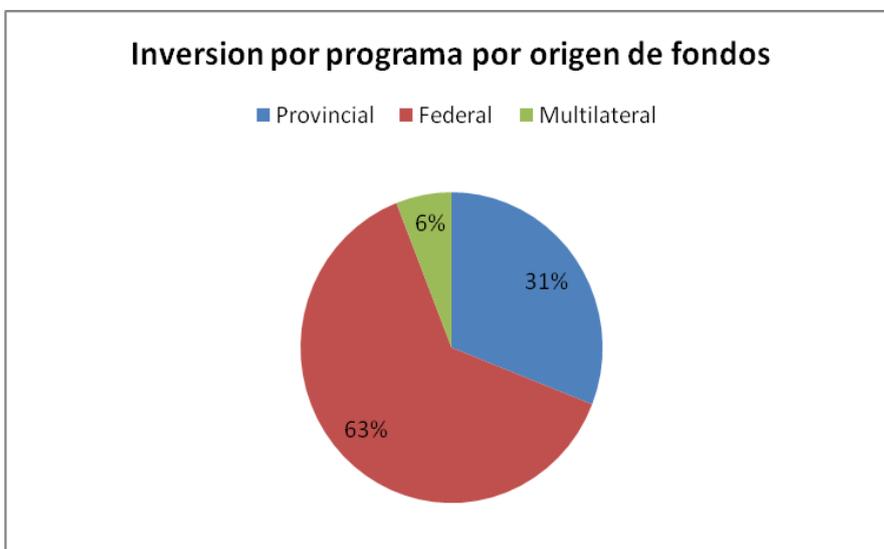
En síntesis, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2015, se identifica la construcción de 5.845 viviendas por los programas Solidaridad, Buenos Aires Hogar y los subprogramas Compartir y Policía Comunal. Los programas Solidaridad y Compartir fueron los más activos. Por el Solidaridad se construyeron 2.521 viviendas y por Compartir 2.103 viviendas, mientras que por el subprograma Policía Comunal

financió la construcción de 745 viviendas y por el Programa Buenos Aires Hogar se financió la construcción de 476 viviendas para toda la PBA.

Entre los programas con financiamiento internacional se encuentran FONPLATA y PRO.ME.BA. FONPLATA es financiado por Entes Binacionales de la Cuenca Río de La Plata, al que se recurrió ante la emergencia por inundación en la ciudad de La Plata, en el año 2013. A través de este programa se construyeron 120 viviendas. Mientras que en paralelo continuó implementándose el PRO.ME.BA. (descrito en el apartado 3.2), con financiamiento BID y participación de Nación y Provincia en decisiones de inversión.

A continuación, el Gráfico N°2 sintetiza en términos porcentuales, el impacto por origen de financiamiento. Se aprecia que el 63% de las viviendas se construyeron con financiamiento recentralizado, mientras que el 31% de las viviendas se construyeron con el aporte del sistema descentralizado, y el 6% restante, refieren a soluciones habitacionales financiadas por organismos multilaterales de crédito.

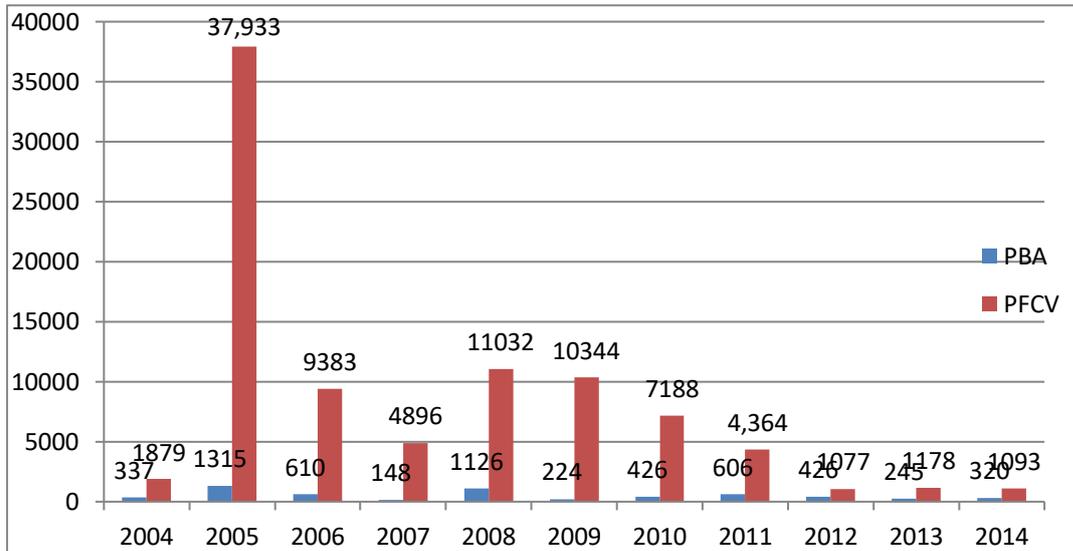
Gráfico N°2: Porcentaje de Inversión periodo 2004-2015 por origen de fondos en PBA



Fuente: elaboración propia en base a IVBA ejecución presupuestaria, 2015.

En el próximo gráfico, se expone y compara la implementación simultánea de los programas recentralizados y descentralizados de vivienda, por año en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2014. Se destaca la masividad en la construcción de viviendas, desplegada desde los PFCV, con énfasis entre los años 2005-2009 y el impacto del subprograma Nación Municipio.

Gráfico N°3: Cantidad de viviendas convenidas en PBA por año, período 2004-2014, con financiamiento descentralizado y recentralizado



Fuente: elaboración propia en base a datos IVBA (2019).

La lectura conjunta de la Tabla N°3 y el Gráfico N°3 permiten observar que el año 2005 fue el momento de firma de mayor cantidad de convenios para la construcción de viviendas. Posteriormente, este número descendió, aunque la alta producción de viviendas, se sostuvo hasta el año 2009, momento de quiebre de la inversión pública en vivienda y soluciones habitacionales. Mientras que el financiamiento descentralizado, tuvo una dispar implementación, con picos de construcción de 1.300 y 1.100 unidades de viviendas, en los años 2005 y 2008 y una constante construcción de 250 a 600 viviendas anuales, en el resto de los años estudiados.

Tabla N°3: producción de viviendas y soluciones habitacionales por año y por origen de financiamiento

Año	Cantidad de viviendas	Financiamiento descentralizado	Financiamiento recentralizado
2004	2216	337	1879
2005	39.248	1315	37.933
2006	9993	610	9383
2007	5044	148	4896
2008	12158	1126	11032
2009	10568	224	10344
2010	7614	426	7188
2011	4.970	606	4.364
2012	1503	426	1077
2013	1423	245	1178
2014	1413	320	1093
Total	96.150	5783	90367

Fuente: elaboración propia con base a datos IVBA (2015)

En este marco y frente a la masividad que tuvo la política de vivienda en el período analizado, resulta oportuno reintroducir nuevamente algunas de las preguntas que guía esta investigación o, al menos, constituye parte de la preocupación central: ¿En qué suelo se construyeron las viviendas financiadas por esta política habitacional? ¿Dónde se localizaron esas viviendas? ¿Cómo se gestionó ese suelo? ¿Qué capacidades estatales se crearon o desplegaron para atender esta demanda?

Estos interrogantes resultan importantes, porque en un contexto de fuerte recuperación económica, tanto la demanda de suelo para la construcción de viviendas con financiamiento público, como la demanda traccionada por la inversión individual, contribuyeron a ejercer una fuerte presión sobre el precio del suelo. En ese sentido, la construcción de vivienda nueva impactó en la expansión de la ciudad y en la localización periférica de la vivienda social, acentuando, de esta manera, los patrones de segregación residencial y/o la fragmentación socio-urbana⁷⁵.

La inversión de origen público con la puesta en marcha del PFCV, sumada al financiamiento descentralizado y a la inversión de origen privado, sin considerar los efectos del mercado de suelo como receptor de esta inversión, reveló un límite en disponibilidad de suelo, en un mercado desregulado. Esto se tradujo en un aumento de los precios, dado que, ante un mercado caracterizado por la inelasticidad de la oferta, el *tirón* de la demanda enfrenta una estructura de ofertas cuasi-monopólica, caracterizada por: efectos de unicidad del bien transado, su irreproductibilidad, la insustituibilidad de la limitación en la intercambiabilidad de los bienes (Baer, 2011).

En última instancia, la administración de la escasez económica ejercida por la estructura de la oferta se tradujo en una limitación del acceso al suelo para usos de baja disposición de pago (Baer, 2011). Aspecto que incidió en la calidad de la localización de la vivienda o en el desplazamiento de ciertos sectores de la población, produciendo efecto adverso al que la política habitacional se propuso en un principio, como, por ejemplo: acrecentar la estratificación social en espacio urbano. De modo concurrente, bajo una concepción patrimonialista de la propiedad, los inmuebles en

⁷⁵ Para profundizar en el estudio de la política habitacional en la expansión urbana y el mercado de suelo se recomienda la lectura de “La Gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense” (Del Río y Duarte, 2012) y “El Mercado de suelo formal en la Ciudad de Buenos Aires en su contexto Metropolitano, dinámicas de precios de terrenos y desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de los 2000” (Baer, 2011).

general intensificaron su función como resguardo de valor del excedente económico (Sbatella, et al 2013).

En este sentido, la problematización de la cuestión del suelo en un contexto de crecimiento económico y valorización inmobiliaria, junto al gran impacto cuantitativo que produjo el PFCV, en general, y el subprograma Nación Municipio, en particular, llevó a este estudio a plantear la relación entre: el proceso de formación de las capacidades estatales de gestión urbana y el modo en que ciertos contextos puede contribuir a crear un estructura de oportunidad para los aprendizajes de política.

3.4 Cambios estructurantes en la implementación de la política habitacional

A continuación, este apartado abordará algunas de las características que tuvo la acción pública habitacional en el contexto de descentralización de la política y la globalización de la economía, junto a los posicionamientos de los diferentes actores en el régimen de implementación. Asimismo, se planeará que progresivamente el cambio de las relaciones intergubernamentales desde la recuperación democrática, irá centrando a los municipios como actores protagónicos de los procesos de gestión urbana. Por último, se intentará evidenciar que la gestión de la política urbana desplegada en algunos municipios, contribuye a identificar puntos de integración, entre la política habitacional y la política de suelo.

Durante el tránsito democrático en la PBA, se han observado momentos de integración y desarticulación de políticas sectoriales, habitacionales y de suelo. Asimismo, se reconocen cambios en el diseño e implementación de la política habitacional, que implicaron transformaciones a nivel de: las matrices de financiamiento, los entramados de actores, las relaciones intergubernamentales, los niveles de apertura a la participación y el tipo de producto emergente, la vivienda.

En diciembre de 1983, ya estaba en marcha, el proceso de descentralización de la política desde el nivel nacional hacia las instancias subnacionales. Aunque en principio se trató de transferencia de responsabilidades sin recursos, se inició un proceso de redireccionamiento de las relaciones intergubernamentales, que finalmente, centró a los gobiernos locales como los ejecutores de la política urbana y aportó al desarrollo de capacidades estatales del nivel meso y micro de implementación de la política.

Recién iniciada la era democrática, la política habitacional continuó diseñándose e implementándose de forma centralizada, con los criterios formulados para el FO.NA.VI por la dictadura cívico militar (1976-1983), mientras que la sanción del Decreto Ley 8912/77, de ordenamiento territorial y uso del suelo en PBA, reglamentó la subdivisión, uso del suelo y ordenamiento del territorio para la ciudad formal, sin considerar a la población que ya no tenía acceso a la misma.

Más adelante, en el proceso de descentralización, se reconocen dos momentos de reestructuración de las políticas habitacionales. El primero en el año 1992, bajo el influjo de las políticas neoliberales, de restricción de responsabilidades asumidas por el Estado, y la reformulación del Sistema Federal de Viviendas, que implicó la descentralización del recurso monetario y del diseño e implementación de la política, desde el Estado Nacional a las provincias. En este momento, el IVBA se caracterizó por dejar de ser un ente ejecutor a ser financiador de la política. El segundo momento, de reestructuración de las políticas habitacionales, se reconoce en el año 2004, cuando se recentralizó el financiamiento para el desarrollo del PFCV, en coexistencia con el Sistema Federal de Vivienda con limitado financiamiento.

Estos movimientos de centralidad del organismo decisor de la política habitacional, impactaron en el origen del financiamiento, las lógicas, el diseño de los programas y su implementación. Por tanto, se reconfiguraron las relaciones intergubernamentales y la organización institucional, incidiendo en las condiciones para la formación de capacidades para el desarrollo de la política. Ante la relación directa nación-municipio, el nivel meso limitó su responsabilidad en la implementación⁷⁶, aportando a que los municipios cobren mayor protagonismo. La exdirectora de Estudios y Proyecto sugirió que en la etapa analizada el IVBA asume el rol de asesorar a los municipios:

La resolución de la política habitacional es política. ¿Cuánto me meto? La capacidad política es negociar con todos los actores, sino te quedas encerrado en vos mismo (...). No hay parámetros de planificación integral, no se da. Es el ya. (...) pero en el territorio están las emergencias. Desde acá queremos centralizar todo, pero no es así. La provincia debe asesorar para aportar a la mejor opción (febrero 2017).

⁷⁶ Ante el cambio de roles que propuso la política habitacional recentralizada, al momento de la implementación del PFCV, la PBA dictó la Res. 528/05 y estableció las condiciones en que recibiría las viviendas para su escrituración. La responsabilidad en la implantación de las viviendas fue enteramente municipal.

En ese trayecto, los roles de las oficinas políticas y técnicas del IVBA, se recortaron en sus competencias y señalaron a las gestiones municipales como las que debían resolver las dificultades urbanas, urbanísticas y dominiales del suelo. En algunos casos las y los funcionarios municipales no disponían de conocimiento específico o de herramientas técnicas para lidiar con esas cuestiones, y se manifestó una escasa articulación intergubernamental. Consultada por esta situación, la ex directora de Estudios y Proyecto, funcionaria del IVBA 2009-2011, manifiesta:

(...) El manejo del suelo, es del municipio. ¿Dónde? ¿cómo? Son los municipios los que deciden. El IVBA solo pone dinero (febrero, 2017).

Por otro lado, el desembarco del PFCV en el año 2004 en PBA generó una nueva institucionalidad, la creación de la Subsecretaría de Urbanismo, Tierra y Vivienda, a cargo del arquitecto Alfredo Garay. Con esta decisión administrativa y de gestión, se buscó integrar las áreas involucradas en la intervención pública en hábitat. Aunque a poco de comenzar a caminar, la Subsecretaría de Tierras se escindió de la subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y de igual manera, en el año 2009, una parte de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT), se desprendió y pasó a formar parte del Ministerio de Gobierno de la PBA.

En el año 2005 se promovió la consolidación del Foro de Tierra y Vivienda PBA (FOTIVBA)⁷⁷ y, de esta manera, se abrió a la participación social, en una señal de articulación interactoral. En ese marco, tuvieron lugar discusiones que aportaron a la integración de programas como así también, a reforzar el rol de las cooperativas y organizaciones que promueven la Producción Social del Hábitat. Las Universidades Nacionales se sumaron al debate público y en la puesta a punto de una agenda territorial. Habitar Argentina, colectivo social de debate y propuesta, compuesto por la sociedad organizada, junto a Universidades Nacionales es un emergente de este proceso que generó la Ley 14.449/12 de *Acceso Justo al Hábitat en la PBA*⁷⁸.

⁷⁷ También lo hicieron formando parte del Movimiento por la Reforma Urbana, posteriormente Argentina Urbana, que aportó voces y experiencias, en disenso o apoyo en la discusión parlamentaria en temas vinculados al hábitat popular, haciéndolo público, instalando agenda.

⁷⁸ Los principios rectores que propone la ley son: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, el reparto equitativo de cargas y beneficios. La reglamentación del articulado de la ley fue parcial y un año más tarde que su sanción e indica que el Estado debe adaptar sus programas para la implementación de esta ley. A partir de entrar en vigencia de la ley 14.449, se conformó el Consejo Provincial de Acceso Justo al Hábitat, y consejos locales en varios de los municipios de la PBA.

En el devenir de la política habitacional, se reconoce que ocasionalmente la apertura a la participación es favorecida, aunque, siempre reclamada por quienes problematizan el acceso al hábitat. La postura de apertura, o de restricción a la participación, manifiesta la orientación de la política. En tal sentido, la apertura de los procesos de debate y participación que se dieron en el año 2005, tuvieron puntos de encuentro en términos de actores y temas de debate con aquellos foros de discusión y participación interestatal y con la comunidad que había planteado anteriormente la gestión Cafiero (1987-1991). Asimismo, la trayectoria de estos debates y el entramado de actores que lo configuran permiten leer una serie de acontecimientos (Foros de San Bernardo, FOTIVBA, Ley 14.449/12) detrás de los cuales se registra una interpelación a la política tradicional.

Cabe señalar que frente una presión por la apertura a la participación de la población en las definiciones e implementación de la política pública, otra de las continuidades o tendencias hegemónicas que se ha registrado ha sido la obstrucción de estos procesos. No obstante, esta tesis sostiene que la pulsión de apertura, la problematización de las tendencias observadas y los debates de política urbana de la recuperación democrática fueron reactualizándose, contribuyendo a generar aprendizajes.

Así por ejemplo, mientras que el carácter *viviendistas* de la política pública ha sido otra continuidad observada en el período analizado; es decir, no se han manifestado rupturas significativas en las modalidades de construcción del espacio por parte de la política habitacional y, en general, persistió la decisión de construcción de vivienda nueva, individual, completa, por empresas. Las cooperativas y microempresas dejaron inscritas sus demandas por mayor participación en la ejecución presupuestaria de la política habitacional.

Asimismo, si bien no se diseñaron programas habitacionales disruptivos, se incorporaron nuevas líneas de acción, arraigados en aprendizajes instrumentales en los tres niveles del Estado. Desde el IVBA en 2005 se formuló un subprograma para compartir financiamiento, para mejoramiento o construcción de vivienda, mientras que en 2010 se diseñó el programa Lotes con Servicios *Construyendo Futuro*⁷⁹. También se problematizó acerca del sector social al que se debía orientar la política

⁷⁹ Si bien el impacto del Programa Lotes con Servicios, fue casi nulo desde el punto de vista de su implementación, dejó instaladas cuestiones importantes, como la potestad del IVBA para comprar tierra y dotarla de infraestructura de servicios básicos.

habitacional, entonces se pensó en los sectores asalariados medio-bajo y en el año 2012, desde el nivel meso se gestó el programa BA Hogar. Mientras que desde el nivel central, en el mismo año, se propuso el Pro.Cre.Ar, las variantes Lotes con Servicios y desarrollo urbanísticos Pro.Cre.Ar consideraron el componente del suelo urbano para la construcción de viviendas, como parte de la política habitacional. Así, hacia el final del período comprendido entre los años 2005 y 2015, la acción pública urbano-habitacional, viabilizó de forma integrada el acceso al suelo y a la vivienda, para trabajadores asalariados, que no podían hacerlo por vía bancaria.

La construcción masiva de viviendas por el PFCV entre los años 2005-2009, cristalizó un quiebre en la disponibilidad de suelo urbano. Con la visibilización y problematización de la escasez de suelo para la construcción de viviendas, se interpeló y demandó mayor dinamismo a los equipos de gestión, en los distintos niveles, que impactó en la formación de capacidades estatales para la gestión urbana. Se dispone del testimonio de Pablo, secretario de Obras públicas del municipio de Estero Profundo, cuando se consultó sobre la constitución de la planta profesional y administrativa municipal informó que la planta se expandió, acompañando las decisiones políticas y las necesidades de la gestión para trabajar en los lineamientos de planificación definidos anteriormente:

... la planta se agrandó mucho. Desde el 2007, entró mucha gente, se jerarquizó la planta y se profesionalizó. Los profesionales no tienen especialización, pero se van haciendo, se van capacitando... (Pablo, agosto, 2015).

Este testimonio da cuenta del proceso paulatino de formación de equipos y pone al descubierto la escasa formación para la gestión urbana. Por lo tanto, revela la necesaria incorporación de personal capacitado y especializado, para asumir responsabilidades; y, en paralelo, desplegar capacitaciones sobre el plantel de personas que trabajan en el área. La formación se va cimentando en la acción cotidiana. En ese mismo sentido, Pablo, continúa reflexionando sobre la multiplicidad de tareas diarias que implica la gestión urbana; que cotidianamente imponen otra dimensión de la gestión urbana, vinculada con la anticipación y la orientación estratégica del crecimiento urbano:

A los Municipios se los come el día a día, el problema de la calle, de las cloacas, que se tapan, los baches, la luz (...) (Pablo, octubre 2018).

Las capacidades estatales locales incumben a las personas que tienen a cargo la gestión y se sostienen en la planta de empleados municipales, a la que se transfieren saberes para el funcionamiento de las distintas áreas municipales. La decisión de incorporar personal, capacitarlo, como así también, la disposición de equipamiento tecnológico y de recursos adecuados, incumben a cada gestión municipal. En otras palabras, cada gestión jerarquiza y forma capacidades técnicas-políticas, o no.

Vale recordar que la evolución de las capacidades estatales para la gestión de la política habitacional refiere en primera instancia a las capacidades político-relacionales, a asumir y defender determinados posicionamientos, articular institucionalmente y en el territorio, así como también, conocer el ámbito de implementación donde se inscriben las políticas. En segunda instancia, Bennet y Howlett (1992) plantean que la evolución de capacidades estatales se manifiesta en relación al proceso de formación y aprendizaje para la implementación de la política, que se abordan a continuación, en el subapartado 3.4.1.

Por otro lado, las decisiones de capacitación de cada agente, en forma individual, es válida, pero cuando el conocimiento se construye de forma colectiva y se problematiza el objeto que es definido por las políticas locales, las discusiones se potencian y expanden el tema, se integran saberes. Como marca Hall (1992) este proceso extendido a toda la comunidad, mediante estrategias de comunicación, aporta al cambio de políticas y es nodal en el aprendizaje social.

En tal sentido, se sugiere que los procesos de apertura al debate en torno a la cuestión urbana y la interpelación al papel que adquirieron las políticas públicas bonaerenses a lo largo del período democrático, aportaron al aprendizaje social y a la formación de capacidades político-relacionales para la gestión urbana.

3.4.1 Aprendizaje, formación y capacitación

Un análisis a nivel de la micro implementación, también permite mostrar cómo se fueron difundiendo ciertas destrezas y aprendizajes, orientadas hacia la integración y articulación de políticas.

A partir del trabajo de campo se observó que en aquellos municipios que hubo una vocación de fortalecer la gestión de la política urbana, replantearon las funciones de las áreas municipales con incumbencia en la materia. Se incorporó personal técnico y

profesional. Asimismo, se generaron convenios con universidades u otros organismos estatales, de nivel provincial y/o nacional.

Por otro lado, la capacitación para el manejo instrumental del suelo urbano fortaleció capacidades estatales técnicas y otorgó profundidad al conocimiento de las dinámicas y funcionamiento del mercado de suelo. Desde sectores diversos -academia, colectivos de profesionales, sociales y políticos y agencias de capacitación estatales- fueron impartidas capacitaciones hacia los niveles nacionales, provinciales, locales y la sociedad civil⁸⁰.

Aunque las instancias de producción de conocimiento desde el ámbito público, fueron coyunturales y esporádicas, han contribuido a fortalecer o formar capacidades estatales locales para la gestión urbana, integrando el manejo de suelo urbano y la política de vivienda a la política urbana. En ese sentido, se identificaron algunas iniciativas de divulgación de experiencias de gestión local desde ámbitos gubernamentales o de organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema. Por otra parte, la realización de congresos y seminarios, publicación de trabajos de investigaciones académicas y desarrollo de foros; aportaron a la formación de capacidades estatales para la gestión urbana.

De esta manera, a nivel local se fue produciendo un aprendizaje instrumental para el manejo de suelo urbano en el marco de la gestión de la política habitacional. Aunque habitualmente, funcionarios y equipos técnicos municipales señalan que parte de los impedimentos de la gestión de suelo se encuentra en restricciones normativas impuestas por el nivel provincial; el análisis en perspectiva histórica muestra que frente

⁸⁰Por citar algunas acciones relevadas: el Lincoln Institute of Land Policy y el Instituto del Conurbano UNGS dictaron en el año 2004 el curso de Posgrado en Mercados de suelo: teoría e Instrumentos para la gestión de políticas. A partir de ese momento en la UNGS se llevaron adelante dos Congresos internacionales sobre esta temática, entre los años 2006 y 2008 y se constituyó Infohábitat, un núcleo de investigación sobre el hábitat. También con sede en el Congreso Nacional se realizaron capacitaciones, foros y debates entre académicos, políticos, referentes sociales y algunas agencias públicas, en el marco de Fundamentos de la Reforma Urbana” (año 2007), y posteriormente con la consolidación de Habitar Argentina (año 2009). Por su lado, el Centro de Estudios Legales y Sociales, desde el área de Derechos económicos, sociales y culturales asumió divulgación de experiencias, debates y producción de textos, desarrolladas tanto en CABA como en el interior de la PBA (año 2011). Desde el Instituto Provincial de Administración Pública, IPAP, y Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda- IPAP se desplegó el curso de Planificación y Gestión Urbana, destinado a agentes públicos, profesionales, y académicos de la PBA (año 2006). Así también desde el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires junto a la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, dictaron el Curso “Territorio y Políticas territoriales” (2012).

a un mismo marco normativo provincial, las trayectorias municipales fueron heterogéneas.

Algunos municipios lograron identificar e interpretar los instrumentos normativos de modo tal de generar acciones integradas de planificación y gestión urbana. Es decir, los instrumentos de manejo de suelo urbano, aunque dispersos, estaban disponibles y los gobiernos locales disponían de la competencia primaria para utilizarlos. Incluso esos instrumentos podían ser integrados y articulados en los Planes de Ordenamiento Municipal y en Planes Particularizados que exigía el Decreto-Ley 8912/77, sin embargo, hasta que las condiciones de escasez económica del suelo no mostraron su mayor agudeza, no se generaron las condiciones para que esto sucediera.

Paradójicamente, los efectos que las condiciones de escasez económica de suelo generan en la demanda del sector público, no eran percibidos en forma previa a la implementación del PFCV. O al menos no eran percibidos masivamente. En esta línea, se recupera la reflexión de Pablo, secretario de Obras Públicas Municipal de Estero Profundo en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2018: *“siempre hay un pedacito de tierra para construir las viviendas”* (agosto 2015). Esta idea resulta oportuna para configurar la percepción de infinitud de suelo, que contrasta posteriormente con las agobiantes gestiones municipales para disponer de suelo apto para la construcción de vivienda.

Aunque tierra hay, la visión dominante invisibiliza que la cuestión de la disponibilidad efectiva está medida por la administración de la escasez que hace el propietario para seleccionar el *mayor y mejor uso* del suelo, léase el uso con mayor disposición de pago posible, entre el cual nunca se encuentra la vivienda social. La implementación de las políticas habitacionales a partir del año 2003 da cuenta de un camino de aprendizaje transitado en este sentido.

De hecho a partir del año 2004 tuvieron lugar una serie de instancias de capacitación que interesa identificar, luego de las instancias de intercambio y capacitaciones realizadas durante la gobernación Cafiero (1987-1991), a partir del año 2004 en PBA se recuperan ciertas instancias de capacitación que abren nuevamente la discusión en el campo de la política urbana. Desde el gobierno provincial, en articulación con los municipios, Universidades Nacionales, colectivos organizados, se profundizaron vínculos, generando redes de conocimiento y acción. Aunque cada una de las acciones, repercutió de forma particular en el territorio, todas se enfocaron en la

implementación de la acción pública urbana y en la definición de la agenda pública, así como a la formación de capacidades estatales para la gestión urbana.

Por un lado, la Unidad de Gestión de Inmuebles Fiscales (UGEIF)⁸¹, en el año 2004, desarrolló una propuesta de programa de gestión del suelo urbano, destinada a los municipios, con la intención de mejorar la gestión municipal del suelo y los ingresos fiscales. Por entonces esta agencia reconocía que la difusión de experiencias aporta al conocimiento para la actuación estatal y planeaba que era el sector público el que debía regular las relaciones en la sociedad en la búsqueda de mayor equidad. Asimismo, la propia UGEIF (2004) planteaba que las limitaciones que el Estado encontraba para asumir ese rol, no eran solo ideológicas, sino principalmente de gestión.

En el año 2004, desde la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, y el Instituto Provincial de Acción Programática (IPAP) de la PBA, se desarrollaron programas de capacitación para el fortalecimiento de capacidades técnicas de los municipios. En paralelo, con financiamiento internacional se contrataron consultores para formular planes urbanos en algunos municipios de la PBA. En simultáneo, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda PBA desarrolló Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana (2007) y formuló el Plan Estratégico Territorial PBA para integrarlo al PET Nacional (2008-2015). Por su lado la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS-ICO) en asociación con el Lincoln Institute of Land Policy, en el año 2004, impartió una capacitación en gestión de suelo urbano, dirigida a académicos, gestores provinciales, locales y sociedad organizada, que constituyó otro mojón relevante en este proceso de formación de capacidades.

La estatura de la crisis del acceso al suelo urbano, también contribuyó a que las Universidades Nacionales y el Sistema Nacional de Investigación Científica, tomaran el tema *vivienda y ciudad* como una cuestión estratégica. En este marco, se convocó a investigadores a publicar avances de investigación referidos a los problemas urbanos y la construcción de ciudad. En consecuencia, se organizaron congresos y publicaciones, que impulsaron con fuerza el debate de la cuestión urbana, que hacía tiempo había salido de las agendas de investigación. Se replicaron capacitaciones, debates, cursos, que consolidaron aprendizajes institucionales, académicos y sociales.

⁸¹ Dependiente del Ministerio de Economía de la PBA, decreto 786/03.

En paralelo a la apertura del debate, la creación de redes y la difusión de experiencias e instancias de capacitación formal. El quehacer diario y la dinámica de funcionamiento constituyeron para la gestión local otra fuente de formación de capacidades. En general, las personas entrevistadas acordaron que al conocimiento en gestión urbana no se lo aborda en formación de grado universitario, sino que se construye en el mismo momento en que se experimenta la gestión. Como lo señaló Laura, exfuncionaria municipal de Estero Profundo en los periodos comprendidos entre los años 1995-1996 y 2003-2007:

Uno va aprendiendo... en función de la función (...) No aprendí mucho en la facultad de esto, aprendí un montón, en el momento, el día a día, fue aprendizaje (Laura, octubre, 2018).

La variable *tiempo* toma valor en el proceso de aprendizaje de la política. Así, *día a día* parece ser la medida del tiempo para la capacitación en gestión, de manera de profundizar en el conocimiento y formación. Se rescata la capacitación descentralizada como la forma más democrática de acceso al conocimiento, ya que los costos y el tiempo asumido en los desplazamientos, son excluyentes para muchos agentes municipales o gestiones locales.

Respecto de la temporalidad de los procesos de aprendizaje, se consultó sobre los desfases en los tiempos de la gestión y la inmediatez de mostrar logros de gestión, Marta, ex funcionaria del IVBA, continúa:

El manejo de los tiempos es muy complejo de gestionar. Desde el momento en que se piensa el programa, se desata la vorágine de los municipios de presentar proyectos. Los tiempos de la política, de la gestión, de la administración y de la urbanización (...) (Marta, febrero 2017).

La misma entrevistada refiere al efecto que la discontinuidad que los cambios de gestión o el recambio de los funcionarios políticos tiene en definición de la política:

Los problemas son ovillos donde el problema nuevo tapa al viejo, pero es igual, es una madeja de problemas, y va... no hemos crecido mucho. Cuando empiezan a entender un poco, se están yendo. (...) Deberíamos tener una política más abarcativa, planificar antes, gestionar el suelo antes, para planificar, para regular el precio del suelo, que lo hagan los municipios con la ayuda de la provincia. A veces

escribimos cosas que no podemos cumplir. Esa es la política habitacional (Marta, febrero 2017).

Interesa destacar que yendo aún más atrás en el tiempo, desde los testimonios recabados, la gestión de la política habitacional se transformó fundamentalmente a partir de la descentralización de los fondos FO.NA.VI. Esta descentralización jerarquizó al nivel meso de implementación, fortaleciéndolo en su capacidad técnica-administrativa, aunque manifestándose una rígida capacidad relacional-política-institucional.

Por otro lado, la recentralización de la política habitacional aportó al fortalecimiento de la capacidad política, de articulación entre los niveles macro y micro de implementación. En contraposición, aplazó al nivel meso, que era el nivel que contaba con las capacidades de gestión. En este marco, los Estados locales se adaptaron al cambio relacional y fortalecieron o desarrollaron nuevas capacidades políticas-institucionales-técnicas-administrativas. Al mismo tiempo, jerarquizaron las estructuras públicas de las áreas de planeamiento y obras públicas.

De esta manera, el nivel micro luce, en la perspectiva histórica, una fuerte evolución. El nivel local, progresivamente, se fue jerarquizando en la implementación de la política habitacional. Los municipios desarrollaron capacidades relacionales-institucionales y se fortalecieron en las capacidades técnicas-administrativas y de gestión. Es decir, el reacomodamiento de las relaciones intergubernamentales en el proceso histórico, reveló que los municipios debieron experimentar aprendizajes de gestión, más específicamente de gestión urbana. Ello permite pensar que, en el marco de la política habitacional analizada, al asumir la resolución conjunta de la gestión del suelo y vivienda, ésta se realizó de forma integrada.

A modo de síntesis, la Tabla N° 4 recupera por nivel de implementación de la política habitacional, la evolución, el estancamiento o restricción en las capacidades estatales (administrativas, técnicas y políticas-relacionales).

Tabla N°4: Continuidades y rupturas en la implementación de política habitacional

Capacidad estatal estancada	Continuidad	Nivel de implementación	mayor dinamismo Ruptura	Capacidad estatal activada
------------------------------------	--------------------	--------------------------------	--------------------------------	-----------------------------------

Capacidad relacional-administrativa	<i>Financiamiento a la oferta, por empresa, llave en mano.</i>	Macro	Nueva institucionalidad	De gobierno. Técnica-administrativa-política-institucional
Capacidad Técnica - Política relacional	<i>Escala del emprendimiento /definiciones de proyecto urbano</i>		<i>Escala en la inversión territorial</i>	Capacidad de gobierno-política
Capacidad política relacional	Escasa <i>participación</i>		Incorporación de la agenda urbana a la agenda pública	Capacidad política relacional
		Articulación intergubernamental	Capacidad política relacional	
Limites en las capacidades relacionales políticas	Convenios con municipios y sindicatos	Meso	Diseño de nuevos programas habitacionales	Capacidad técnica-administrativa
			Capacitación capacidades técnicas-relacionales Estudios de instrumentos	Capacidades técnicas-relacionales
Debilidad de capacidad de gestión, relacional, y técnica	Escasa participación	Micro	Jerarquización de oficinas técnicas-administrativas. Incorporación de personal y equipamiento	Capacidades administrativas y técnicas
			Incorporación en la agenda urbana los intereses de investigación y producción académica	Capacidad técnica- política-relacional
			Planificación y ordenamiento del catastro	capacidad técnica-administrativa
			Organización comunitaria y participación organización de agenda urbana/	capacidad política-relacional

Fuente: elaboración propia (2021)

En el transcurso de 1983 a 2015 se identifica que la política de suelo fue más dinámica que la habitacional, respecto de cambios y evolución. Se reconoce que la formación de capacidades de gestión urbana a partir de aprendizajes instrumentales para la gestión

del suelo urbano orientó a la intervención pública en el mercado de suelo y fortaleció capacidades técnicas-institucionales-políticas y de gestión.

3.5. Recapitulando

En este capítulo se analizaron ciertos rasgos de la política urbana en el periodo entre 1983 y 2015 en la PBA. El foco de esta indagación estuvo puesto en la revisión de la política habitacional y su articulación con la política de suelo. En tanto se concibió que en la problematización de la relación suelo-vivienda puede encontrarse una ventana de observación para pensar la política urbana. En paralelo, el recorrido realizado pretendió contribuir al reconocimiento progresivo de la formación de capacidades estatales para la gestión de la política habitacional y urbana.

En las páginas precedentes se vio que a partir de 1983, Argentina tránsito un proceso social, político y económico de fuerte revisión de la relación entre sociedad, mercado y Estado. Pese a la trascendencia del proceso de recuperación democrática, la última dictadura cívico-militar logró instalar un conjunto de políticas promercado, cuya orientación se intensificó en la década de los años noventa, introduciendo grandes transformaciones sociales y espaciales.

La consolidación de las políticas neoliberales trajo aparejada una fuerte injerencia de los organismos de crédito internacional en las decisiones económicas y políticas. Hacia finales del siglo XX, el estallido social del año 2001 introdujo un punto de inflexión, producto de la crisis de índole económica, política y social más importante de la recuperación democrática.

Con el correr del tiempo la crisis de representación de los partidos políticos y los sindicatos, fue contribuyendo a intensificar la territorialización de la política, como contracara de la materialización del empeoramiento de las condiciones de vida. De modo concurrente, los municipios se manifestaron como la instancia primaria para dar respuesta a las demandas sociales y articularen el territorio las políticas supralocales.

En otro plano de análisis, *post* año 2001 la recentralización de la política habitacional modificó la orientación de las políticas descentralización vigentes en los años noventa, se registró un cambio en la relación intergubernamental que introdujeron novedades en la modalidad de implementación de los programas habitacionales. A partir del año

2003, la política habitacional revitalizó el volumen las intervenciones en la materia con un sesgo económico productivo. Diferentes antecedentes plantearon que se continuó construyendo viviendas sin ciudad (Varela y Wagner, 2012), o planteándose restricciones en la relación entre la política habitacional y el mercado de suelo urbano (Duarte y del Rio, 2012).

Conforme avanzó la década de los años 2000, la escasez de suelo se hizo evidente, el mercado impuso diversas restricciones y el precio del suelo condicionó el acceso a la vivienda. De este modo, la visión de la política sectorial se vio obligada a problematizar la cuestión del mercado de suelo, así la situación fue cobrando relieve para inscribirse en la agenda pública. Es decir, con el correr del tiempo, se generaron vasos comunicantes para comprender la complejidad del problema urbano, su naturaleza y, por tanto, las acciones necesarias para su intervención.

En este contexto, devino necesario construir conocimiento para generar o fortalecer capacidades estatales locales para participar o intervenir en el mercado de suelo. También, se cuestionaron los modos en que los operadores de la política pública conciben el sistema de propiedad y se interpelaron visiones regulatorias y prácticas burocráticas. Todo esto fue contribuyendo a generar aprendizajes para el cambio de políticas, un aprendizaje no solo institucional, sino también un aprendizaje extendido a la sociedad toda, es decir, un aprendizaje social. La actualización de la legislación urbanística provincial con la sanción de la Ley 14.449/12 configuró un mojón en este sentido.

Otra de las operaciones analíticas que se realizaron en este capítulo, estuvo asociada al reconociendo de momentos de mayor integración de las políticas sectoriales. A modo de ejemplo, la política urbana desplegada en la gestión de Cafiero prefiguró una mayor articulación de la política habitacional y la política de suelo en base a los requerimientos endógenos del propio campo de la política urbana bonaerense. Al mismo tiempo, se observó una mayor apertura en término del mapa de actores, se promovió la descentralización y un fuerte vínculo con los municipios. Siendo una primera señal de la orientación hacia el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales que se observaría décadas después.

Posteriormente, con la asunción de Duhalde, se reconoció el predominio de las políticas pro mercado, ganaron mayor protagonismo las políticas de titulación y regularización dominial y adquirieron fuerte injerencia los lineamientos de los

organismos multilaterales de crédito. Por entonces, conforme se segmentaba las ventanillas que atendían la política de suelo y habitacional, se institucionalizó la descentralización de la política habitacional a las provincias. Al mismo tiempo, la creciente profundización de la fragmentación de las visiones sectoriales y la segmentación social en la atención de las demanda urbano-habitacional se tornaba funcional a los procesos de valorización financiera y mercantilización del espacio urbano.

A inicio del siglo XXI se reconoció otro corte en la formulación e implementación de la política habitacional. Este período estuvo caracterizado por la recuperación de una mirada de la planificación territorial a escala nacional, como un aspecto clave para orientar la inversión pública en infraestructura. De modo concurrente, se produjo la recentralización del financiamiento y las decisiones de la política habitacional. El cambio de tendencias contribuyó a redireccionar las relaciones intergubernamentales, se generaron nuevos acuerdos institucionales y políticos. Siendo uno de los emergentes más destacados del período la relativa diversificación de los programas que atendieron diversas problemáticas del hábitat.

En el nivel nacional, se reordenaron las decisiones de la política habitacional a partir del financiamiento del PFCV. De esta manera, el análisis cuantitativo desarrollado en el último período, 2003-2015, aportó evidencia sobre la jerarquía de la inversión recentralizada. Con financiamiento del PFCV subprograma Nación Municipio se construyeron el 37% de las viviendas en la PBA, y esto puso en relieve el modo en que se exigirían las capacidades locales de gestión de suelo urbano para el emplazamiento de las viviendas.

La trayectoria del análisis del proceso de implementación de la política habitacional y su grado de articulación con la política de suelo experimentó un camino sinuoso, en el que las capacidades estatales para la gestión urbana a nivel subnacional y el debate alrededor del problema del suelo urbano evolucionaron y fue incorporando nuevas demandas. En el proceso de aprendizaje, la sanción Ley 14.449/12 consolidó nuevos sentidos colectivos acerca de acceso al suelo, el derecho a la ciudad, la gestión democrática y el reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización. La institucionalización de estos principios, comenzaron a configurar parte de la circulación discursiva, del lenguaje y los intentos de implementación de una nueva política urbana.

Sin embargo, la verdadera disputa por configurar una nueva práctica de gestión urbana se realiza día a día de modo situado en cada una de las decisiones administrativas que hacen al proceso urbanización en los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires. Esta nueva legislación urbanística, introdujo un cambio en tanto aportó flexibilidad política e institucional a la visión impuestas por el Decreto Ley 8.912/77. Desde la sanción de la Ley 14.449/12 se conformaron el Consejo Provincial de Hábitat y distintos Consejos Locales. En esos ámbitos se configuraron nuevas tramas de relaciones que continúan recreando la arena de disputa e intereses que se ponen en juego en la ciudad, y ese proceso, también contribuye a la formación de capacidades estatales.

En otras palabras, aunque con limitaciones de escala, la cristalización de estas nuevas instituciones retroalimenta ciertas capacidades relacionales-políticas-institucionales, además de técnicas-administrativas, e indirectamente fortalecen las capacidades de gobierno. Sin embargo, la amplificación de los procesos de participación social sigue siendo una tarea pendiente, que involucra el aprendizaje extendido a la sociedad en su conjunto, instancia para la cual es necesario construir mayor permeabilidad institucional al interior de los distintos niveles de gobierno.

CAPÍTULO 4: El PFCV subprograma Nación Municipio, como vector de desarrollo de capacidades estatales para la gestión urbana, 2005-2009, PBA

En este capítulo se propone realizar un análisis en profundidad del diseño e implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, atendiendo al vínculo de la gestión de la política habitacional con la política de suelo, desplegada por los municipios intervinientes. Se planteará que si bien este subprograma no fue

disruptivo⁸² respecto de la lógica de los que estaban implementándose, dispuso la inversión territorial para la construcción de viviendas nuevas, en gran escala en la PBA, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2009, e interpeló a los municipios a desarrollar estrategias de manejo de suelo urbano. A partir de la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, quedó instaurada la relación directa entre el gobierno nacional y los municipios, y el desplazamiento de la PBA. Así, se reformuló la direccionalidad de las relaciones intergubernamentales, tal como se desarrollaban hasta ese momento, y se jerarquizó a la instancia local en el proceso de implementación de la política habitacional.

En el capítulo anterior se mostró que desde el PFCV subprograma Nación Municipio entre los años 2005 y 2009, se financió la construcción de 24.643 viviendas, en 89 de los 135 municipios de la PBA. Al momento del lanzamiento del subprograma, la dificultad común expresada por los representantes de los municipios fue la escasa disponibilidad de suelo urbano para la localización de nuevas viviendas. Este problema se manifestó en forma simultánea al crecimiento económico y a la demanda de suelo para el desarrollo de la actividad económica, al inicio del gobierno kirchnerista. Así, la demanda de suelo para la implementación de políticas habitacionales, se vio dificultada, ya que el mercado de suelo, imprimió presión sobre el suelo urbano, elevó los precios y restringió aún más el acceso al suelo urbano para los sectores populares.

Ante este problema, algunos municipios definieron estrategias de manejo de suelo urbano y de planificación, para resolver las localizaciones de los emprendimientos habitacionales, y viabilizar la licitación de obras. En ese transcurso, atravesaron experiencias de gestión urbana local que estructuraron capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional e incidieron en la implementación del subprograma de carácter diferente en distintos municipios de la PBA. Como ya se explicitó, el PFCV fue concebido como punta de lanza del desarrollo económico, promoviendo como primer objetivo la actividad económica de la construcción; y como segundo objetivo, incidir en el déficit habitacional, aunque sin asumir el impacto de la construcción de las viviendas en la ciudad mercantilizada.

En ese marco, para el desarrollo del objetivo particular de esta tesis se indagará en el estudio de la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, atendiendo a

⁸² Los lineamientos de los PFCV indicaban construcción masiva de vivienda, financiada por el gobierno nacional: obras licitadas para construir por empresa, en suelos propuestos desde los gobiernos locales.

la articulación de la política habitacional con la política de suelo en los municipios de la PBA, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015. Se propone, en primera instancia construir un indicador del sostenimiento de la política habitacional en base al análisis de los convenios firmados con financiamiento recentralizado o descentralizado. Partiendo del supuesto de que la continuidad en el acceso al financiamiento habitacional supralocal, permite identificar gestiones locales que integraron políticas habitacionales, de suelo y de planificación, se buscará apuntar y describir la trayectoria de algunas experiencias municipales. Mediante esta estrategia metodológica, se propone identificar tendencias de gestión que acompañan el ciclo de vida del subprograma, y *grosso modo* manifiestan la intensidad de la política.

La operacionalización de la tipología de patrones de gestión, de articulación de la política habitacional con la política de suelo permitirá definir cinco categorías: muy baja, baja, media, alta y muy alta. Dicha categorización surge del análisis de la gestión de la política habitacional a partir del estudio de los convenios firmados, en el periodo en estudio para el conjunto de los municipios que implementaron el PFCV subprograma Nación Municipios. Luego, de esa primera clasificación se seleccionará un municipio testigo en cada categoría, para reconocer la escala de los emprendimientos implementados, los instrumentos de gestión de suelo utilizados y la estructura de la agenda urbana local. De este modo, se propone reconocer e identificar capacidades estatales locales adquiridas y fortalecidas en el proceso de aprendizaje, que impactaron en las dimensiones político-institucionales y técnico-administrativas de las capacidades estatales vinculadas a la gestión urbana.

Se parte de entender que la firma de los convenios manifiesta acuerdos políticos, enmarcados en relaciones interestatales entre los gobiernos locales y provincial o nacional, para la implementación de la política habitacional, y evidencia el enlace de la política habitacional con la política de suelo, ya que, para construir viviendas, se debe disponer del soporte físico en condiciones urbanas para la construcción de hábitat⁸³. En consecuencia, esta tesis sostiene que esos compromisos asumidos por los gobiernos locales desataron procesos de aprendizaje de gestión de suelo urbano que

⁸³ Para acceder a la firma de convenios para la construcción de viviendas, el IVBA requiere que el suelo propuesto se encuentre en área urbana o complementaria y si no estuviese dentro de la normativa urbana, en el transcurso de la obra, deberán regularizar esa situación. Por otro lado, las empresas prestadoras de servicios deberán asignar factibilidad de servicios de agua y luz. Si no hubiese posibilidad de disponer del servicio de cloacas, y se proyecten sistemas individuales de pozo absorbente, se necesita la aprobación de Autoridad del Agua PBA. También la empresa prestadora del servicio de gas licuado, deberá asignar la factibilidad de servicio, caso contrario se deben proyectar y presupuestar gabinetes para albergar tubos de gas. Así también, de acuerdo a la zona donde se localicen se debe dar cuenta de la situación hidráulica, restricciones o habilitaciones por parte de la Dirección de Hidráulica PBA.

aportaron a la formación de capacidades estatales para una gestión urbana articulada. En esta línea, el abordaje propuesto en el capítulo 4 ayudará a situar el estudio de caso, que se abordará en profundidad en los capítulos 5 y 6. Allí, el caso de Pehuajó, permitirá observar: cómo ante el nudo de escasez de suelo, el municipio desplegó efectivos dispositivos de intervención en el mercado de suelo, en el marco de una gestión urbana activa.

Para indagar en los factores que incidieron en la formación de capacidades para la gestión urbana en la PBA, en el presente capítulo se intentará brindar respuestas a las siguientes preguntas: ¿Cómo repercutieron las experiencias previas al PFCV transitadas por los municipios en materia de gestión urbana? ¿A qué otros procesos se asocian la formación de capacidades estatales locales para la gestión urbana?

Para el desarrollo de este capítulo se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios del nivel provincial y local. Asimismo, se dispuso una lectura cuantitativa del Sistema Gerencial IVBA. Esta fuente permitió analizar los convenios con financiamiento recentralizado y descentralizado, por cantidad de viviendas, por partido de la PBA, donde se implementó el PFCV subprograma Nación Municipio, y por año para la totalidad del periodo de análisis. También, se consultó el listado de regularización de viviendas del PFCV construido por el Departamento de Estudios Previos IVBA⁸⁴, en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2014. Desde esa información se reconoció la situación dominial, urbanística, ambiental de las parcelas utilizadas y los instrumentos dispuestos para gestionar el suelo donde fueron localizadas las viviendas, para su posterior escrituración. Así también, se utilizó el listado de suelo generado por Plan Familia Propietaria (PFP) entre los años 1995 y 1998. De igual manera, se recurrió a publicaciones especializadas y fotos aéreas en distintos cortes temporales a efectos de evaluar el emplazamiento y materialización de las obras en los contextos urbanos analizados.

4.1 La macro y micro implementación. Articulación y reacomodamiento de las relaciones intergubernamentales

⁸⁴ La autora de este trabajo desempeñó su trabajo como parte del equipo del Departamento de Estudios Previos (DEP) IVBA, estudiando en profundidad cada emprendimiento financiado por el PFCV Nación Municipio.

La implementación de los PFCV, impuso un cambio en la relación intergubernamental, que redireccionó en sentido directo la relación entre la nación y los municipios y operó sobre las capacidades relacionales, institucionales y políticas, como así también en las capacidades técnico-administrativas. Cuando la política habitacional se implementó de forma descentralizada, hasta el año 2005, las dificultades de la gestión urbana fueron resueltas en el nivel meso de implementación, el nivel provincial; pero a partir de la recentralización de la política habitacional, la PBA fue desplazada de ese rol, y entonces, parte de la agenda urbana fue tomada por los municipios.

Se parte de reconocer que el marco jurídico para el funcionamiento democrático, en la articulación entre los tres niveles estatales⁸⁵ –Nación, Provincia y Municipio–, se basan en la Constitución Nacional⁸⁶, la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades, en PBA. Como ya se indicó en este trabajo las definiciones de la acción pública emanan de la política y, al mismo tiempo, ponen en movimiento el andamiaje de los recursos públicos que impactan en el proceso de acumulación económica y en la distribución social del espacio. La relación directa entre el Estado nacional y el municipal se reconoce estructurante, ya que desde el nivel macro se registran las decisiones de financiamiento y de diseño de la política habitacional, y desde el nivel micro, en el marco de una autonomía acotada, los gobiernos locales decidieron qué suelo disponibilizar para emplazar las viviendas, los instrumentos de gestión del suelo a utilizar, y la integración con otros programas de la acción pública que, a la larga, inciden en la distribución social del espacio urbano.

En ese contexto, el Convenio Marco⁸⁷ del subprograma es el instrumento que ordena los roles, las responsabilidades y las articulaciones entre los actores participantes. Se firmó el 21 de julio de 2004 por el ministro de Planificación Nacional, gobernadores de las provincias⁸⁸ y el jefe de Gobierno de la CABA. Se le asignó a la PBA el 33,2%⁸⁹,

⁸⁵ Con la adhesión de los gobiernos locales a las leyes Provinciales, y de igual forma de los Estados provinciales con las leyes Nacionales, se implementan en el territorio.

⁸⁶ Art. 5 de la Constitución Nacional refiere a “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Mientras que el Art 123 asume: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5, asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

⁸⁷ Se incorpora a esta investigación como anexo documental.

⁸⁸ La Provincia de Buenos Aires aprobó la firma del convenio mediante Decreto n° 1718/04.

del total de las 120.000 viviendas que se propuso construir para todo el país inicialmente, o sea, 43.000 viviendas. El prototipo fue diseñado por la subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de Nación, con una superficie mínima de 44 m², de modo uniforme para todo el país. Se propuso que las obras fuesen construidas por empresas constructoras, a partir de licitaciones. Se promovió la utilización de componentes locales para la construcción de las viviendas, se postuló un plazo de obra de doce meses y la utilización intensiva de mano de obra, para promover la actividad económica e incidir en la baja del desempleo.

El gobierno nacional, a través del ministerio de Planificación, asumió la responsabilidad institucional de financiar la totalidad del costo de la construcción de las viviendas y de las infraestructuras. Paralelamente, se habilitó al financiamiento complementario a cargo de las provincias, para el caso particular que debieran adquirir terrenos, realizar obras complementarias o incorporar mejoras en sus proyectos. Los proyectos debían ser presentados por los municipios, ante la subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, que otorgaba la no objeción para dar curso a la inversión, especificando de antemano, las características urbanas, urbanísticas, dominiales y ambientales del suelo a utilizar.

Por otro lado, en el convenio particular⁹⁰ de cada proyecto del PFCV subprograma Nación Municipio se establecieron las reglas de juego; el alcance del financiamiento, los roles y compromisos asumidos por cada uno de los participantes. La firma de ese acuerdo particular constituye la fecha de inicio de la operación. En el Anexo II que forma parte del Convenio Particular se identifica la o las localizaciones de la obra por licitación (empresa, denominación de la obra, camino crítico de los avances de obra y desembolsos de los pagos y plazo de obra). Los convenios particulares se firmaron en forma tripartita; por un lado, la SSUyV, dependiente de la secretaría de Obras Públicas, ministerio de Planificación Federal; y por otro, el Administrador General del IVBA, como representante de la PBA y cada gobierno local, a través de su intendente municipal.

⁸⁹ En contrapartida, se recupera que la Ley 24464/95, fija la distribución de fondos FO.NA.VI con las provincias y a la PBA le asignó el 14.5% del fondo.

⁹⁰ Los convenios estaban bajo el paraguas de otros dos de mayor jerarquía como el Convenio Marco celebrado entre la Nación y las provincias (julio de 2004), y el convenio Marco celebrado entre la Nación y los municipios (abril de 2005). Se incorporan a esta investigación en anexo documental.

La licitación de la obra quedaba a cargo del municipio. El anticipo financiero, el 15% del total de presupuesto, era girado por la SSUyV directamente a la empresa adjudicada para poner en marcha la obra. Los pagos se realizaban contra certificación de avance de obra, emitida por los supervisores de obra del IVBA y del municipio. Quedó establecido que la SSUyV realizaría las auditorías técnicas y financieras que estimase convenientes, mientras que el municipio se comprometía a fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral en la obra y las condiciones de seguridad social e higiene.

En los artículos 5 y 6 del convenio particular se especifican los alcances de la articulación de los niveles meso y micro de implementación de la política. Así, en el artículo 5, se especificó que los municipios debían transferir el dominio de los lotes a favor del IVBA en el transcurso de la obra. Mientras el artículo 6 indicó que el IVBA debía coordinar las etapas del proceso de adjudicación; que, al momento de concluir la obra, debían asignar las viviendas a los destinatarios, que comenzarían a pagar las cuotas de la vivienda, y finalmente, escriturar en un plazo no mayor a seis meses transcurrida la adjudicación.

En ese marco, la PBA emitió la Resolución Ministerial 528/05⁹¹, donde dejó inscriptas las condiciones en que recibirían las viviendas construidas, para su adjudicación y posterior escrituración, deslindando responsabilidades sobre las decisiones en las cuales no participó, en referencia a licitaciones y la localización de las viviendas, que fueron asumidos por los municipios. Así, en la relación directa nación-municipio, la PBA se posicionó en el rol de veedor de la dimensión urbanística de las políticas habitacionales. Ese contralor se debía impartir en dos momentos: al inicio del emprendimiento, de acuerdo al Art.79 Decreto Ley 8912/77 y su posterior convalidación por la PBA, para encuadrar urbanísticamente el emprendimiento; y al finalizar la obra, para adjudicar en propiedad las viviendas.

Las dificultades para la gestión urbana, referidas al ordenamiento territorial e inscripción dominial, se evidenciaron al momento de la transferencia de las obras al IVBA para la escrituración de las viviendas. Estas operaciones, engorrosas y compartimentadas, provocaron que a más de 15 años de finalizada la construcción y habitadas las viviendas, algunas de ellas, aún no hayan sido escrituradas.

⁹¹ Se incorpora a esta investigación como anexo documental.

De manera que el financiamiento recentralizado transfirió responsabilidades a las instancias locales y así, los gobiernos municipales pasaron a gestionar diversas variables de política urbana. En algunos municipios de la PBA, el nuevo rol redundó en mejoramiento de las condiciones organizacionales y administrativas, en abordajes técnicos-políticos consolidados, en inversiones presupuestarias eficientes y en capacitación e incorporación de personal, profesional o idóneo, que a la larga configuraron una gestión fortalecida para la definición de política urbana con lineamientos propios. Así, ante la disponibilidad de financiamiento para la masiva construcción de viviendas, los municipios impulsaron diversas estrategias para dar respuesta a la escasez de suelo apto para la localización de viviendas nuevas, y de esta forma, se reveló el fortalecimiento de la instancia local.

En esta investigación se sostiene que el PFCV subprograma Nación Municipio⁹² presionó en las agendas urbanas locales, y destrabó decisiones y aprendizajes que forzaron al incorporar la dimensión urbana de las políticas habitacionales, integrando acciones que anteriormente estaban atomizadas. Esta afirmación contrasta con lo que Gargantini y Pedrotti (2018) sostienen respecto al acotado margen de maniobras con el que el gobierno central encorseta a los municipios a partir de la recentralización de la política debilitando a la gestión local e inhibiendo a los municipios de asumir decisiones por ellos mismos. En palabras de las investigadoras, “se han reducido las posibilidades de diseñar y gestionar políticas urbano habitacionales más adecuadas a las necesidades reales de la población” (2018: 321). Cabe aclarar que las autoras que se citan han comparado casos de política habitacional recentralizada en Argentina y en México.

Así, en el proceso de implementación de la política habitacional recentralizada y la construcción masiva de viviendas, algunos municipios profundizaron en el conocimiento de instrumentos de manejo de suelo urbano, desplegaron estrategias para la generación de suelo, asumieron un rol activo en el mercado de suelo buscando su regulación, para impulsar la acción pública en vivienda. A partir de la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, algunos municipios de la PBA continuaron con la implementación de otros programas de la política de vivienda recentralizada o descentralizada y sostuvieron la acción pública habitacional, afinando un conocimiento que aportó a la gestión urbana de carácter integrado.

⁹² Como se indicó en el Capítulo 3, en la PBA los programas recentralizados por los que mayor cantidad de viviendas se construyeron fueron el PFCV Nación Municipio, en primera instancia, y el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, por otra.

Estos municipios se posicionaron como actores principales en la definición y gestión de la política urbana, desplegando capacidades técnicas-administrativas e institucionales-políticas para la gestión del suelo urbano, en la licitación de obras o en la articulación con actores de la comunidad. Se verifica, de esta manera, que los roles estatales no son estancos y en el devenir de la implementación de la política urbana, se reconocen reposicionamientos en la relación entre el gobierno nacional, los municipios y la PBA; que impactan en la correlación de fuerzas del sistema político, en función de las necesidades sociales que configuran la ciudad, fortalecen o atenúan las asimetrías sociales en la ciudad mercantilizada.

4.1.1 Una lectura cuantitativa de la implementación

La lectura de los datos que emergen de los convenios firmados para la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, permite caracterizar su ciclo de vida, e identificar los diferentes momentos de desarrollo de la política habitacional en el período comprendido entre los años 2005 y 2011. Con financiamiento proveniente del PFCV subprograma Nación Municipio se materializaron 24.643 viviendas en la PBA. En los tres primeros años, 2005, 2006 y 2007, que se identifica como el momento más activo del subprograma, con la firma de convenios para la construcción de 22.321 viviendas. Mientras que, en los años de menor movimiento, 2008, 2009 y 2011, fueron conveniadas la construcción de 2.290 viviendas, coincidente con la crisis económica internacional y vencimientos de deuda externa Argentina. A partir del año 2012, se desafectó el subprograma y fue sustituido por nuevos programas del PFCV, de la política recentralizada.

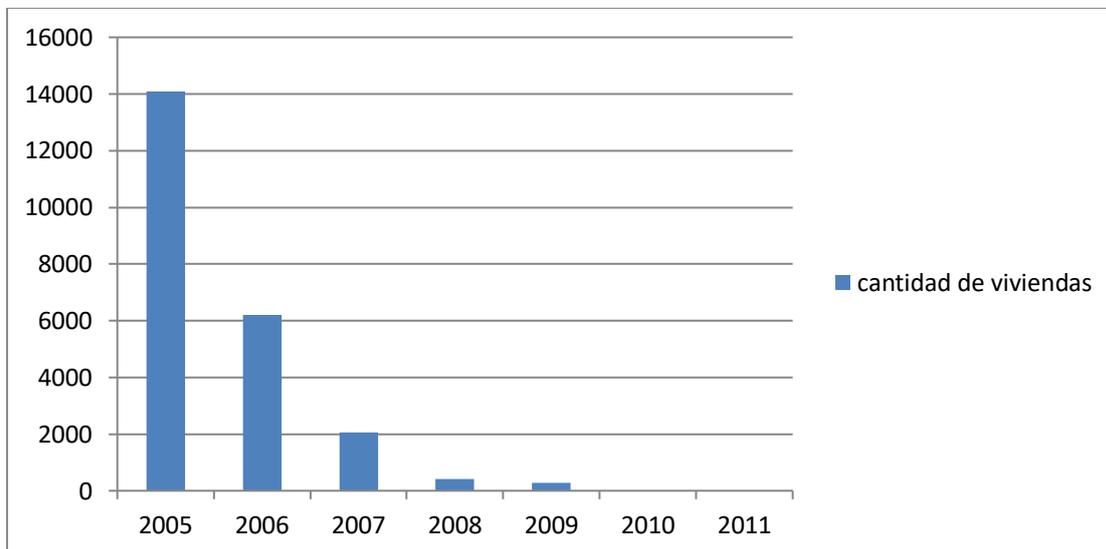
De los 135 municipios que componen la PBA, en 89⁹³ de ellos se construyeron viviendas por el PFCV subprograma Nación Municipio, o sea, el 66% de los municipios

⁹³ Los municipios que forman nuestro universo de análisis son los que firmaron convenios en el Programa PFCV Nación-Municipio en la *RMB*A: Berisso, Campana, Cañuelas, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, General Las Heras, Hurlingham, José C. Paz, La Plata, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Morón, San Fernando, Zárate. En el *Interior*: Alberti, Arrecifes, Azul, Bahía Blanca, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Bolívar, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Castelli, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Suarez, Chascomús, Chacabuco, Chivilcoy, Daireaux, Dolores, Florentino Ameghino, General Alvarado, General Alvear, General Arenales, General Guido, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, General Pueyrredón, Guaminí, Hipólito Irigoyen, Junín, Laprida, Las Flores, Leandro N. Alem, Lincoln, Lobería, Lobos, Magdalena, Maipú, Mar Chiquita, Monte Hermoso, Municipio Urbano de la Costa, Navarro, Necochea, Olavarría, Patagones, Pehuajó, Pergamino, Pilar, Puan, Ramallo, Rauch, Rivadavia, Rojas, Roque Pérez, Saavedra, Saladillo, Salliqueló, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Cayetano, San Pedro, Suipacha, Tandil, Tapalqué, Torquinst, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Tres Lomas, Veinticinco de Mayo y Villarino.

de la PBA participaron del subprograma; 73 municipios radicados en el interior de la PBA y 16 municipios pertenecientes a la RMBA. De la totalidad de las 24.643 viviendas que se construyeron por el PFCV subprograma Nación Municipio, 18.597 de ellas se localizaron en municipios del interior de la provincia, el 75% de las viviendas; mientras que 6.047 viviendas, el 25%, se materializaron en la RMBA.

En el próximo gráfico (Nº4) se muestra la cantidad de viviendas conveniadas entre el PFCV subprograma Nación Municipio y los municipios, por año, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2011. Se visualizan los tres primeros años muy activos, y los últimos tres, con menor dinamismo.

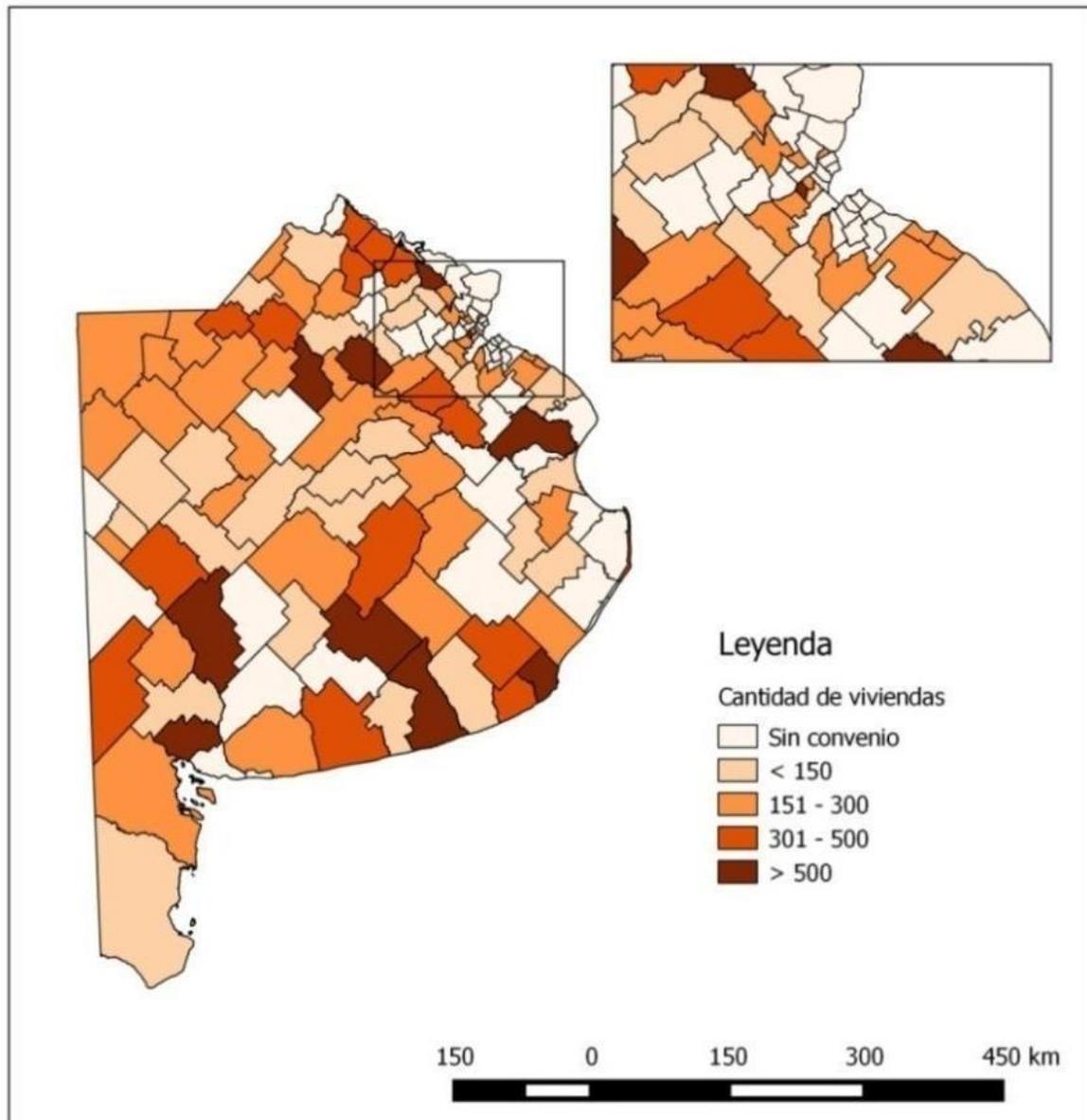
Gráfico Nº4: cantidad de viviendas convenidas PFCV subprograma Nación Municipio, en 89 Municipios de la PBA, años 2005 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos Departamento Estudios Previos (2015) IVBA.

Mientras que en la imagen a continuación (Nº1) se identifica la distribución territorial y, la cantidad de viviendas por municipio que firmaron convenios con el PFCV subprograma Nación Municipio. En la lectura por rango de implementación se observa que, predominantemente, los municipios participantes firmaron convenios para construir entre 151 y 300 viviendas, sobre todo en los tres primeros años, y esto está en relación directa con el suelo vacante, disponible para construir viviendas y los tiempos de gestión del suelo para disponerlo para la política habitacional.

Imagen N°1: Localización de convenios del PFCV subprograma Nación Municipio, 2005-2009, por cantidad de viviendas en PBA



Fuente: Elaboración propia en base a datos DEP IVBA (2015)

En el próximo apartado se propone el análisis de la situación de dominio e instrumento de gestión utilizado para disponer de suelo para la construcción de viviendas por el PFCV subprograma Nación Municipio, en la PBA.

4.1.1.1. La gestión de suelo en la micro implementación

Posteriormente a la presentación de los PFCV en la esfera pública, en los primeros años de implementación del subprograma, años 2005 y 2006, los gobiernos locales registraron en la agenda urbana la escasez de suelo urbano libre para la construcción

de viviendas nuevas. Para avanzar en la firma de convenios para construir viviendas, el suelo propuesto debía estar desocupado, localizado en área urbana, sin complicaciones ambientales, contar con plano de subdivisión aprobado –o sea, con parcelas generadas y registradas– disponer de servicios de infraestructura básicos, de equipamiento de salud y de educación en las inmediaciones y buena accesibilidad.

Cabe señalar que es difícil que esta *situación ideal* se presente en las ciudades y localidades de la PBA, aún en el interior de la provincia, y que, además, el suelo se encuentre vacante, disponible para recibir inversión desde la acción pública. En otras palabras, los requisitos establecidos por la subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de Nación evidenciaban un claro desconocimiento de la realidad provincial, o bien pueden ser leídos como representativos de la escisión estructural de la relación entre vivienda y suelo en el diseño de la política habitacional a nivel nacional.

En ese marco, la escasez de suelo se problematizó en la esfera pública. Se recupera, entonces, la intervención del Sub Administrador del IVBA, Arq. Néstor Magariños, en las Primeras Jornadas de Vivienda y Ciudad, mesa redonda Vivienda y Desarrollo Urbano, realizada el Distrito 2 del Colegio de Arquitectos, quien indicaba lo siguiente:

el problema principal de la vivienda es la penuria de la tierra, entendida en varios sentidos. En primer lugar, hay pocas tierras aptas para ser urbanizadas y, en segundo lugar, existe mucha tierra urbana de baja dotación de calidad, que presenta muchas dificultades con la urbanización (...) En la PBA debemos descartar el hecho de pensar que hay tierras fiscales vacantes, ya que, o no están vacantes, o tienen un problema o una circunstancia por la cual no se aconseja urbanizar, o finalmente, urbanizamos plazas porque es lo que queda. En consecuencia, el problema no se puede resolver apelando a tierras fiscales (revista CAPBA Distrito 2 N° 55, 2006:29).

La expresión del funcionario del IVBA en el año 2005, da pistas de la jerarquía del problema que constituyó la escasez de suelo urbano para la implementación de la política habitacional, enraizado, entre otros factores, en la falta de planificación urbana y la escasa inversión territorial, hasta ese momento. Asimismo, por omisión, se registra que el Estado provincial no se planteaba asumir un rol central en el mercado de suelo. De este modo, ante la disponibilidad de financiamiento para la construcción de viviendas desde el nivel nacional, pero sin suelo apto para su localización, algunos municipios se embarcaron en un proceso de capacitación, de profundización de

conocimiento de los instrumentos de gestión y, posteriormente, la puesta en acción de diferentes estrategias de intervención urbana.

Este es un momento clave en el estudio de la gestión urbana provincial, un punto de inflexión, en el que se registra la formación de capacidades para la gestión de las políticas habitacionales, en los tres niveles de gestión. Para el año 2005 hacía tiempo que las políticas públicas no financiaban la construcción de vivienda nueva a gran escala⁹⁴ (Varela y Fernández Wagner, 2012); como así tampoco la generación de suelo urbano; y, en paralelo, la provincia de Buenos Aires ya había agotado toda posibilidad de recurrir a la tierra fiscal⁹⁵ para la construcción de vivienda nueva. De allí que en el contexto de la dinámica de mercado inmobiliario ya enunciadas, este momento pueda ser caracterizado como clave o crucial para la formación de capacidades estatales.

A continuación, en la siguiente tabla (N°5) se analiza el dominio del suelo utilizado para la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio que permite reconstruir el ciclo del subprograma, enlazarlo con el suelo utilizado e indagar en los instrumentos de gestión. En los tres primeros años de implementación, se reconoce un fuerte ímpetu, posteriormente, desaceleración y, finalmente, desafectación del subprograma.

Un primer análisis del origen del suelo utilizado en el marco del subprograma permite afirmar que predominantemente se recurrió a suelo disponible del PFP. Es decir, al suelo afectado a una acción pública precedente para generar suelo urbano⁹⁶, impulsada diez años antes de la inversión en vivienda asociada al PFCV. Luego, los municipios ofrecieron suelo propio, o gestionado *ad-hoc*. Un dato relevante es que el suelo de dominio privado particular, fue aportado por los tenedores de suelo individuales y futuros destinatarios de la vivienda construida, o por los tenedores de macizos de suelo en asociación con empresas constructoras. En menor proporción se

⁹⁴ El periodo antecedente de gran escala en la construcción de viviendas se registra en la implementación del FONAVI financió la construcción de vivienda llave en mano, a partir de 1973 desacelerando la construcción hacia 1978 (Yujnovsky, 1984).

⁹⁵ De hecho el PFCV en Tierra Fiscal tuvo un peso ínfimo en la absorción del financiamiento habitacional en el período analizado.

⁹⁶ El Plan Familia Propietaria (PFP) originalmente estuvo basado en la compra masiva de macizos de tierra sin subdividir, que el gobierno de Duhalde realizó en áreas rurales o complementarias en localidades del interior de la provincia de Buenos Aires para afectarlas a un régimen de subdivisión especial que se estableció en el Decreto 807/95 y que se diferenciaba de lo que indicaba el Decreto ley 8912/77. Se profundizó en este programa en el capítulo 3.

reconoce la disposición de suelo fiscal, nacional o de la PBA; reafirmando lo expresado por el subadministrador del IVBA, descartando la disponibilidad de suelo público.

Tabla Nº 5: Dominio de suelo utilizado para la construcción de viviendas por año de implementación del PFCV Nación Municipio

AÑO	Viv.	%	MUN	PCIAL	NAC	PFP	PART	Sin datos
2005	14.079	57,1%	4195	613	450	4749	2313	1759
2006	6.214	25,2%	2836	274	605	2294	111	94
2007	2060	8,4%	277	224	50	657	634	218
2008	404	1,6%	0	0	328	0	0	76
2009	286	1,2%	133	0	0	56	0	97
2010	0	0%	0	0	0	0	0	0
2011	1600	6,5%	0	0	0	0	0	1600
TOTAL	24643	100	7441	1111	1433	7756	3058	3844

Fuente: Elaboración propia con base en datos IVBA. DEP (2015).

En el primer año de implementación del subprograma, el año 2005, se convenió la construcción de 14.079 viviendas, el 57,13% del total de 24.643. Se dispuso de suelo creado por el PFP para la construcción de 4.749 viviendas, lo que constituye un aporte del 33,73% total del suelo en el primer año de implementación del subprograma. También, los municipios ofrecieron suelo de su propiedad para la construcción de 4.195 viviendas, el 29,8% del total. El suelo aportado por el sector privado; remite a propiedad de empresas contratistas, o producto de compras *ad-hoc* por parte de entidades, o de propietarios de parcelas individuales; allí se construyeron 2.313 viviendas, lo equivalente al 16,43% del total de las viviendas conveniadas en el año 2005.

Los Estados, nacional y provincial, no aportaron cantidades significativas de suelo. En suelo de dominio provincial se construyeron 613 viviendas, el 4,35% del total; mientras que, el Estado nacional aportó suelo para la construcción de 450 viviendas, el 3,2% del total. Por otro lado, la cantidad de información faltante⁹⁷ sobre el suelo utilizado en algunas localizaciones, representa el 12,5% del total, para la construcción de 1.759 viviendas. Esto da cuenta, por un lado, de los desfases en la gestión a cargo del IVBA que, basados en información que los municipios debían aportar, adjudicarían en propiedad las viviendas a los destinatarios, y por otro, refiere a incumplimiento de los

⁹⁷ Se recuerda que para esta lectura se utiliza el listado de transferencia de tierras del IVBA (DEP), y allí la columna sin datos, remite a que aún no se han transferido las obras al IVBA, o que los Municipios no aportaron datos del suelo, en respuesta a la Res 528/05.

compromisos asumidos e informa de dificultades relacionales-políticas-institucionales, entre el IVBA y algunos municipios.

Continuando con la lectura en orden temporal, en el año 2006 se firmaron convenios para la construcción de 6.212 viviendas, el 25,2% del total. Se construyó predominantemente en suelo de dominio municipal, utilizando 2.831 parcelas, o sea, el 45,57% del total. El suelo aportado por el PFP impacta nuevamente con gran incidencia, del 36,92% del total con la utilización de 2.294 parcelas. También, se dispuso de 605 parcelas del Estado nacional, para la construcción de viviendas, lo que equivale al 9,74% del total conveniado en el año 2006. Se utilizaron 111 parcelas de suelo de dominio privado particular; ya sea, dominio de los pobladores que transfirieron al IVBA para que se registre la vivienda en su parcela; o el caso del suelo adquirido por las empresas constructoras, que lo dispusieron para la construcción de las viviendas.

En el año 2007 se firmaron convenios para la construcción de 2.060 viviendas por el PFCV subprograma Nación Municipio, lo que representa el 8,36% del total; y es el último año de financiamiento para la producción de viviendas en escala. La cantidad de suelo aportado por el PFP y de dominio privado particular son similares. Se dispuso de 657 parcelas generadas por PFP, lo que constituye el 31,9%, mientras se utilizarán 634 parcelas de dominio particular, el 30,7%. El suelo público, aportado por los Estados, nacional, provincial y municipal fue del orden de 551 parcelas, o sea el 26,75% del total de las conveniadas en ese año. El Estado nacional aportó 50 parcelas, mientras que se utilizaron 224 parcelas de dominio provincial y 277 parcelas de dominio municipal.

A partir del año 2008, se firmaron convenios para la construcción de 404 viviendas, y se reconoce desaceleración en la implementación del subprograma, posteriormente, en el año 2009, se firmaron convenios para la construcción de 286 viviendas. En el año 2010, no se registran firmas de nuevos convenios y en el año 2011, se firmó un convenio para la construcción de 1600 viviendas, pero no tuvo inicio de obra, y marca el momento de desafectación del subprograma. En el derrotero descripto, la escala de implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, estimuló a los municipios a conocer y desplegar estrategias de manejo de suelo urbano, y asumir un rol activo en el mercado de suelo. Es ahí cuando se reconoce un punto de inflexión en la desarticulación histórica entre la política habitacional y la política de suelo.

Para avanzar en el análisis de los instrumentos utilizados para disponer de suelo en la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, se construyó la tabla N°6, que emerge del listado del departamento Estudios Previos IVBA, y donde se sistematizan los instrumentos utilizados. La tabla N°6 dialoga con la tabla N°5, y de esta forma, se relacionan las viviendas conveniadas en el marco del subprograma y las gestiones de movilización de suelo para disponerlos en la política habitacional, y da cuenta de capacidades estatales locales o formadas, en el proceso de implementación de la política habitacional.

En el registro de los instrumentos utilizados por el Estado local para gestionar suelo se identifica la Ley 11622/94, que como ya se indicó en el capítulo 3, propone mecanismo para condonar las deudas por impuestos inmobiliarios u otros tributos provinciales, cuando el titular de dominio transfiera a título gratuito predios de su propiedad a los municipios. Como *cesión* refiere a cesión de derechos posesorios: cuando no existe el titular de dominio, se ceden derechos sucesorios, y alcanzan validez como titular de dominio cuando se inscriben finalmente por la vía de la prescripción administrativa.

También, en el registro del IVBA, se enuncia como instrumento a la prescripción, que es un instituto en virtud del cual se produce la adquisición de un derecho por el transcurso del tiempo. El aspecto distintivo de la prescripción administrativa es que solo puede ser ejercida por el Estado y no requiere acceder a la vía judicial para su implementación, sino que basta con un trámite administrativo. Éste trámite permite al Estado resolver los problemas dominiales de los inmuebles de su dominio privado, y obtener la titulación plena acelerando los tiempos y disminuyendo los costos. La Ley N° 24.320/94 de prescripción administrativa determinó como sujeto beneficiario de la misma a los municipios en el interés público comprometido y la finalidad del bien común, teniendo en cuenta la importancia de la adquisición de los inmuebles para destinarlos a fines sociales y habitacionales, entre otros (Observatorio de Valores de Suelo, 2024).

Siguiendo con los instrumentos que se identifican en la tabla N°6, donde se denomina *que pretende prescribir* refiere a una instancia del procedimiento administrativo para inscribir a favor del dominio municipal un bien, por la vía de la prescripción administrativa. Por otro lado, el llamado *dominio eminente* es una consecuencia del poder soberano del Estado sobre su territorio, es simplemente la facultad estatal de establecer límites al dominio privado en función de un interés público e implica la

consagración de la concepción de la función social de la propiedad, que se ejerce sobre todo el territorio aunque el dominio sea de un particular (www.saij.gob.ar).

La resolución de adecuaciones urbanísticas, regulado por el Decreto Ley 8912/77, permite registrar formalmente el suelo en cuestión, para que sea alcanzado por indicadores o área para el destino que se lo pretende. Cuando se propone una modificación a los indicadores o condiciones establecidas para ese sector o área, la modificación debe realizarse vía ordenanza, que a su vez requiere convalidarse por PBA. Este procedimiento puede resultar un camino burocrático trabado por las distintas agencias que deben informar, o porque puede no haber acuerdo político para sancionar ese instrumento normativo-regulador.

Finalmente, el Decreto Ley 9533/80 establece el régimen de los inmuebles de dominio municipal y provincial. Asigna al dominio municipal las reservas fiscales de uso público que se hubieran cedido a la provincia en cumplimiento de normas sobre fraccionamiento y creación de pueblos, como también se constituyan para equipamiento comunitario de acuerdo al Decreto Ley 8912/77.

La lectura de la tabla N°6 refleja que cuando inició la implementación del subprograma, en el año 2005, los municipios ofrecieron suelo de su propiedad, generado previamente por PFP. También en el año 2005 se utilizó suelo que estaba en proceso de inscripción de dominio a favor del municipio, y en menor cantidad gestionado por la ley 11.622, o en instancias de adecuación normativa pendiente. Asimismo, se dispuso de suelo particular, de la empresa contratista, entidad o lotes dispersos adjudicados de PFP o de propiedad de población seleccionada para habitar las viviendas en construcción.

En el segundo año de implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, el año 2006, se identifica la utilización de instrumentos de gestión de suelo como prescripción adquisitiva, o inscripción de dominio a favor del municipio, similar a lo descrito en el año 2005, aunque en menor proporción. En primer lugar, se utilizó principalmente suelo de dominio municipal, y en segundo término, el generado por PFP. En ese momento, y ante el agotamiento de *stock* de suelo de dominio fiscal, se identifica un quiebre, que revela gestión de suelo activa por parte de los municipios.

Tabla N°6: Instrumentos utilizados para disponer de suelo en la implementación del PFCV Nación Municipio, 2005-2008

Instrumentos de movilización de suelo por dominio	2005	2006	2007
Municipal	4195	2836	964
ley 11.622	88	14	
PFP	4114	2109	20
en trámite de inscripción	455	54	20
prescripción adquisitiva	-	133	-
que pretende prescribir	-	62	-
dominio eminente	-	14	-
por compra	1	-	30
cesión	-	60	9
decreto 9533/80	-	2	-
adecuación urbanística no resueltas	37	87	-
Particular: empresa contratista o entidad	731	14	18
Particular: Lotes dispersos, PFP adjudicado	635	185	638

Fuente: elaboración propia con base a gerencial IVBA (2020) y registro DEP IVBA (2015).

Interesa recuperar que en el proceso de implementación del PFCV, con el problema de la escasez de suelo instalado en la agenda pública, se documentaron y divulgaron experiencias transitadas por otros municipios en la PBA: tomó relevancia el caso del municipio de Moreno que a partir de claros lineamientos de política urbana reestructuró el área técnica-administrativa formando un instituto de gestión territorial, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiente y Regional (IDUAR). El IDUAR se constituyó en una experiencia emblemática porque propuso acciones de generación, recuperación y regularización de suelo urbano, propició la formación de un banco de suelo municipal, e integró estas acciones como parte de las políticas urbanas municipales (Del Campo, 2019).

Así también, se conoció, la experiencia del municipio de Malvinas Argentinas que planteó la compra de suelo para disponerlo en el desarrollo urbano y posteriormente la creación de un Instituto Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda (Llop, 2005). Hacia 2009 en el interior de la PBA, se conoció la intervención pública local en el mercado de suelo, en Trenque Lauquen. Se creó suelo urbano, planificando la expansión del área urbana y promoviendo una políticas recuperación de plusvalías urbanas para fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano a nivel local (Duarte y Baer, 2013).

Se divulgaron experiencias, que generaron conocimiento sobre el manejo de instrumentos para gestionar el suelo, y continuar con la inversión territorial, promoviendo el desarrollo de capacidades estatales locales para la gestión urbana. En este marco, algunos municipios desarrollaron un proceso de aprendizaje para la gestión urbana, capitalizaron positivamente las dificultades transitadas y se

posicionaron en el mercado de suelo; orientando las políticas urbanas hacia una gestión integrada.

A continuación, se propone analizar el sostenimiento de la política habitacional de acuerdo a cómo se interpreta el encadenamiento de convenios firmados para la construcción de viviendas, en el momento de la política recentralizada o centralizada. Mediante esta estrategia metodológica se pretende realizar una aproximación indirecta y extensiva al revelamiento de la formación de capacidades estatales para la gestión de la política habitacional e indagar el enlace con la política de suelo, en PBA. Vale aclarar que el análisis que se presenta en apartado 4.2, se circunscribe al universo de los 89 municipios donde se implementó el PFCV subprograma Nación Municipio.

4.2 El sostenimiento de acceso al financiamiento de la política habitacional como indicador de enlace con la política de suelo

El análisis de la micro implementación del PFCV, da cuenta que el control de los recursos económicos proveniente de la política recentralizada y las decisiones de localización de la política habitacional fueron asumidos por los gobiernos locales. Por lo tanto, se aspira a dimensionar la magnitud de los programas implementados en PBA entre los años 2005 y 2015, financiados de forma recentralizada o descentralizada, y reconocer las gestiones locales que se desplegaron sobre el suelo asociados a estos emprendimientos⁹⁸. Estas manifestaciones revelan la punta del *iceberg* que manifiesta la integración (o no) de la política habitacional y la política de suelo. Por otro lado, la lectura de la continua implementación de la política habitacional permitirá caracterizar las relaciones interestatales que viabilizaron la gestión.

En ese marco, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015 en la PBA, se identificó que los 89 municipios que participaron del PFCV subprograma Nación Municipio, firmaron convenios para la construcción de 54.651 viviendas o mejoramientos por programas con financiamiento recentralizado y descentralizado. En los primeros tres años de ese período se firmaron convenios para la construcción de 24.246 unidades de viviendas, un 44,2% del total.

⁹⁸ Para esto, se retoma la lectura de los listados del Sistema Gerencial IVBA y del registro de localización de los emprendimientos habitacionales, producido en el departamento de Estudios Previos IVBA.

En la siguiente tabla (N°7) se identifica año a año y por programa, el encadenamiento en la implementación de programas habitacionales, la dimensión de cada uno de los proyectos por los que se construyeron las 54.651 unidades de viviendas y mejoramientos en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, en la PBA. En los años comprendidos entre 2005 y 2007, la mayor inversión para la construcción de viviendas provino del PFCV subprograma Nación Municipio, el más activo de los PFCV. Posteriormente, se continuó con el Plan Federal Reconvertido⁹⁹ y le siguió el financiamiento a través del programa Techo Digno, ya en menor escala. En su conjunto, con financiamiento recentralizado, por el PFCV, se firmaron convenios para la construcción de 35.079 viviendas, o sea el 65% del total del periodo en estudio.

A partir del año 2009, se constata la desaceleración de la inversión de la política habitacional recentralizada, como así también de la política descentralizada. En los años 2008 y 2011 se corrobora el momento de mayor inversión por la política descentralizada, decisión del nivel meso, coincidente con la declinación en la inversión desde los PFCV. Mientras que el financiamiento internacional, se dispuso hacia el final del periodo en análisis, en respuesta a las inundaciones en la ciudad de La Plata en el mes de abril del año 2013.

Tabla N°7: construcción de viviendas por programas recentralizados y descentralizados en 89 municipios PBA, periodo 2005-2015

Programa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Financiamiento recentralizado	PFCV Nación Municipio	14219	7730	2297	76	-	-	-	-	-	-	
	PF Plurianual	-	-	880	1356	5338	-	95	-	46	-	
	PF Plurianual Reconver.	-	56	-	420	4139	861	254	-	-	59	
	Plan Federal (genérico)	803	-	-	-	-	-	92	-	-	40	
	Techo Digno	-	-	-	240	-	261	300	452	424	436	20
	EmergHabit TyT	1568	195	44	-	58	8	60	-	-	-	-
	Integración socio comunitaria	-	-	-	-	4	8	6	-	-	-	-
	Plan Federal (genérico)	803	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mejoram. Mejor Vivir	14	412	120	111	1986	391	97	168	-	50	-
	Mejoram. Hábitat Urbano	-	66	-	-	-	-	80	-	-	-	-

⁹⁹ Continuó con financiamiento de recursos del Anses.

	SubpUrb Villas A. Precarios	206	670	930	290	274	-	301	-	-	-	546
Fin. Descent.	Solidaridad	367	226	28	798	46	198	596	229	48	79	186
	Compartir	493	128	23	576	83	39	119	100	15	28	
	Subp. Policía Comunal	79	162	-	102	35	16	5	10	3	10	
	PROFIDE	-	-	-	-	60	-	-	-	-	-	152
	BA Hogar	-	-	-	-	-	-	-	-	49	100	
	Bonaerense V	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	
	FONPLATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	120
Sub total PBA	939	516	51	1476	224	253	720	339	116	479	186	
Sub total Recent.	16810	9129	4271	2493	11799	1529	1285	620	470	595	566	
Total	17749	9645	4322	3969	12023	1782	2005	959	586	1074	752	

Fuente: elaboración propia con base a gerencial IVBA (2020) y registro DEP IVBA (2016).

Para continuar con el análisis se propone agrupar municipios en los que se observaron algunas tendencias comunes en las gestiones municipales frente a la implementación de mecanismos de gestión y movilización de suelo para localizar esas viviendas.

4.2.1. Tendencias observadas en la capacidad de gestión de suelo urbano

En este subapartado se realiza un análisis de las capacidades estatales locales de gestión de suelo en el marco de la implementación de la política habitacional. Desde el punto de vista metodológico se consideran tanto las capacidades previas como aquellas formadas en el proceso de aprendizaje y gestión. El reconocimiento de estas tendencias surge de la observación participante, como parte de equipo técnico de Departamento de Estudios Previos de IVBA, y de las conversaciones mantenidas con decenas de funcionarios municipales en la trayectoria de la microimplementación del PFCV, subprograma Nación Municipio.

El reconocimiento de ciertas tendencias o rasgos comunes en la gestión urbana en los municipios de la PBA, permitió construir una tipología de estrategias que desplegaron los gobiernos locales para disponer suelo y garantizar el acceso al financiamiento habitacional. La construcción de estos grupos o tipos fue guiada por los interrogantes: ¿Cómo se operacionalizó la gestión de suelo? ¿Cuál fue la trayectoria de esa gestión? Cabe aclarar que la aproximación a las experiencias municipales en la gestión de suelo no fue sistemática y las mismas no se exploraron de forma acabada. Por este motivo la gestión de suelo guarda una complejidad mayor y presenta articulaciones más heterogéneas, que podrán ser analizadas en profundidad en el capítulo 5 y 6, en el desarrollo del caso de estudio.

En términos generales el agrupamiento realizado distingue tres grupos de municipios: i) aquellos que recurrieron a un *stock* de suelo disponible con origen poco diversificados; ii) municipios que registraban *stock* de suelo con origen diversificado; iii) municipio que no disponían de *stock* propio de suelo y debieron activar mecanismo de afectación de suelo de dominio privado no estatal.

En el primer grupo se identificaron a los municipios que solo utilizaron el suelo disponible de dominio municipal o generado oportunamente por la acción pública del PFP. Aquí se identifican capacidades técnico-administrativas que refieren al registro catastral y dominial de las parcelas. Esta tarea habitualmente es desempeñada, por personal administrativo y los saberes se transfieren de los antiguos trabajadores a los nuevos. De modo esquemático, allí donde se observaron estas acciones escasamente diversificadas y sólo basadas en las experiencias previas se reconoció un menor grado de capacidad estatal.

En el segundo grupo se registraron a los municipios que presentaron variedad de oferta de suelo para implementar la política habitacional: dominio municipal, provincial, nacional, en proceso de registro dominial a favor del municipio, por la Ley 11.622/94, o de prescripción adquisitiva. Asimismo, se impulsó la incorporación de suelo de dominio privado particular, vale aclarar, lotes inscriptos a favor de los destinatarios generados por PFP, o macizos en proceso de compra de tierra o propiedad de la empresa constructora, con compromiso de transferir al municipio. En estas acciones se reconocen un mayor grado de capacidad estatal: capacidades técnico-administrativas referidas al manejo de los instrumentos disponibles para la gestión de suelo y catastro actualizado, y capacidades relacionales-políticas, de articulación y negociación con los tenedores de suelo.

En el tercer grupo se identificaron a los municipios que no disponían de suelo libre para la construcción de viviendas, motivo por el cual dieron inicio a gestiones que permitieran poner a disposición del financiamiento habitacional suelo de dominio privado no estatal. Este aspecto implicó el estudio particularizado de cada situación a efecto de gestionar el suelo para presentar las carpetas de proyectos, capitalizando experiencias de otros municipios, generando conocimientos y consolidando capacidades de gestión. Esta forma de resolución de problemas da cuenta de capacidades estatales adquiridas técnicas-administrativas-políticas-institucionales, que fueron fortalecidas por procesos de capacitación, y en el acceso al conocimiento, que aportaron a las capacidades de gestión, políticas y de gobierno.

4.2.2 Operacionalización de la capacidad de gestión de política habitacional

Este reconocimiento de las respuestas que los municipios le dieron a la gestión de suelo en el marco de la implementación de la política habitacional permite agrupar algunas de las tendencias observadas, sin embargo no permite una lectura dinámica respecto a cómo evolucionaron las respuestas municipales y qué impacto tuvieron en el sostenimiento de la política habitacional.

Por este motivo, este subapartado se propone analizar el sostenimiento del acceso al financiamiento habitacional por parte de los municipios en base a los convenios firmados y los instrumentos de gestión de suelo utilizados. Ya que se parte del supuesto, que el estudio longitudinal aquí propuesto, puede contribuir a la interpretación respecto a: si en un determinado municipio tuvo lugar (o no) un proceso de aprendizaje y la consolidación de capacidades técnico-administrativas o políticas-institucionales que aportaron a la formación de capacidades para la gestión urbana y que actuaron en la integración de políticas.

Como se comentó anteriormente, el análisis del indicador de sostenimiento de la política habitacional se construyó con base en el universo de municipios que firmaron convenio con el PFCV subprograma Nación Municipio. Este estudio implicó seguir y reconstruir la huella de la gestión de la política habitacional en el periodo 2005-2015, a partir de la firma de convenios con programas recentralizados o descentralizados. En base a la fuente del sistema Gerencial IVBA y al registro del departamento de Estudios Previos IVBA, se identificaron los instrumentos de gestión de suelo urbano dispuestos para la construcción de las viviendas. Con esas fuentes, se construyó un indicador ordinal de sostenimiento de la política según la longevidad del acceso al financiamiento habitacional.

Este indicador fue leído junto al análisis de la disponibilidad de suelo para la construcción de viviendas. A partir de esta estrategia metodológica, la evidencia empírica sistematizada en el siguiente subapartado permitirá reconocer grados de articulación entre los niveles macro-micro y meso-micro; y, al mismo tiempo, orientar la interpretación respecto a las capacidades estatales locales dispuestas para una gestión integrada del suelo y la vivienda como elementos constitutivos de las políticas urbanas.

En otras palabras, se parte del supuesto de que la continuidad (o no) en la implementación de programas habitacionales, por parte de los gobiernos locales que forman el universo en estudio, revela rasgos de la gestión urbana desplegada por los municipios. Aunque existen otros factores determinantes, la manifestación de la continuidad de la política habitacional se vincula en parte con la disponibilidad de suelo, e implica una respuesta a las necesidades habitacionales de la población, por lo que se reconoce que en los distritos que cumplen con esta condición, continuidad, existe un enlace de ambas políticas sectoriales. Así, la lectura ordenada por año y por programa habitacional, desplegada en la Tabla N°8, permitió definir a priori cinco categorías asociadas al grado de sostenimiento de la política habitacional: muy baja, baja, media, alta y muy alta.

En el universo compuesto por 89 municipios que implementaron el PFCV Nación Municipio, se alcanzaron las primeras cuatro categorías de sostenimiento de la política habitacional que indirectamente permite inferir capacidades de gestión. Estas categorías serán analizadas a continuación con ejemplos municipales para cada una de ellas. El desarrollo metodológico del indicador se basó en la firma de convenios para acceder al financiamiento público habitacional orientado a la construcción de viviendas, ya que la firma de los mismos es un indicador que manifiesta la disponibilidad de suelo.

Primero, se identificaron los convenios firmados en el marco programas habitacionales de la política descentralizada y recentralizada, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, por los 89 municipios de la PBA que implementaron el PFCV subprograma Nación Municipio.

Segundo, se definieron cinco categorías de análisis y se realizó el estudio de las particularidades de gestión urbana en un municipio seleccionado en cada categoría. A continuación se describen cómo se definieron las categorías de capacidad de gestión de la política habitacional en función de la cantidad de años que los municipios pudieron firmar convenios y sostener el acceso al financiamiento habitacional en el período comprendido entre los años 2005-2015:

Categoría 1: muy baja, municipios que solamente firmaron un convenio en un año.

Categoría 2: baja, municipios que firmaron convenios entre dos a cuatro años.

Categoría 3: media, municipios que firmaron convenios entre cinco a siete años.

Categoría 4: alta municipios que firmaron convenios entre ocho o nueve años.

Categoría 5: muy alta, municipios que firmaron convenios todos los años.

Una vez construidas estas categorías, se registró que la categoría 1, capacidad muy baja para la gestión de la política habitacional, está integrada por 11 municipios y representan el 12,3% del total con la firma de un convenio en el periodo en estudio. Se agrupan en esta categoría a Baradero, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, Municipio Urbano de la Costa, Navarro, Ramallo, Rauch, Rojas, Saavedra, Saladillo y San Pedro. Como caso testigo para profundizar en la caracterización de las acciones urbanas implementadas, se seleccionó al Municipio de Navarro.

En la categoría 2, capacidad baja para la gestión de la política habitacional, se identificaron 53 municipios y representan el 59,6% del universo. Con la *firma de convenios en dos años*, se reconocen a 13 municipios en este grupo, entre los que se encuentran: Azul, Campana, Cañuelas, General Alvarado, General Arenales, General Pinto, Hurlingham, Junín, , Malvinas Argentinas, Monte Hermoso, Roque Pérez, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Villarino. Mientras 21 municipios firmaron *convenios en tres años*, en el periodo en estudio y ellos son: Alberti, Arrecifes, Benito Juárez, Berisso, Carlos Tejedor, Castelli, Chascomús, General Alvear, General Viamonte, Guaminí, Hipolito Yrigoyen, Las Flores, L.N.Alem, Lobos, Magdalena, Maipú, Pilar, Rivadavia, Salto, 25 de Mayo. Finalmente, *firmaron convenios en cuatro años* en este periodo 19 municipios, ellos son: Balcarce, Bragado, Carlos Casares, Coronel Dorrego, Colon, Daireaux, Dolores, Ensenada, Ezeiza, General Guido, Mar Chiquita, Marcos Paz, Necochea, Pergamino, Torquinst, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Tres Lomas y Zárate. Se hará foco en las particularidades de la gestión urbana en el municipio de L.N. Alem.

La categoría 3, capacidad media para la gestión de la política habitacional, configura un subuniverso formado por 22 municipios y representan el 24,7 % del total. Se identifican que 13 municipios *firmaron convenios en cinco años* en el periodo en estudio y ellos son: Chacabuco, Chivilcoy, Bolivar, Coronel Suarez, Florentino Ameghino, General Villegas, José C. Paz, Lincoln, Merlo, Puan, San Fernando, Suipacha, Tapalqué. Mientras que fueron 5 municipios los que *firmaron convenios en 6 años*: General Pueyrredón, La Plata, Pehuajó, Salliqueló, San Cayetano. Son 4 municipios los que *firmaron convenios en 7 años* en el periodo en estudio: Bahía Blanca, Lobería, Patagones, Tandil. En esta categoría se seleccionó al municipio de Pehuajó para indagar en la gestión urbana desplegada.

En la categoría 4, capacidad alta para la gestión de la política habitacional, el subuniverso está compuesto por 3 municipios y representa el 3.4% del total: Laprida y Olavarría *firmaron convenios en ocho años*, mientras que Morón *firmó convenios en nueve años* en el periodo en estudio, el municipio que más sostuvo la política habitacional. Se recuperó al municipio de Olavarría como caso testigo para hacer foco en esta categoría y aportar algunos elementos interpretativos.

En la categoría 5, no se registró ningún municipio, es decir, esta categoría quedó desierta para el universo en estudio.

En la próxima tabla (N°8), se sintetiza el peso relativo que obtuvo cada una de las categorías de sostenimiento de la política habitacional en los 89 municipios que participaron del PFCV subprograma Nación Municipio, en la PBA, en base a la cantidad y frecuencia de municipios en cada una de las categorías.

Tabla N°8: Municipios por categorías de gestión urbana para implementación del PFCV Nación Municipio, periodo 2005-2015, PBA

CAT 1 capacidad muy baja	CAT 2 capacidad baja	CAT 3 capacidad media	CAT 4 capacidad alta	CAT 5 capacidad muy alta
Convenio firmado en 1 año	Convenios firmados entre 2 y 4 años	Convenios firmados entre 5 y 7 años	Convenios firmados entre 8 y 9 años	Convenios firmados en 10 años
11 municipios	53 municipios	22 municipios	3 municipios	0 municipios
	13 municipios en 2 años. 21 municipios en 3 años. 19 municipios en 4 años.	13 municipios en 5 años. 5 municipios en 6 años. 4 municipios en 7 años.	2 municipios en 8 años 1 municipio en 9 años	
12.3%	59.6%	24.7%	3.4%	0%

Fuente: elaboración propia a partir de listados gerencial IVBA (2020)

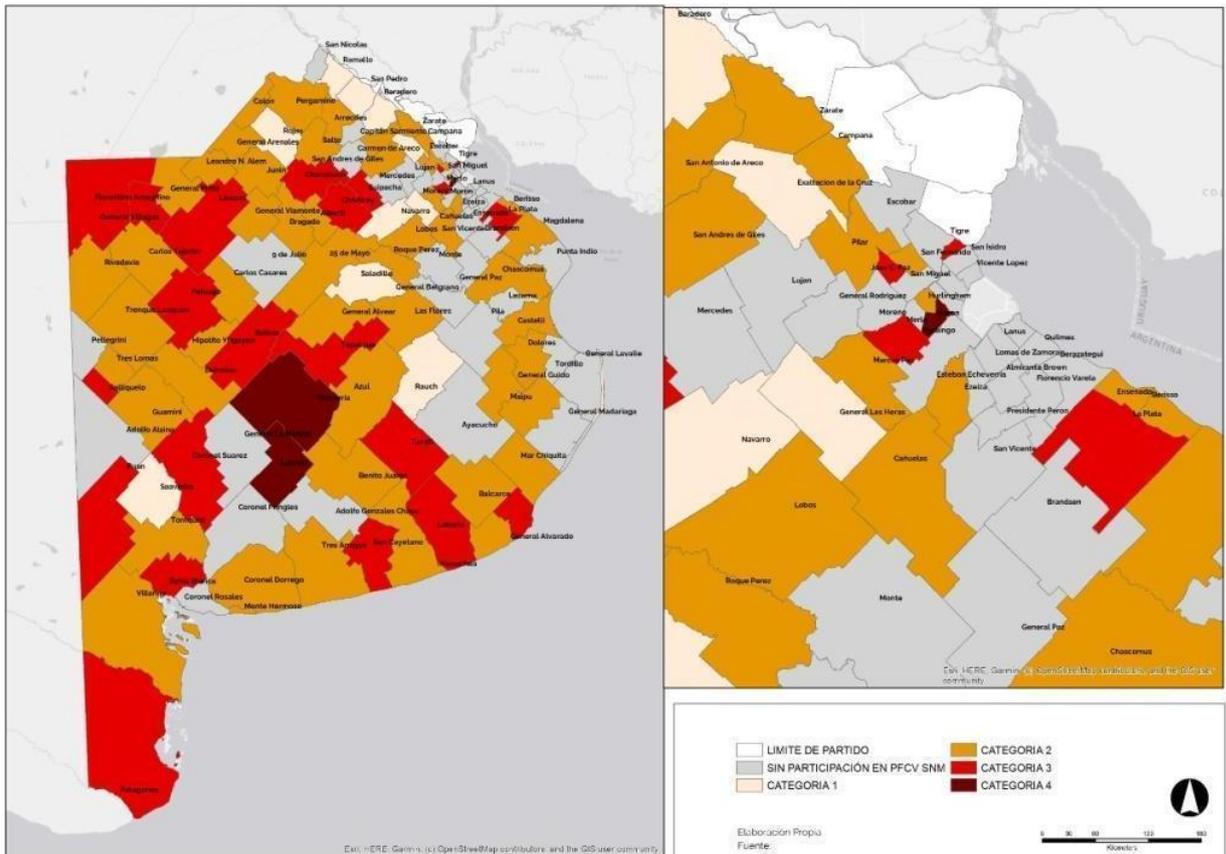
Interesa hacer foco en el universo de la categoría 3, municipios delimitados con tendencia en formación de capacidades de gestión de la política habitacional, y aquí fueron identificadas con capacidad media en términos del acceso al financiamiento habitacional. En esta categoría se identificaron municipios que, ante el límite del suelo urbano disponible se embarcaron en un proceso de aprendizaje instrumental, que incidió en capacidades técnicas, políticas, administrativas e institucionales, y redundó en capacidades para la gestión de la política habitacional. En un plazo corto de tiempo, dos a tres años, algunos municipios destrabaron las dificultades de gestión de suelo, y avanzaron en la firma de nuevos convenios. Se toma representativo de la categoría 3,

capacidad media para la gestión urbana, al municipio de Pehuajó que se seleccionó para realizar el estudio de caso e indagar en el proceso de aprendizaje para generar o fortalecer capacidades estatales para la gestión de la política habitacional.

En otras palabras, una conclusión derivada de la tabla N°8 es que el caso de estudio en el municipio de Pehuajó, que se analizará en profundidad en los capítulos 5 y 6, no responde a situación promedio que se registra en la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires, sino que reúne algunos atributos diferencialmente positivos en términos de las capacidades.

A continuación, en la próxima imagen (N°2) se geo localizan las categorías de sostenimiento de la implementación de la política habitacional en la PBA. Se destaca, que, en la categoría *baja intensidad de implementación de la política habitacional*, es donde se encuadra casi el 60% de los municipios del universo en estudio.

Imagen N°2: Categorías de sostenimiento de la política habitacional, en la implementación del PFCV Nación Municipio, período 2005-2015, en PBA



Fuente: elaboración propia (2021).

En el apartado siguiente, para profundizar en el estudio del aprendizaje de gestión de los Estados locales, se caracteriza la acción urbana desplegada por cada municipio seleccionado en cada una de las categorías establecidas. Al mismo tiempo, se espera que esta aproximación preliminar contribuya a realizar una breve introducción al estudio de caso en Pehuajó.

4.2.3 Análisis de capacidades estatales para la gestión urbana

La categorización del sostenimiento de la política habitacional de los municipios seleccionados, permite integrar otras dimensiones de la acción pública urbana: la acción pública de suelo urbano y de la planificación urbana. A efectos de avanzar en la documentación de la presentación de algunos ejemplos municipales de cada una de las categorías presentadas, para cada municipio seleccionados se describirá: i) un breve contexto geográfico y del perfil urbano, ii) las gestiones desplegadas para la disponer suelo para la implementación de la política habitacional, iii) el volumen y operatorias, y iv) la capacidad de gestión urbana.

Mediante esta estrategia metodológica se busca realizar una nueva aproximación incremental a la evaluación de las capacidades estatales para la gestión de la política habitacional radicadas en los municipios. Para ello, se incorporan los datos de generación de suelo por el PFP y de la política habitacional inmediatamente previa al PFCV, como así también, los resultados del análisis realizado por Ríos (2017) en relación a la caracterización de capacidades estatales locales para la planificación urbana y el Ordenamiento Territorial de municipios de la PBA¹⁰⁰.

Con el análisis de la micro implementación de la política habitacional se propone reconocer las capacidades técnico-administrativa-política-institucional presentes en el municipio para planificar, diagnosticar, gestionar el suelo urbano, articular con otros programas y dimensiones del problema habitacional, acceder al conocimiento técnico, disponibilidad de personal, de capacidades individuales, de equipamiento y recursos informáticos, de acceso a formación, de sostenimiento de la implementación de la política, como así también, de generación de consensos, se asumen como

¹⁰⁰ En estudios doctorales de Ríos (2017) sobre capacidades estatales para el Ordenamiento Territorial y la planificación en municipios de la PBA, 2003-2015, se indagó en actuaciones normativas registradas para dar respuesta a demandas sociales, a la producción, a problemas ambientales, y se identificaron instrumentos de formulación e implementación del ordenamiento territorial de carácter integral, como planes urbanos.

capacidades estatales para la gestión de la política habitacional, por nivel de implementación.

Por otro lado, el sostenimiento ordenado y actualizado del catastro es una actividad administrativa de la gestión local que aporta un insumo central para el diagnóstico urbano, la planificación, y evidencia capacidades técnico-administrativas instaladas, requisito mínimo para el funcionamiento del Estado (Rodríguez Gustá, 2007). Así también, y como se ha señalado, algunos gobiernos locales transitaron y socializaron experiencias de manejo de suelo urbano y transfirieron su experiencia y conocimiento al conjunto de los gobiernos locales, a la academia, y áreas institucionales del nivel meso y macro de implementación de la política. Se observa que el aprendizaje de carácter instrumental facilitó y fortaleció capacidades técnicas; mientras que en la articulación intra e intergubernamental, como en la generación de consensos con el conjunto de la población que ponen en juego la propiedad del suelo, se reconoce el despliegue de capacidades relacionales-políticas-institucionales, que son de mayor complejidad.

A continuación, se caracteriza la gestión urbana de los municipios que fueron seleccionados en cada una de las categorías presentadas en el apartado anterior.

4.2.3.1 Primera categoría: Capacidad muy baja para la gestión habitacional. Navarro

En la gestión de la política habitacional se registra a Navarro con la firma de un convenio para la construcción de viviendas. El gobierno municipal tomó el financiamiento propuesto por el PFCV subprograma Nación Municipio para construir 259 viviendas en parcelas generadas oportunamente por el PFP.

Breve contexto geográfico y urbano. Navarro es un partido de la PBA cuya ciudad cabecera homónima, fue fundada en el año 1856 y está situada a 116 km de CABA y a 141 km de la ciudad de La Plata, se localiza estratégicamente en el límite inmediato del tercer anillo de la RMBA. De acuerdo a los datos que emanan del censo 2010 es un partido pequeño, con 17.054 habitantes, y 13.224 habitantes, en la ciudad de Navarro. La población se distribuye en 17 barrios, en una ocupación de aproximadamente 87 ha. Se censaron 6.700 viviendas con un promedio de 3,25 habitantes por viviendas. El 18,7 % de las viviendas registró hacinamiento, mientras

que el 10% del total de las viviendas fueron relevadas con déficit en la calidad de materiales.

La ciudad cuenta con servicios de red de agua¹⁰¹, y un 60% de suelo urbano está servido con cloacas. Los desbordes de la laguna son la principal amenaza, por inundación. Hay prohibición de fumigación en todo el partido y se realiza separación de residuos en el casco urbano. Por diagnóstico municipal (PETurNavarro, 2017) se registra vacancia de suelo, disponiendo de suelo libre y con servicios básicos de infraestructura, de dominio municipal.

Gestión urbana relevada. La acción pública de generación de suelo urbano tuvo un impacto relevante en esta ciudad. Entre los años 1995 y 1998 se generaron 307 parcelas urbanas¹⁰² por PFP. En ese suelo se localizó vivienda construida con financiamiento de la política pública descentralizadas entre los años 1997 y 1998, y el suelo restante fue dispuesto para la construcción de viviendas por el PFCV subprograma Nación Municipio, en el año 2007. Así, el suelo urbano generado, permaneció bajo dominio municipal, y cuando las viviendas fueron construidas con financiamiento PFCV subprograma Nación Municipio, se transfirieron en propiedad a sus destinatarios.

En la próxima tabla (N°9) se identifican catastralmente las parcelas creadas por PFP, mientras que en la imagen a continuación, se espacializa el suelo creado en la ciudad.

Tabla N°9: Generación de suelo con PFP 1995-1998 en Navarro. Categoría 1

Cantidad de parcelas creadas	Nomenclatura catastral
48 parcelas	II-C-Frll.Qta 50, pc. 1,2,3,4 y 5.
63 parcelas	I-B.Qta 39
59 parcelas	I-B:Qta 6 pc. 1/6/7
s/d	I-B-Qta 3-Pc 1 y 2
137 parcelas (por afectación)	I-B-Qta.2 Pc. 1b, 2 a, 3

Fuente: Listado PFP 1998.

Imagen N°3: localización del PFP en la ciudad de Navarro

¹⁰¹ El 80% del subsuelo de Navarro está nitrificado y de las siete perforaciones de agua en la ciudad, cinco son explotados por una cooperativa.

¹⁰² Navarro y PFP están fuertemente ligados. En 1991 Santiago A. Maggiotti fue electo intendente, y en 1993 fue convocado por Eduardo Duhalde para llevar adelante el PFP en la Provincia de Buenos Aires. La intendenta Marta Teglia, mujer de Maggiotti, primera mujer intendenta electa de la primera sección electoral en el periodo 1995-1999, firmó convenios con PFP y de construcción de viviendas. Posteriormente, Santiago A. Maggioti (hijo) fue intendente de Navarro en los años comprendidos en el periodo 2011-2020.



Fuente: elaboración propia con base en googleearth (2020), listado PFP (1998).

Construcción de viviendas por la acción pública. En el suelo generado por PFP, se localizaron las viviendas construidas, como se muestra en la tabla N°10, en las Quintas 2, 39 y 50 con financiamiento del sistema descentralizado de la PBA.

Tabla N°10 viviendas por programa y localización en tierras de PFP, previos al PFCV

Parcelas creadas 1995	Viviendas construidas 1997-1998	Nomenclatura catastral
48 parcelas	20 por Autoconstrucción	II-C-FrII.Qta 50, pc. 1,2,3,4 y 5.
63 parcelas	33 por Solidaridad	I-B.Qta 39
137 parcelas (por afectación)	16 por Autoconstrucción	I-B-Qta.2 Pc. 1b, 2 a, 3

Fuente: elaboración propia con base en datos de PFP (1998), Gerencial IVBA (2020) y base de datos DEP IVBA (2014).

Mientras que en la tabla N°11 se identifica que con financiamiento del PFCV subprograma Nación Municipio en Navarro, se construyeron 259 viviendas, en suelo de dominio municipal, generado anteriormente por PFP, en las quintas 2, 3, 6 y 39. No se identificó la utilización de suelo generado por otro instrumento que no sea PFP, para la construcción de viviendas financiada por la política habitacional.

Tabla N° 11: instrumento para generar suelo urbano, cantidad de viviendas por programa y año de convenio en el periodo 2005-2015. Categoría 1. Navarro

Municipio	año	Convenios 2005-2015	Cantidad de viviendas	Instrumento
Navarro	2007	PFCV Nación Municipio	259	PFP Municipal

Fuente: elaboración propia con base en DEP IVBA (2014).

Capacidad estatal para la gestión urbana. El trabajo de Ríos (2017) da cuenta que la gestión local del municipio de Navarro no ha demandado regulación normativa para fines social, económicos productivos, ambientales y caracteriza al municipio de baja capacidad para la planificación urbana, y de gestión de instrumentos integrales período comprendido entre los años 2003 y 2015, así se registra que la ordenanza de uso del suelo 751/00, es la última ordenanza convalidada por PBA (Urbasig, 2020). La capacidad nula para la planificación urbana nominada por Ríos, acompaña la caracterización de capacidad muy baja para la implementación de la política habitacional y generación de suelo urbano. Se encuadra, entonces, este caso como capacidad estatal local muy baja para la gestión urbana, o como define Cabrero Mendoza (2012) *acción pública de baja intensidad*.

4.2.3.2 Segunda categoría. Capacidad baja para la gestión de la política habitacional. L. N. Alem

Se reconoce que el municipio de L. N. Alem, en la trayectoria de la política de suelo, la gestión local utilizó instrumentos para la generación y manejo de suelo urbano. Esto da cuenta de capacidades instaladas previamente a la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, por lo que se pueden inferir múltiples motivos para la discontinuidad de la implementación de la política habitacional, y los mismos no responderían necesariamente a la falta de capacidades de gestión de suelo urbano.

Breve contexto geográfico y urbano. El partido de Leandro N. Alem fue fundado en el año 1918. Se localiza en el noroeste del territorio de la PBA. Su ciudad cabecera es Vedia y se encuentra a 310 km de CABA, y a 346 km de la ciudad de La Plata, vinculados por la RN7. El censo 2010 registró en el partido de L.N. Alem 16.358 habitantes, y 8.827 habitantes en la ciudad de Vedia, con un incremento del 9% de la población en lectura intercensal 2001-2010. En el partido se relevaron 5.151 hogares, a razón de 1.02 hogares por vivienda y 2,95 personas por vivienda. Las viviendas con buenas condiciones materiales alcanzaron el 81,8%, mientras que las deficitarias

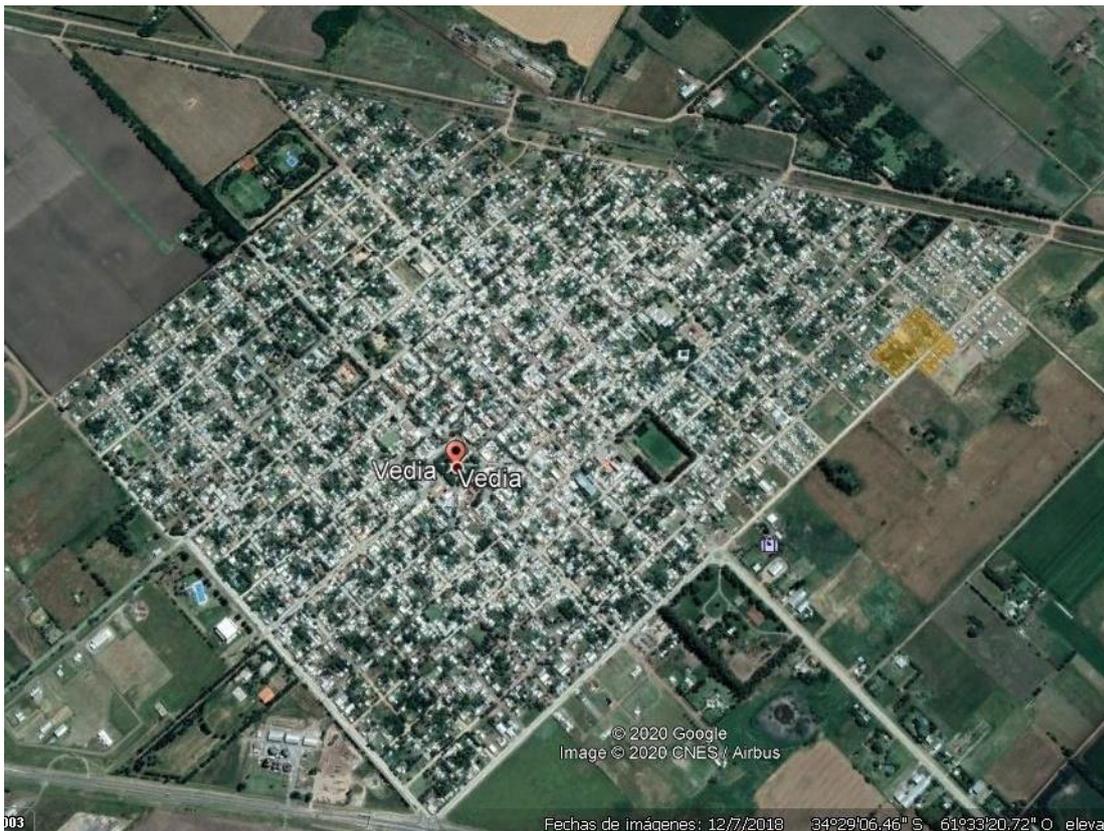
asumieron el 18.2% del total, y el hacinamiento llegó al 2.8% de los hogares. Las viviendas sin agua de red fueron registradas en el 34,7% del total, mientras que las que no están conectadas a red cloacal son el 42.7% del total del parque habitacional.

La actividad agropecuaria explica el 53,3% de su Producto Bruto Geográfico (PBG). Se destacan la producción de soja y maíz y la ganadería bovina, especialmente asociada a tambos. El sector industrial genera sólo el 2,7% de su PBG.

Gestión urbana relevada. En L.N. Alem se implementó el PFP y se generó suelo urbano en VI-Pc.96 a/ 102 a/103 a (parte); y 43 de esas parcelas se dispusieron para la localización de viviendas financiadas por el PFCV subprograma Nación Municipio.

A continuación, en la próxima imagen (N°4) se localizan las parcelas generadas por PFP en la Localidad de Vedia.

Imagen N°4: Localización de Lotes PFP en Vedia



Fuente: elaboración propia con base en Google Earth y Listado PFP (1998).

De la lectura de los registros del departamento de Estudios Previos IVBA, se observa que para la disponer de suelo para la construcción de viviendas por PFCV

subprograma Nación Municipio, se utilizaron instrumentos de gestión de suelo, como prescripción administrativa y la Ley 11.622/94 de condonación de deudas provinciales y/o municipales. Por otro lado, el municipio decidió disponer de suelo de dominio municipal, donado por la PBA y además convocó a propietarios particulares de parcelas, para de esta manera, con la estrategia de completamiento de tejido urbano, promover la compacidad de la ciudad. Estas acciones dan cuenta de capacidades técnicas y relacionales-políticas y de articulación con los actores del nivel local. También revelan capacidades administrativas, ya que el catastro ordenado da cuenta de ello y es una fortaleza para la planificación urbana.

A continuación, en la próxima tabla (N°12), se identifican los instrumentos utilizados y las gestiones desplegadas para la localización de las 361 viviendas conveniadas en el marco del PFCV subprograma Nación Municipio en distintas localidades del partido.

Tabla N°12: Cantidad de viviendas construidas por PFCV Nación Municipio e instrumento utilizado para generación de suelo urbano. Categoría 2. L. N. Alem

Localidad	Cantidad de viviendas	Instrumento de gestión utilizado para generar suelo urbano
El Dorado	14	Posesión administrativa
L. N. Alem	63	Municipal
Vedia	43	PFP
	60	Lotes particulares
	97	Municipal
Alberdi	62	Que pretende prescribir
Colonia Alberdi	14	6 municipales / 8 Ley 11.622
Fortin Acha	8	Donación de PBA aún en trámite de inscripción
TOTAL	361	

Fuente: elaboración propia con base en datos DEP IVBA (2014).

Construcción de viviendas. En el periodo en estudio, comprendido entre los años 2005 y 2015, la gestión urbana de Leandro N. Alem fue activa viabilizando proyectos de construcción de viviendas con financiamiento público. En el año 2005, se registró el convenio con la PBA, con financiamiento descentralizado, programa Solidaridad con entidad, en convenio con entidad Sindicato de Trabajadores Municipales, para la terminación de 80 viviendas.

La construcción de 361 viviendas por el PFCV subprograma Nación Municipio, convenio del año 2006, se emplazó en distintas localidades del partido. En la ciudad de Vedia, se localizaron 43 viviendas en suelo generado por PFP; mientras que en Vedia y otras localidades se utilizó suelo de dominio municipal, gestionado con

distintos instrumentos; además lotes de dominio particular o producto de donación de la PBA, en trámite de inscripción al dominio municipal.

A la firma del convenio para construir viviendas por PFCV subprograma Nación Municipio, sucedió el convenio para la construcción de 160 viviendas por el programa Techo Digno, en 2010, también con financiamiento recentralizado. De acuerdo a la base de datos del departamento Estudios Previos IVBA se identifica que se construyeron 50 viviendas en Vedia, 58 en Alberdi y Colonia Alberdi y 52 en Vedia y L. N. Alem, pero no se especifican los instrumentos de gestión utilizados para generar esas parcelas.

A continuación, en la próxima tabla (N°13), se sistematizan los programas habitacionales convenidos y la cantidad de viviendas por programa en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015.

Tabla N°13: Cantidad de viviendas por programa, año de convenio en el periodo 2005-2015. Categoría 2. L.N. Alem

Municipio	Año	Convenios 2005-2015	Dimensión del emprendimiento	Cantidad de viviendas
Leandro N. Alem	2005	Solidaridad Entidad	80	80
	2006	PFCV Nación Municipio	361	62
				60
				182
				43
				14
	2010	Techo Digno	160	160

Fuente: elaboración propia con base en datos Gerencial IVBA (2020) y DEP IVBA (2014).

Capacidad estatal local para la gestión urbana. Se retoman las huellas de la política habitacional impresas en L.N.Alem. Por un lado, se identificó la firma de dos convenios para la construcción de más de quinientas viviendas nuevas entre los años 2006 y 2010. Por otro lado, cuando se analizan los instrumentos utilizados para generar suelo se reconoce, conocimiento previo del manejo de instrumentos para la generación de suelo, se sostuvo orden en el catastro municipal, como así también se definieron estrategias de intervención urbana, de completamiento de tejido urbano, apelando a la utilización de suelo de diferente dominio y localización. Esos saberes instalados aportan densidad en el conocimiento y definen la existencia de capacidades técnicas en la escala local.

En el estudio de la implementación de la política habitacional en L.N. Alem se caracteriza de capacidad estatal baja para la implementación de la política habitacional, con tres convenios firmados en un periodo de 10 años. Sin embargo, la implementación del subprograma se reconoce atravesada por el aprendizaje de instrumentos de manejo de suelo, radicado en dependencias municipales que denotan fortalecimiento de las capacidades estatales institucionales-técnico-administrativas y de articulación política entre los niveles macro, meso y micro, que fortalecen las capacidades políticas y se reconoce una actitud proactiva para el desarrollo de la política urbana. Aunque se manifiesta una restricción en el sostenimiento de la política habitacional local, contar con el desglose de las actuaciones locales para la implementación de la política (registro DEP IVBA), permite inferir que hay conocimiento de instrumentos para la gestión de suelo.

Mientras que el estudio de Ríos (2017) da cuenta que la gestión local del municipio de L.N. Alem no ha demandado regulación normativa para fines social, económicos productivos, ambientales y caracteriza al municipio de baja capacidad para la planificación urbana y para la gestión de instrumentos integrales en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2015.

4.2.3.3 Tercera categoría. Capacidad media de gestión de la política habitacional. Pehuajó

El municipio de Pehuajó firmó convenios en el marco del PFCV subprograma Nación Municipio utilizando el *stock* de suelo disponible y rápidamente encontró un límite. Entonces, comenzó un proceso de aprendizaje para generar suelo y destrabar dinámicas de gestión urbana que le permitieran continuar con la implementación de la política habitacional. Esta primera aproximación al estudio de la gestión urbana en Pehuajó se presenta como introducción al estudio de caso definido en esta tesis.

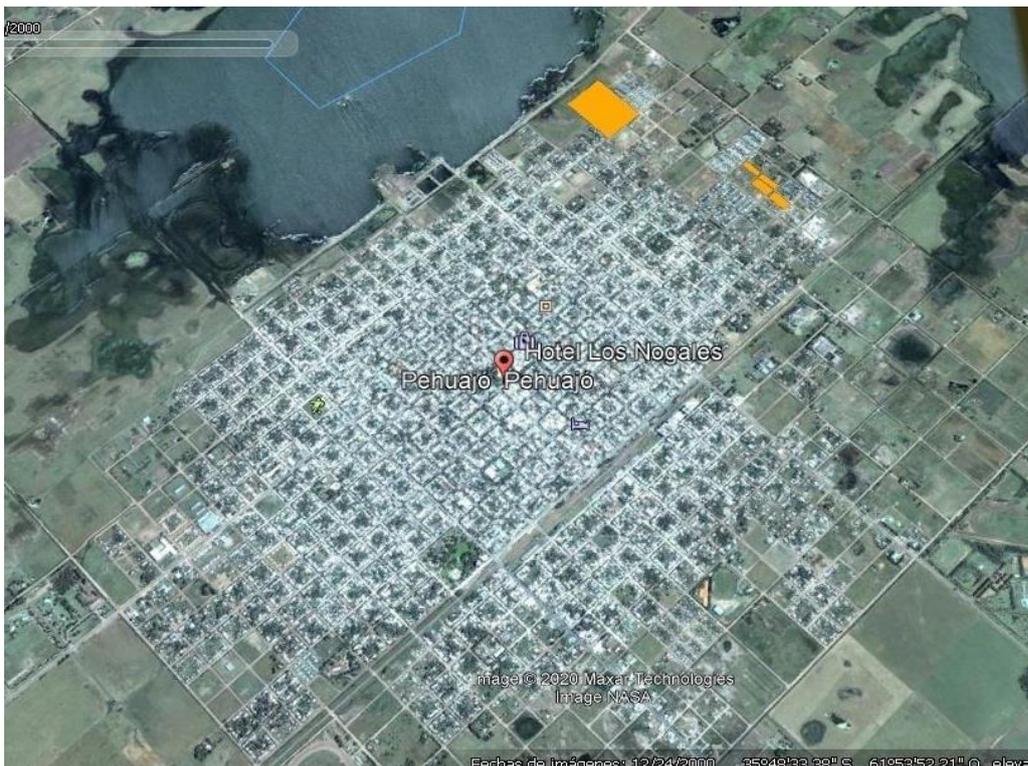
Breve contexto geográfico y urbano. Pehuajó es la ciudad cabecera del partido que lleva el mismo nombre, fundada el 3 de julio de 1883. Localizada en el oeste de la PBA, se vincula con CABA por la RN5, a 365 km de distancia y a 410 km de la ciudad de La Plata. El censo de 2010 registró 31.233 habitantes en la ciudad cabecera del partido, y 39.776 para todo el partido. Las viviendas son habitadas por 2,92 personas, con 1,02 hogares por vivienda, promedio. Las viviendas tipo A constituyen el 83,54%,

mientras que las tipo B¹⁰³ representan el 14,7% de las viviendas. Se reconocen dificultades en el acceso a servicios esenciales, ya que el 14,3% de los hogares no tiene acceso a la red de agua, y el 68,4% no tiene conexión cloacal. El agua de red, gestionada por ABSA, no es apta para el consumo humano¹⁰⁴ ya que registra altos índices de arsénico.

Acciones de la política urbana relevadas. De acuerdo a registros de PFP en Pehuajó se crearon 295 parcelas de suelo y parte de ellas se mantuvieron vacantes hasta el año 2005, momento en que fueron dispuestas para la construcción de las 116 viviendas por el PFCV subprograma Nación Municipio.

En la próxima imagen (N°5) se espacializan las parcelas generadas por PFP, próximas a la laguna La Salada, un espacio ambientalmente frágil.

Imagen N°5. Localización de parcelas de PFP en Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en Google Earth, foto satelital 24/12/00.

¹⁰³ El INDEC define a las viviendas tipo B como aquellas que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de baño con descarga de agua, necesitan de mejoramiento para dejar de ser deficitarias, mientras que define a las Tipo A, como las que no son B.

¹⁰⁴ La zona más afectada por el arsénico en agua es la llanura Chaco-pampeana, en el centro del país. La exposición crónica al arsénico afecta a las personas en su metabolismo, y propende el desarrollo de patologías.

En los años de implementación masiva del PFCV subprograma Nación Municipio, en Pehuajó se construyeron tantas viviendas como parcelas libres del programa PFP se disponían. La falta de suelo urbano vacante fue un límite a la continuidad de implementación de la política habitacional; y más adelante, con nueva gestión municipal, a partir del año 2007, las personas encargadas de la gestión local adquirieron conocimiento y con decisión política, diagnosticaron, planificaron y definieron política local de generación de suelo y programa habitacional propio. En ese marco, desde el año 2008 se firmaron convenios en cuatro años consecutivos, una pausa de tres años, y se retomó la firma de un nuevo convenio, indistintamente con financiamiento recentralizado y descentralizado. El suelo dispuesto para la construcción de nuevas viviendas fue gestionado por el municipio. Esto da pistas del camino de aprendizaje para crear y gestionar suelo urbano, como así también procurar recursos de la política habitacional.

Construcción de viviendas. A partir del análisis realizado, Pehuajó se encuadra en la tercera categoría con capacidad media en el sostenimiento de la política habitacional, ya que en los diez años en estudio se firmaron convenios para la construcción de viviendas, en seis de ellos. En forma paralela a ello, se desató un proceso de aprendizaje para la generación de suelo de forma activa, de allí que el caso alienta el estudio en profundidad en los capítulos 5 y 6.

En la próxima tabla (N°14) se identifican por año, los instrumentos de la política habitacional y de suelo utilizados para la construcción de viviendas y de mejoramientos habitacionales. Cabe aclarar que en el año 2007 hubo cambio de la gestión municipal.

Tabla N°14: Cantidad de viviendas por año, por programa convenido 2005-2015. Categoría 3. Pehuajó

Municipio	Año	Convenios 2005-2015	Dimensión del emprendimiento	Cantidad de viviendas	Instrumento de gestión de suelo
Pehuajó	2005	PFCV Nación Municipio	116	116	PFP Municipal
		Subprograma Policía Comunal	10	10	Municipal
	2008	Compartir	21	21	Municipal
	2009	Plurianual Reconvertido	20	20	Canje de suelo

	2010	PF Mejoramientos Mejor Vivir	315	315	Vivienda ya localizada
	2011	Plurianual Reconvertido	109	109	Recuperación urbana/ dotación de servicios y tratamiento hidráulico
	2011	Compartir	15	15	Municipal
	2014	Techo Digno	210	210	Convenio urbanístico con tenedor de suelo

Fuente: elaboración propia con base a Gerencial IVBA (2020) y DEP IVBA (2014).

Capacidades estatales locales para la gestión urbana. El estudio de Ríos (2017) sobre capacidades de gestión para la planificación urbana, registró en Pehuajó 4 a 7 actuaciones de regulación normativa para fines social, asimismo se identificó que no ha demandado actuaciones normativas para resolver cuestiones ambientales mientras que para resolver demandas normativas para propuestas económicas productivas se registró de 1 a 2 intervenciones, y no se identificó la gestión de instrumentos integrales en el período comprendido entre los años 2003 y 2015. Esta caracterización, específica para el ordenamiento territorial, es acorde a lo que se verificó en entrevistas realizadas¹⁰⁵, donde los funcionarios manifestaron que las ordenanzas se aprueban una a una y esto también se verificó en el relevamiento de normativa vigente¹⁰⁶.

Respecto de la política habitacional, se observa que en Pehuajó el PFCV subprograma Nación Municipio fue un vector de financiamiento, que impulsó un camino de aprendizaje, anclado en decisiones políticas que desplegaron capacidades estatales para la implementación de la política habitacional, vinculada al manejo y generación de suelo urbano. Se reconocen, en la gestión local el desarrollo de capacidades administrativas-técnicas, también relacionales-políticas, forjadas en negociaciones y acuerdos con los propietarios de suelo. Así también, el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales en la articulación marco-micro, para el financiamiento y meso-micro, para resolver expropiaciones o convalidación de normativa urbana, e intervenir en el mercado de suelo fue el marco propicio del Régimen de Implementación de la política.

¹⁰⁵Las mismas serán analizadas en los capítulos siguientes, el 5 y el 6.

¹⁰⁶ www.urbasig, entrada 2019.

4.2.3.4. Cuarta categoría. Capacidad alta para la gestión de la política habitacional. Olavarría

En la cuarta categoría Capacidad alta para la gestión de la política habitacional se encuadraron solo tres municipios: Laprida, Morón y Olavarría. Este escaso universo de sostenimiento, casi pleno, de la política habitacional, se distancia de la media en la PBA. Se indaga, a continuación, en el caso de Olavarría.

Breve contexto geográfico y urbano. Olavarría es un partido cuya ciudad cabecera tiene el mismo nombre, y fue fundada en el año 1867. Se localiza en el centro sudoeste de la PBA, en un contexto geográfico particular, de serranías en medio de la llanura bonaerense, a 352 km de CABA y 344 de la ciudad de La Plata. El censo 2010 registró en todo el partido una población de 111.708 habitantes, mientras en la ciudad de Olavarría se contaron 89.721 habitantes. Las viviendas están habitadas por 3,02 personas promedio, mientras que se localiza 1,03 hogar por vivienda. Se reconoce la restricción de acceso a servicios esenciales ya que, el 26% de las viviendas no tienen acceso a la red de agua potable, mientras que el 57.8% no tienen conexión a red cloacal.

Acciones de la política urbana relevada. Los registros de PFP informan que en el año 1998 se *afectó*¹⁰⁷ suelo al programa. El suelo urbano generado en II-D-Ch.400-Fr.II-Pc.6 a, aproximadamente 3,4 hectáreas, fue formalizado en el año 1998, y aún se registra vacancia de ocupación en parte de esa fracción de suelo.

En las próximas imágenes (N°6 y N°7), se ilustra la localización de las parcelas de PFP en la configuración de la ciudad, mientras que en el detalle se muestra la vacancia parcial de ocupación de suelo generado por PFP.

Imagen N°6: Localización de parcelas afectadas a PFP. Categoría 4. Olavarría

¹⁰⁷ Vale aclarar que *afectar al PFP* implica que suelo de dominio municipal fuera alcanzado por los términos del decreto 807/95, con la asignación de indicadores para el uso residencial y la PBA asume a su cargo la realización del plano de subdivisión.



Fuente: elaboración propia con base a google earth foto satelital del 11/3/2016 y listado PFP 1998.

Imagen N°7: Detalle de ocupación de suelo PFP. Categoría 4. Olavarría



Fuente: elaboración propia con base a google earth foto satelital del 11/3//2016 y listado PFP 1998.

Construcción de Viviendas. En Olavarría se reconoce alta intensidad para la implementación de la política habitacional y el sostenimiento en la firma de convenios con un intervalo de un año, en el año 2007. En la siguiente tabla (N°15) se muestra

que del total de 1017 viviendas, 737 viviendas, o sea el 72%, fueron financiadas por la política recentralizada (destacadas en negrita); mientras que 280 viviendas, el restante 28%, fueron financiadas por la política descentralizada de la PBA.

Cabe acotar que aunque se identifica en Olavarría la firma continua de convenios para la construcción de viviendas, no fueron, en su mayoría gestionados por el municipio. Con entidades gremiales y organizaciones sociales, se *firmaron 10 convenios*, de los cuales cuatro convenios se firmaron con organizaciones sociales en el marco del programa Emergencia Habitacional Techo y Trabajo para la construcción de 176 viviendas; mientras que por el programa Solidaridad Entidad, se firmaron seis convenios para la construcción de 233 viviendas. El suelo para la construcción de viviendas fue aportado por las organizaciones y entidades gremiales.

Mientras que en acuerdo directo con el municipio, desde la política recentralizada se firmaron *dos convenios* para la construcción de 561 viviendas, y en acuerdo municipio-PBA se identifica la firma de *dos convenios* para la construcción de 17 viviendas. Se desconocen los instrumentos de gestión utilizados para disponer de suelo, pero para la construcción de 608 viviendas se informó (al DEP IVBA) que era suelo de dominio público. Con suelo disponibilizado por las organizaciones sociales se construyeron 409 viviendas; lo que representa el 60% con la gestión local, y el 40% restante con otros actores sociales.

Tabla N°15 Cantidad de viviendas convenidas por año, por programa e instrumento de gestión de suelo, 2005-2015. Categoría 4. Olavarría

Municipio	Año	Convenios 2005-2015	Dimensión del emprendim	Cantidad de viviendas	Instrumento de gestión de suelo
Olavarría	2005	PFCV Nación Municipio	300	90	Municipal
				118	IVBA
				92	Municipal en trámite de inscripción
		Emergencia Habitacional TyT	80	80	S/D
		Emergencia Habitacional TyT	40	40	S/D
		Emergencia Habitacional TyT	24	24	S/D
		Solidaridad Entidad	96	96	S/D
	2006	Emergencia Habitacional TyT	32	32	S/D
		Solidaridad Entidad	25	25	S/D
	2008	Solidaridad	30	30	S/D

		Solidaridad Entidad	35	35	S/D
		Solidaridad Entidad	40	40	S/D
	2009	Federal Plurianual	261	261	S/D
	2010	Solidaridad Municipal	16	16	S/D
	2013	Bonaerense V	1	1	S/D
	2014	Solidaridad Entidad	31	31	S/D
	2015	Solidaridad Entidad	6	6	S/D

Fuente: elaboración propia con base a Gerencial IVBA (2020) y DEP IVBA (2014).

Los convenios firmados con la PBA para la construcción de 280 viviendas, fueron en su mayoría acordados con entidades intermedias de Olavarría, no con el gobierno municipal. Por lo que se especifica que 233 viviendas, el 83% del total fueron conveniadas entre PBA y organizaciones sociales de la sociedad de Olavarría, gremios, principalmente. Mientras que los convenios para la implementación del programa Emergencia Habitacional se firmaron en articulación directa entre el Estado nacional y las organizaciones sociales (Marichelar, 2011).

Esta lectura, aporta a caracterizar las capacidades estatales de índole relacionales-políticas, capacidad de articulación política del gobierno provincial para construir en el territorio con organizaciones de la comunidad, articulación de nivel meso y micro; como así también, de las débiles capacidades políticas del nivel micro de implementación de la política, en la interfase de articulación en los niveles macro y micro, de índole institucional y política.

Capacidades estatales para la gestión urbana. El estudio de Ríos (2017) sobre capacidades de gestión para la planificación urbana, registró en Olavarría 4 a 7 actuaciones de regulación normativa para fines sociales; no demandó actuaciones normativas para resolver cuestiones ambientales y demandas normativas para propuestas económicos productivos, y no registró gestión de instrumentos integrales en el período comprendido entre los años 2003 y 2015. Ríos (2017) postula a Olavarría como capacidad administrativa media, capacidad política baja y capacidad nula para la planificación territorial.

Respecto de la implementación de la política habitacional, se reconoce que se sostuvo a lo largo del periodo en análisis. La firma de convenios fue muy activa con la política descentralizada, entre la PBA y organizaciones de la comunidad y así también, desde la política recentralizada entre el gobierno nacional y las organizaciones sociales. Mientras que en la relación intergubernamental Nación-Municipio, con financiamiento del nivel macro, se registró la firma de dos convenios, en los años 2005 y 2009. Estas

articulaciones, complejas, aportan a pensar que la política urbana territorializa una construcción política. El territorio es expresión de esa construcción política compleja, que articula relaciones y materializa el espacio. Así, en la articulación entre los niveles macro, meso y micro de implementación de la política, se reconocen los atributos institucionales y políticos de la relación, y se explica la política territorializada, que construye lazos horizontales con la organización social, en el Régimen de Implementación de la política.

4.3 Recapitulando

En este capítulo se llevó a cabo un estudio detallado del subprograma Nación Municipio del PFCV. Se analizaron diversas dimensiones, como el diseño, la implementación, el ciclo de vida del programa y la gestión urbana a nivel local. Estas dimensiones aportaron a comprender la macro y micro implementación del subprograma habitacional, así como las interacciones entre los diferentes niveles gubernamentales y los actores involucrados. Se planteó que la implementación de este subprograma, centrado en la construcción de viviendas nuevas a gran escala, desafió los presupuestos que separaban la política habitacional de las políticas de suelo, evidenciando así los límites de una gestión urbana fragmentada.

En las páginas precedentes, se reconoció al subprograma Nación Municipio del PFCV como un vector de inversión en la acción pública en vivienda, que contribuyó al desarrollo de capacidades estatales locales para la gestión de políticas habitacionales. Asimismo, se sostuvo que su accionar desató procesos de aprendizaje a nivel local.

Mediante la construcción del indicador del sostenimiento de la política habitacional, se estudió el enlace entre la política habitacional y de suelo en un subuniverso relevante de municipios de la PBA (89 de 135 municipios), lo que permitió contextualizar el estudio de caso del municipio de Pehuajó, el que será analizado en profundidad en los capítulos 5 y 6, como un gobierno local con un capacidad de gestión de suelo urbano por encima del promedio observado para subuniverso analizado.

En paralelo, el estudio específico de cada uno de los municipios seleccionados según distintas categorías de sostenimiento del acceso al financiamiento de la política habitacional permitió distinguir diferentes articulaciones en la gestión de la política habitacional, de suelo y de planificación urbana. Además, se identificaron diversos tipos de instrumentos de gestión y formas de articulación política con otros niveles de

gobierno. Todo ello permitió realizar un primer abordaje para reconocer las capacidades estatales locales en la gestión de la política habitacional.

Una conclusión preliminar de este abordaje fue que, para sostener la implementación de la política habitacional a nivel micro en el período comprendido entre los años 2005 y 2015, se construyeron aprendizajes en la apropiación del conocimiento y la capacitación. Estos procesos se enmarcaron en una fuerte articulación intergubernamental que fortaleció las instancias locales y contribuyó a superar la histórica desarticulación entre la política de suelo y la política habitacional. Se registró una diversidad de estrategias para abordar el problema de la escasez de suelo, lo que evidenció un fortalecimiento de las capacidades estatales locales.

Estas capacidades estatales locales se fortalecieron a través del aprendizaje cimentado en el proceso de descentralización y recentralización de la política habitacional. Los gobiernos locales aumentaron su participación en las decisiones vinculadas al financiamiento, la movilización de suelo urbano y la articulación con los niveles macro y meso de implementación. Estas acciones impactaron más allá de las capacidades técnico-administrativas, anclándose también en capacidades relacionales-políticas y de gestión. Aunque no se ha relevado si estas capacidades estatales llegaron a institucionalizarse, puede afirmarse que la manifestación de acciones innovadoras en los gobiernos locales refleja un cambio en la gestión urbana bonaerense.

En relación con la construcción del indicador de sostenimiento del acceso al financiamiento habitacional, los municipios analizados como ejemplos de las categorías 2 y 4 hubieran merecido un análisis más profundo, ya que los elementos surgidos de la descripción cualitativa no se comportaron como se esperaba, desde el punto de vista cuantitativo. Aunque no es posible realizar una lectura lineal de esto, una segunda conclusión preliminar fue que el supuesto inicial en la construcción del indicador requeriría ser complejizado. Es decir, aunque la continuidad en el acceso al financiamiento de programas habitacionales para la construcción de viviendas está vinculada a la capacidad de los municipios para disponer de suelo urbano, existen otros factores que pueden condicionar dicha continuidad, como parece haberse manifestado en los casos de los municipios de L. N. Alem y Olavarría.

A modo de hipótesis, podría plantearse que la ubicación del municipio de L. N. Alem en la categoría de baja capacidad de continuidad en el acceso al financiamiento podría

deberse a una relativa satisfacción de la demanda, ya que el punto de partida previo a la implementación del PFCV era una elevada diversificación de las estrategias de gestión de suelo urbano y un amplio conocimiento de los instrumentos de gestión por parte del municipio. En el caso del municipio de Olavarría, la alta capacidad de continuidad en el acceso al financiamiento parece haberse explicado por el papel de las organizaciones sociales, que mayoritariamente pusieron a disposición el suelo. Sin embargo, no se logró indagar si esto fue producto de una política de suelo municipal premeditada o parte de un orden político relacional que excedía las decisiones del gobierno local.

Por otro lado, es importante recordar que las capacidades administrativas son fundamentales para el funcionamiento institucional. Las capacidades técnicas se adquieren y transfieren a través de saberes cotidianos, así como mediante conocimiento sistematizado, divulgación, y estudios colectivos o individuales de los agentes de la administración pública, además del aprendizaje social extendido a toda la comunidad. Por su parte, las capacidades políticas se refieren a la articulación intergubernamental y con la sociedad, es decir, la capacidad de negociación, que es central para el ejercicio del gobierno.

En este contexto, el subprograma Nación Municipio del PFCV promovió la articulación directa del gobierno nacional con los gobiernos locales, lo que impulsó el fortalecimiento de capacidades relacionales, políticas e institucionales. En otras palabras, este proceso de articulación intergubernamental contribuyó a mejorar la capacidad de gobierno local.

En las ciudades pequeñas o intermedias, donde predominantemente intervino el subprograma, las capacidades estatales para la gestión de la política habitacional estuvieron estrechamente ligadas a la efectividad en la respuesta al problema del acceso al suelo. En contraposición a los programas habitacionales que el IVBA implementaba anteriormente, los municipios asumieron plenamente el rol de gestores de la política urbana, lo que propició un abordaje más integrado de la política habitacional. Esta situación, a su vez, contribuyó a promover una política urbana más articulada.

Por último, si se acepta que los aprendizajes acumulados pueden traducirse en innovaciones en los procesos de gestión, los siguientes capítulos realizarán un estudio longitudinal de la gestión urbana en Pehuajó. El objetivo es investigar el proceso de

aprendizaje de carácter instrumental, político y social para la implementación de la política urbana, considerando que esta política forma parte y está mediada por procesos territoriales más amplios. Al mismo tiempo, se sostiene que este proceso de aprendizaje se asienta en la estructura de oportunidades habilitada por el proceso de descentralización discutido en los capítulos anteriores.

CAPÍTULO 5: Formación de capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional, en Pehuajó, 2005-2015. Estudio de caso parte I

En el capítulo anterior se analizó la implementación del PFCV, subprograma Nación Municipio en la PBA, y los instrumentos de manejo de suelo urbano utilizados por los municipios para disponer de suelo. De esa manera, se identificó la capacidad local de sostener el acceso al financiamiento habitacional y el grado de articulación con la política de suelo. En ese análisis exploratorio se reconocieron gestiones locales que impulsaron cambios de política con aprendizaje de carácter instrumental y relacional. Esos resultados preliminares permiten inscribir al municipio de Pehuajó en el proceso de formación y fortalecimiento de capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional. A partir del estudio de caso, en el análisis longitudinal, se profundizará en el aprendizaje sobre manejo instrumental de suelo urbano y la formulación de política habitacional a escala local, como dimensiones constitutivas de una política urbana más integrada.

Como en otros municipios, al momento de la implementación de los PFCV, la gestión local de Pehuajó evidenció la necesidad de gestionar y disponer el suelo urbano como componente crítico de la política habitacional. Frente a ello, estos dos últimos capítulos postulan que este caso de estudio da cuenta de aprendizaje instrumental para el manejo de suelo urbano y de la política habitacional que, desde una visión del derecho a la ciudad y a la vivienda, progresivamente ganó grados de integración en la articulación de los componentes de vivienda, suelo y planificación urbana. Para

describir este proceso de cambio, además de la condición de posibilidad que generó la voluntad política local, el acceso al conocimiento, la capacitación, la divulgación de experiencias serán, entre otros factores, aspectos claves en el análisis de la formación de capacidades.

En ese sentido, la reconstrucción de la huella de la política habitacional en la ciudad de Pehuajó permitirá ratificar que, aquí también, la irrupción del PFCV, puso en crisis a la gestión urbana local. La escasa disponibilidad de suelo libre para la construcción de nuevas viviendas, el aumento del precio del suelo y la persistencia del financiamiento de la política habitacional, generó tensión a una recién asumida gestión local, que optó por buscar mecanismos de intervención en el mercado de suelo.

En línea con Cabrero Mendoza (2012), resultará oportuno recuperar la noción de aprendizaje instrumental, como el aprendizaje de los gestores para operar instrumentos de gestión y perseguir determinados objetivos, como así también extender las preocupaciones de gestión urbana a toda la sociedad, para aportar al aprendizaje social. Asimismo, será válido poner en relación con la casuística la categoría de aprendizaje relacional, político-institucional, que operan fortaleciendo las capacidades políticas que provocan cambios o ajustes de las estrategias de intervención. En el caso de estudio, se reconocerá un aprendizaje de carácter evolutivo que moviliza a la innovación como una forma del cambio organizacional e institucional, en tanto acciones endógenas de carácter incremental, con fuerte diálogo con el contexto, en un marco de estabilidad política y social. Como todo cambio, la innovación no se manifiesta como un acto lineal, ni racional, ni pacífico.

En otras palabras, aquí se parte del supuesto teórico de que el proceso de aprendizaje de gestión, implica al mismo tiempo reacciones, resistencia, aceptación y grados de participación de la sociedad. Por ello, el estudio de caso dará cuenta de las jerarquías de las decisiones políticas que determinan la intervención urbana y de las resistencias al cambio y los grados de participación social, que sigue siendo un déficit de la política, y alerta sobre una sociedad con organización limitada o poco activa.

En este marco, para profundizar en el estudio cualitativo y cuantitativo de la gestión urbana local se realizaron entrevistas semi estructuradas a funcionarios y funcionarias municipales y provinciales que formaron parte de diferentes gestiones de gobierno local en el periodo comprendido entre los años 1983 y 2015. También resultó valiosa la información secundaria, asociadas a diversos registros municipales y provinciales,

información periodística y lecturas de fotos satelitales disponibles en la web. Como parte de la estrategia teórico-metodológica, el capítulo intenta reconocer el camino de aprendizaje que a nivel local ancla la formación de capacidades estatales para la gestión urbana, enlazando la gestión de suelo con la implementación de la política habitacional.

Con el objeto de reconstruir el carácter de esta innovación, se plantean los siguientes interrogantes: ¿Cómo se manifestó en la agenda local la problemática de acceso al suelo? ¿Qué aprendizajes se reconocen en el proceso de implementación de la acción pública urbana? ¿Cómo las distintas administraciones locales problematizaron la generación de suelo para la implementación de la política habitacional? ¿Qué particularidades presentó esta cuestión en la implementación del PFCV?

A continuación, el capítulo presenta un abordaje sobre el proceso de formación, evolución y fortalecimiento de las capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional, en el periodo comprendido desde el retorno democrático, hasta el año 2015, en Pehuajó. En la primera parte de este capítulo, se caracteriza el rol de la ciudad de Pehuajó en el sistema regional de ciudades, su proceso de poblamiento y de urbanización. Posteriormente, se estudiarán las acciones urbanas inscriptas en la agenda local. De esta forma, se aspira a reconocer las capacidades estatales administrativas, técnicas e institucionales y políticas disponibles. Por otro lado, se propone reconstruir los lineamientos de la política urbana, especialmente de la política habitacional, con el objeto de identificar momentos de cambio que impactaron en la estructura técnico-administrativa y política. Este abordaje se complementa con la segunda parte del estudio de caso, que se desarrolla en el capítulo 6, que focaliza en el estudio de los instrumentos de gestión urbana implementados por la gestión local y sus resultados en la configuración urbana y en capacidades estatales para la gestión urbana.

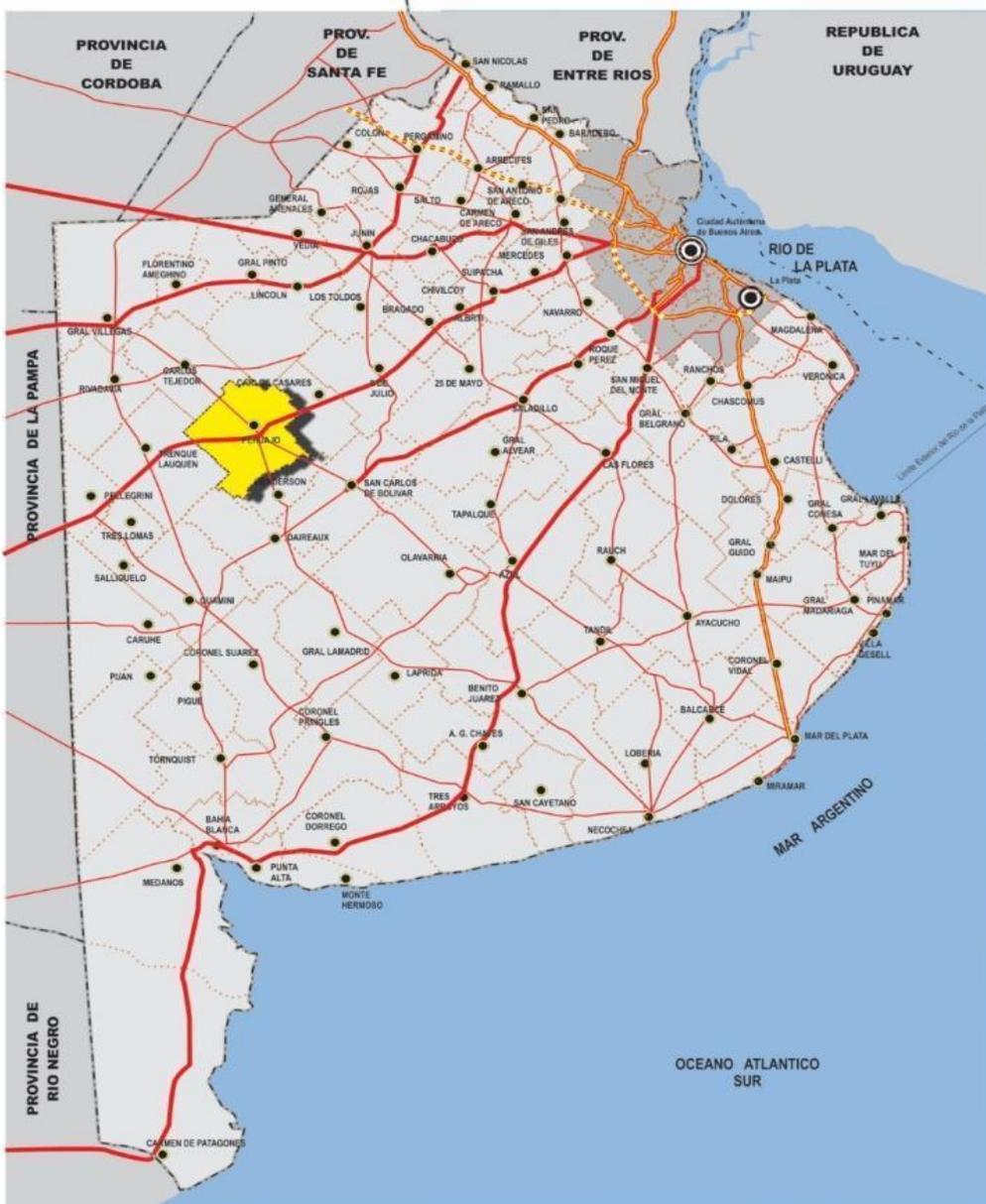
5.1 El rol de la ciudad de Pehuajó en el sistema regional

Pehuajó, ciudad cabecera del partido de Pehuajó, fue fundada en el año 1883¹⁰⁸. La RN 5 vincula Pehuajó con la CABA, a 365 km, y la ciudad de La Plata a 450 km, por

¹⁰⁸ Se localiza en el noroeste de la Provincia de Buenos Aires, limitando con los partidos de Lincoln, Carlos Casares, Hipólito Yrigoyen, Daireaux, Trenque Lauquen y Carlos Tejedor. En partido integra ocho localidades y la ciudad cabecera: Juan José Paso, Mones Cazón, Francisco Madero, San Bernardo, Magdala, Nueva Plata, Chiclana y Capitán Castro.

un lado; y en el otro extremo con la capital de la Provincia de La Pampa, Santa Rosa. Las RP 226 y 86, brindan conectividad regional con la provincia de Córdoba, el centro del país, y con la costa atlántica. El Ferrocarril Sarmiento¹⁰⁹ es otro medio de transporte que une la ciudad con CABA, y en el otro extremo, con el puerto de Bahía Blanca. El aeródromo municipal, perdió operatividad al quedarse sin antena y radar, a causa de las inundaciones del año 1987.

Imagen N°8: Localización del partido de Pehuajó en PBA



¹⁰⁹ Como parte del achicamiento del Estado en los años noventa, y en coincidencia con las inundaciones de 1998, dejó de funcionar el ramal del FFCC Sarmiento a Pehuajó. En 2008 reanudó sus operaciones y fue re estatizado en 2014. El ramal pasó a ser operado por Trenes Argentinos Operaciones, servicio de carga y de pasajeros y en diciembre de 2015 nuevamente canceló su funcionamiento. En agosto de 2022, fue repuesto el servicio semanal de transporte de pasajeros en el recorrido Pehuajó-CABA.

Fuente: elaboración propia con base en IGN (2018).

El Plan Estratégico Territorial (PET, Edición Síntesis, 2012), coloca a la ciudad de Pehuajó entre los sistemas urbano-rurales más desarrollados, vertebradores del modelo histórico agro-exportador. Pehuajó es parte del sistema territorial que conforman redes de centros, con niveles medios a altos de integración con cobertura de servicios y se extienden en los territorios agrícola-ganaderos pampeanos y extra pampeanos más consolidados del país. Respecto del sistema de asentamientos, la ciudad de Pehuajó se encuentra entre las 220 ciudades argentinas que registran entre 10.000 y 50.000 habitantes, donde se asienta el 12% de la población nacional. Por otro lado, el PET (2008) caracteriza a la región dentro del sistema urbano altamente consolidado e integrado, por su alta productividad, policéntrica, articulada por una malla de vínculos multidireccionales, y fue catalogado como territorio a potenciar. Asimismo, se reconoce que los intersticios de esta red, se encuentran poblados en franco proceso de descenso demográfico.

La totalidad del área noroeste¹¹⁰ compuesta por dieciséis partidos, aporta 3,5% del Producto Bruto Geográfico provincial (DPE-PBA, 2015). A su vez dentro de esa área productiva existen grandes desbalances, ya que Trenque Lauquen, General Villegas, Lincoln y Pehuajó, son las más dinámicas económicamente y representan el 50% del producto. No se registra en Pehuajó un desarrollo industrial significativo. La principal actividad económica del partido fue, hasta la década de los años noventa, la ganadería y el tambo, y actualmente la actividad agropecuaria es la principal fuente de recursos.

La ciudad de Pehuajó se localiza entre las cotas 84.3 y 85 metros sobre el nivel del mar (IGN, CartoArba), próximo a la laguna La Salada, en la llanura pampeana ondulada. El Partido de Pehuajó forma parte de la cuenca del Río Salado, la mayor cuenca hídrica de la PBA, que corre de oeste a este y desemboca en el estuario del Río de La Plata. Con la implementación del Plan Maestro Integral de la Cuenca del Salado se recuperaron suelos que habían quedado improductivos a causa de la inundación; aunque su situación geográfica es de alta complejidad. El suelo arcilloso complejiza el escurrimiento de las aguas y recurrentes lluvias torrenciales, dejan al territorio cargado de agua salada, que genera un extendido territorio anegado. El área urbana y periurbana de la ciudad de Pehuajó se recorta de la rural a través de un anillo

¹¹⁰ Para el estudio económico la DPE-PBA dispone que el área noroeste en la Provincia de Buenos Aires está compuesta por 16 partidos: Adolfo Alsina, Carlos Tejedor, Daireaux, Florentino Ameghino, General Pinto, General Villegas, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Leandro N. Alem, Lincoln, Pehuajó, Pellegrini, Rivadavia, Salliqueló, Trenque Lauquen y Tres Lomas.

artificial constituido por el alteo contra la laguna La Salada, el límite con el cañadón Alvarado, la RN 5 y la RP 226.

La infraestructura de servicios de salud y educativos transfiere sentido de centralidad a la ciudad de Pehuajó, respecto de las localidades, inclusive respecto de los partidos de la región. El sistema de salud está compuesto por seis Centros de Atención Primaria, un Centro de Integración Comunitaria con prestaciones de Salud, y un Hospital Municipal con alta complejidad de diagnóstico, internación, terapia intermedia e intensiva. Además, cuenta con una clínica de gestión privada para atención ambulatoria e internación. Los establecimientos educativos de gestión pública y privada alcanzan los niveles iniciales, primarios, secundarios. También se imparte educación terciaria con financiamiento público y se han firmado convenios con la Universidad Nacional de Quilmes para dictado de carreras a distancia.

En el diagnóstico territorial que llevaron adelante equipos técnicos provinciales entre los años 2005 y 2007 para definir las prioridades de inversión en el territorio, se reconoce a Pehuajó en un área de Alta Sensibilidad Ambiental o Vulnerabilidad, con déficit de agua potable para el 40% del territorio y baja dotación de establecimientos de salud.

5.1.1 Organización y configuración de la ciudad de Pehuajó

El censo¹¹¹ 2001 registró 38.370 habitantes en el partido y 29.639 habitantes en la ciudad; mientras que en el año 2010 se censaron 39.776 personas en el partido y 31.233 localizados en la ciudad cabecera. La variación de población intercensal en la ciudad es de un 5,1%, 1594 habitantes, mientras que para la totalidad del partido es de 1406 habitantes, y representa una variación intercensal del 3,5%, o sea se refleja mayor crecimiento poblacional en el núcleo urbano, e informa de un proceso de concentración de la población. El 1,8% de la población es rural, y el 2,6% de esa población rural, está dispersa en el territorio.

¹¹¹ Para el análisis de población y condiciones de vivienda se tomaron los datos publicados por INDEC correspondientes a los censos 2001 y 2010, ya que los resultados del censo 2022 fueron publicados de forma provisoria en <https://www.indec.gob.ar/> (consulta octubre 2023). Esos datos provisorios informan que se registraron en el Partido 42.561 habitantes, 22.027 se reconocieron como mujer, 20.301 como varón y 27 personas respondieron que no se enrolaban en ninguna de las categorías anteriores. 42.355 habitantes en el partido residen en viviendas particulares, mientras que 206 lo hacían en viviendas colectivas. En el partido de Pehuajó, se registraron 19.902 viviendas particulares y 27 colectivas.

Los datos relativos a la población, a partir del relevamiento binario del censo 2010, indican que el 51,6% son mujeres y el restante 48,4% son varones. El análisis por grupos etarios de la población indica que el 24,6% se ubica en el rango entre 0 y 14 años, mientras que, entre 15 y 64 años, se registra el 60,9% de la población, y las personas comprendidas entre 65 años y más, llegan al 14,4% de los casos. El 93,1% de los habitantes sabe leer y escribir, y el 48,2% de la población tiene acceso a una computadora. El 99% de la población vive en Pehuajó de forma estable, y el 86% informó que está radicada en la ciudad desde el año 2005.

Siguiendo con la lectura de datos censales 2010, respecto de la ocupación de las personas, el 61,9% de la población se enrola en la condición de ocupado, mientras que como inactivo lo hace el 35,2% de la población, y el 2,3% de los casos en la condición de desocupado. El 70,4% de la población tiene acceso a obra social o prepaga, mientras que el restante 29,6% no tiene cobertura de obra social. El 64,5% de la población económicamente activa (PEA) se registra como obrero o empleado, y como cuentapropista lo hace el 17,5%, mientras que el 14,2% se identifica como patrón. El 69,6% de la población trabaja en el sector privado y el resto lo hace en el sector público, principalmente en el Estado provincial, como docentes, policías, administración de economía, de la seguridad social o en el poder judicial.

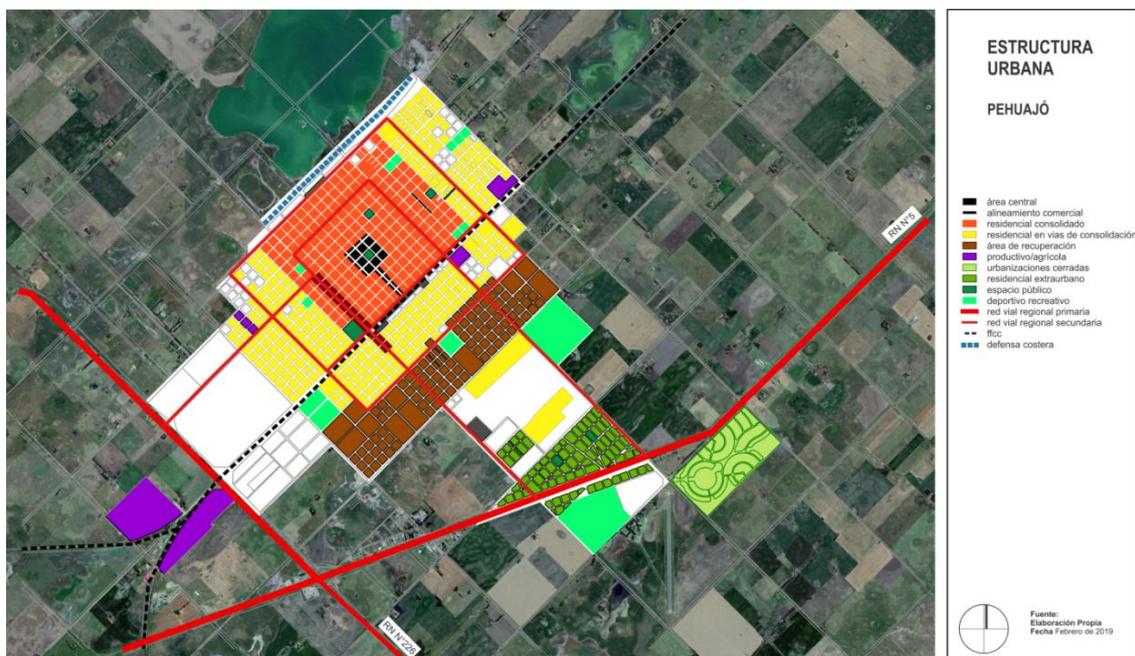
El censo 2010 dio cuenta que el 99% de la población habita en viviendas unifamiliares. En el 98% de los casos se localizó un hogar por vivienda. Respecto de las condiciones materiales de las viviendas, según el censo 2010, el 83,5% de las viviendas de Pehuajó están registradas como casas A, sin déficit, mientras que el 14,7% de las viviendas fueron identificados como viviendas B, con algún tipo de precariedad. Por otro lado, el 70% de las viviendas habitadas son en propiedad, mientras que un 14,6% de los casos corresponde a viviendas en alquiler y otro 14,6% ocupa la vivienda por trabajo. El 58% del parque habitacional registra una antigüedad de construcción entre 11 y 49 años, el 25,6% de los casos tiene una antigüedad de más de 50 años, y el 15,7 % restante, es relativamente nuevo, con una antigüedad constructiva entre 0 y 10 años.

Respecto de los servicios de infraestructuras, el censo 2010 registró que el 56% de las viviendas tienen acceso satisfactorio a los servicios de infraestructuras, un 14,5% de los casos acceden a servicios básicos y el 22% lo hace de forma insuficiente. Mientras que el 91% de las viviendas tiene servicio de agua dentro de la vivienda y la cobertura

de cloacas alcanzó una cobertura del 27%¹¹², mientras que el 64,9% de las viviendas utilizaba gas en red para cocinar operado por Camuzzi Gas Pampeano, y un 32,2% de los casos lo hacían con gas envasado. El acceso al agua potable constituye un grave problema urbano, por déficit del servicio y por contaminación, ya que el lecho del acuífero donde se asienta el caudal de agua contiene arsénico. La población con posibilidad de enfrentar los costos del agua envasada, consume agua potabilizada y complementa con perforaciones a la napa para limpieza y aseo, con agua no segura. La energía eléctrica es abastecida por la Cooperativa Eléctrica local, que cubre con el servicio a la totalidad del partido. La recolección de residuos sólidos urbanos (RSU) es gestionada por el gobierno local, de recorrido diario; además, una cooperativa de recicladores colecta RSU para su clasificación y recuperación.

A continuación, en la imagen N°9 se esquematiza la ocupación del espacio asociado a la dimensión socioeconómica en Pehuajó. Allí se observa que el trazado de la ciudad responde a las Leyes de India y se configura en base a un cuadrado perfecto, delimitado por las avenidas Pte. Perón, Sastre, Balcarce y Lavardén, paralela a las vías del FFCC Sarmiento. Se identifica también la accesibilidad por vínculos regionales que potencian la actividad agropecuaria.

Imagen N°9: Esquema ocupación del espacio en la Ciudad de Pehuajó



¹¹²La gestión municipal está avanzando en el tendido de red cloacal, y la construcción de colectoras que dejarán una cobertura del servicio de aproximadamente 65% (entrevista al secretario de Obras Públicas, 2018).

Fuente: elaboración propia (2018).

El uso de suelo predominante en la ciudad es residencial en viviendas unifamiliares. Mientras que el uso administrativo institucional se localiza en las inmediaciones de la plaza central, Dardo Rocha. En el cuadrante delimitado por las calles Alem, Mitre, Irigoyen y Alsina se localiza el sector comercial y servicios calificados, que definen la centralidad urbana. Entre los equipamientos culturales se reconoce un cine histórico que se municipalizó para dar lugar a un espacio cultural más amplio y un teatro, también histórico, el teatro Español. Una banda comercial de apoyo a la ruta se desarrolla sobre la avenida San Martín, principal acceso a la ciudad, mientras que hacia el sector noroeste se emplazan talleres y depósitos. Aledaños a las vías del FFCC se localizan silos de acopio de cereales del molino harinero y la planta de confituras de maíz; son establecimientos industriales insertos en el trazado urbano.

La calidad de edificación de las viviendas es buena en el cuadrado fundacional. Las construcciones con retiro lateral se encuentran por fuera del anillo de circunvalación, o en el área de vivienda extraurbana. En los sectores residenciales lindantes al ferrocarril y al acceso Avda. Néstor Kirchner, el estado de edificación es regular, mientras que las viviendas precarias se localizan próximas a la laguna La Salada, en coincidencia con el emplazamiento de viviendas construidas por la acción pública habitacional. En el extremo sudoeste, se encuentra un área ambientalmente frágil, catalogada de recuperación ambiental donde también se localiza área residencial, con baja calidad urbana. En general, las viviendas extraurbanas tienen un buen estado de edificación. También se emplaza una urbanización de perímetro cerrado, *Trapalanda*, con acceso por la RN5, y con ocupación dispar.

La construcción edilicia se plantea sobre la línea municipal, consolidando la manzana tradicional. La ciudad tiene un perfil bajo, predominantemente con una altura de hasta dos niveles, por lo que sobresalen tres edificios en altura, uno frente a la Terminal de Ómnibus y los otros dos frente a la plaza central. Actualmente, en el área central, se percibe un proceso de densificación del tejido urbano, de sustitución de viviendas individuales por viviendas colectivas.

Con la finalidad de preservar el casco urbano, al momento de las inundaciones, en el año 1988 se construyó una defensa costera que bordea la antigua estación ferroviaria General Belgrano y coincide con el terraplén de las vías provinciales. Posteriormente, se generó un segundo anillo de circunvalación en la planta urbana, delimitado por

Avenida Alvarado, Carlos Pellegrini, Ceferino Namuncurá, República de Venezuela y el alteo de la laguna La Salada. Por otro lado, para resolver el escurrimiento de las aguas pluviales, en momentos de fuertes lluvias o alto nivel de agua de la laguna *La Salada* las aguas son conducidas a reservorios para luego impulsarlas con bombas a la laguna, y de esa forma desagotar la ciudad.

El sistema de espacios verdes públicos está compuesto por elementos de distinta jerarquía, como las plazas centrales Dardo Rocha e Italia, la plaza barrial Juan XXIII, el parque urbano San Martín, el paseo Manuelita, el parque municipal Quinta Los Amigos y el parque lineal próximo al alteo de la Laguna La Salada y un nuevo parque con área de retención hídrica transitoria, que está en desarrollo y es parte de la política urbana implementada por el último gobierno municipal.

5.1.2 Proceso de poblamiento y ocupación del territorio pehuajense

En investigaciones de carácter histórico se identifica que bajo los lineamientos de *la conquista del desierto* y con la estrategia de correr la frontera contra los pueblos originarios, la ciudad de Pehuajó asumió el rol de mojón, o puesto fijo de población como bastión de defensa de un suelo que comenzaba a transformarse en propiedad privada. Por decisión del Estado nacional¹¹³, ese suelo se repartió en manos de militares, productores, ex combatientes de la guerra de la triple alianza, de la *campaña al desierto*¹¹⁴ e inmigrantes (Pesoa, 2016). El proceso de apropiación de las tierras fue tan veloz como la conquista, y para el año 1884 toda tierra pampeana ya tenía dueño (Rapoport, 2013). Posteriormente, la llegada de los ferrocarriles afincó los núcleos urbanos, aportó accesibilidad y vinculó la producción agropecuaria con los puertos, en los tiempos de la Argentina exportadora de materias primas. Así, el Ferrocarril (FFCC) Sarmiento llegó a Pehuajó en el año 1889.

Con una reserva de 16 leguas cuadradas de tierras públicas pertenecientes al partido de 9 de Julio que el gobierno provincial vendió en remate, se inició la ocupación de la ciudad de Pehuajó, y cada familia que decidió habitar ese suelo tuvo derecho a la

¹¹³ En su estudio sobre la fundación de las ciudades pampeanas Pessoa (2016) afirma que el Estado propuso la colonización del territorio de la provincia de Buenos Aires entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con la fundación de centros de población.

¹¹⁴ Eufemismo utilizado para justificar la apropiación de tierras habitadas por los pueblos originarios, su exterminio y el posterior reparto de tierras.

adjudicación de una chacra¹¹⁵. La subdivisión de la chacra 124, con una superficie de 169 hectáreas, generó manzanas cuadradas. En el trazado original se previeron cuatro plazas, pero solamente se materializaron dos; la plaza central Dardo Rocha y la Plaza Italia. La planta urbana estaba rodeada por un sector de quintas, un periurbano productivo del sector agrario denominada tierras de *pan llevar*¹¹⁶ (Pesoa, 2016).

Al momento de la fundación de Pehuajó en el año 1883, en la denominada Colonia Las Mellizas, ya se encontraban radicadas en el territorio 180 familias. El auge de estos pueblos fue el modelo agro exportador, desarrollado en el periodo comprendido entre los años 1910 y 1937; y la tierra, entonces, se manifestó concentradora de ganancias. Mientras, que en Pehuajó la producción ganadera superaba a la pecuaria, paralelamente, a nivel nacional la producción agrícola superaba a la ganadera por mejoras en la técnica de cultivo.

A principio del siglo XX el problema de habitación era significativo para los trabajadores del campo. Habitaban en viviendas precarias, de mala calidad, muy pequeñas, sin comodidades, alejadas de parámetros de salubridad, sin acceso a equipamiento de salud o educación para la familia. En consecuencia, la sanción de la ley provincial de Creación de Nuevos Centros de Población y de Ampliación de Ejidos, Ley 3487/13, dispuso de tierra privada destinada a la creación de nuevos poblados, delimitando espacios de circulación, residenciales y de equipamiento. El Ministerio de Obras Públicas de la PBA, fue el encargado de confeccionar los planos de los nuevos poblados y de auditar las obras.

Para las ciudades del interior de la PBA el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), entre los años 1937 y 1957, significó el detenimiento del auge económico y el despoblamiento, paralelamente al desarrollo industrial del territorio del AMBA (Lódola, 2012). En ese período, el campo no fue desarrollo, más bien éxodo y envejecimiento poblacional, lo que constituye dos caras contrapuestas de análisis: el desarrollo de las ciudades del interior y el de las ciudades metropolitanas. Buscando evitar la emigración de la población rural a los centros urbanos, el gobernador de la PBA Domingo Mercante (1946 y 1952), creó el Instituto Autárquico de Colonización

¹¹⁵ La mensura N°25 originó el plano fundacional, reservando las zonas bajas y anegadizas, donde se encuentran las lagunas Las Mellizas, Rocha y Sal, actualmente conocida con el nombre de La Salada.

¹¹⁶ Pesoa (2016) muestra que el Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires proyectó varias de las ciudades pampeanas hacia fines del siglo XIX.

(Ley 5286/48) y propició la venta de tierras fiscales para la fundación de Colonias, para la radicación de población en el interior de la provincia.

A continuación, en las tablas (N°16 y N°17), se registra, por un lado, la evolución demográfica de la ciudad de Pehuajó, con datos censales y por otro, el proceso de concentración de población en la ciudad, de acuerdo a los censos de los años 1947 al 2010.

Tabla N°16: Evolución demográfica de la ciudad de Pehuajó, 1914-2010

Año censal	Cantidad habitantes en la ciudad	% en relación al partido
1914	8.826	29,6
1947	13.537	33,6
1960	16.947	59,2
1970	21.078	62,2
1980	25.613	68,0
1991	27.685	72,5
2001	29.639	77,2
2010	31.233	78,5

Fuente: DOU (1988) e INDEC (1991, 2001,2010).

Tabla N°17: Relación población rural-urbana en lecturas intercensales 1947-2010, Pehuajó

Año censal	Población urbana	Población rural	Total
1947	17.465	22.829	40.294
1960	16.947	11.667	28.614
1970	21.078	12.779	33.857
1980	34.643	5.278	37.616
1991	32.920	5.231	38.151
2001	35.195	3.175	38.370
2010	36.892	2.884	39.776

Fuente: DOU (1988) e INDEC (1991, 2001,2010).

Del análisis de las tablas N° 16 y 17 surge que en el año 1914, en el principal núcleo urbano del partido, se localizaba el 29,6% de la población y el restante 70,4% se distribuía en la zona rural. En el año 1960 la población urbana superó a la rural cuando se registró que el 59,2% de la población se localizó en la ciudad. Este patrón de poblamiento siguió consolidándose en las décadas posteriores. Según el censo del año 1970 el 62,2% de la población se nucleaba en la ciudad cabecera, y para el año 1980 ya lo hacía el 68% de los habitantes pehuajenses. De acuerdo al censo 2010, casi el 80% de la población total del partido se concentra en la ciudad cabecera del partido.

A continuación, se indaga en las huellas de la política habitacional y la jerarquía de esta política en la agenda urbana local. Se busca identificarla fuente de financiamiento para la inversión territorial y los suelos dispuestos o generados para la construcción de viviendas, así como otras manifestaciones de la planificación urbana. Se propone reconocer la orientación de la política urbana, en el transcurso de distintos gobiernos locales, contextualizando las líneas de la acción pública urbana y el proceso de urbanización y de implementación de la acción pública urbana.

Entre los años 1945 y 1950 el acceso masivo a la vivienda para la población trabajadora se manifestó a través del crédito hipotecario para la construcción de vivienda individual en lote propio (Mimeo IVBA, 2007). Según registros del Sistema IVBA, los primeros pasos de la política habitacional en Pehuajó refieren a la construcción del Barrio Obrero con 59 viviendas, materializadas entre los años 1948 y 1971. Más adelante, los programas habitacionales provinciales abrían a los municipios la necesidad de coparticipar¹¹⁷ técnica y financieramente. Entonces se identifica que, por el programa Provincia y Municipio, en la ciudad de Pehuajó se construyeron 66 viviendas entre los años 1967 y 1975; y 20 viviendas entre los años 1978 y 1983. La construcción del Barrio ATEPAM (Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua), con 50 viviendas, entre los años 1961 y 1976, contó con el apoyo financiero del plan Alianza para el Progreso¹¹⁸.

Los suelos ofrecidos por el municipio para la implementación de la política habitacional fueron tierras de dominio público provincial, localizadas cercanas a la Laguna La Salada, en situación de fragilidad ambiental. La expansión del núcleo urbano de la ciudad de Pehuajó se ha manifestado consumiendo suelo productivo, haciendo difusos los límites entre lo urbano y lo rural.

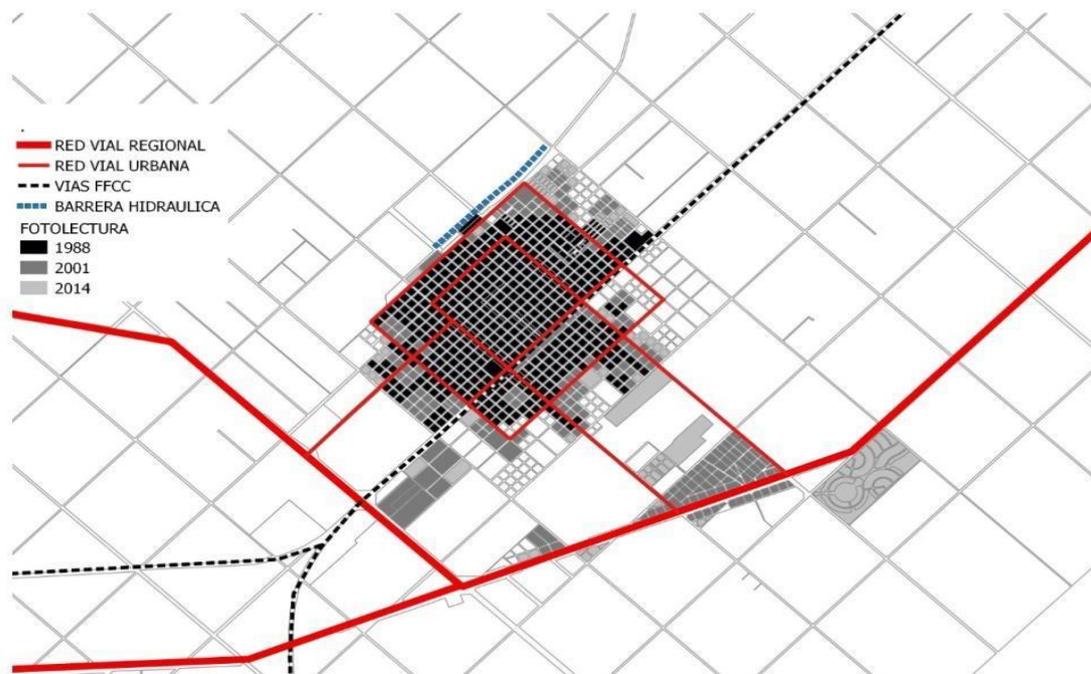
Hacia finales de la década de los años ochenta, la ocupación del suelo urbano en la ciudad, registraba un rango de ocupación entre el 75 y el 100% (diagnóstico DOU, 1988). El Barrio Automóvil Club, de viviendas extraurbanas próximo a la RN 5, en sus inicios se planteó de segunda residencia, y para el año 1988 se registraba con una ocupación entre el 25 y el 75% de ese sector y en la actualidad está cercano a la

¹¹⁷Con ese programa, el aporte técnico y financiero lo realizaba la provincia mientras que los gobiernos locales debían aportar los terrenos, seleccionar los destinatarios de las viviendas e implementar la obra.

¹¹⁸La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina, efectuado entre los años 1961 y 1970, a través de agencias financieras multilaterales, entre ellas el BID. Se propuso como objetivo general mejorar la vida de los habitantes del continente, aunque fue visto como una intromisión en las decisiones de los gobiernos latinoamericanos, que estaban saliendo de dictaduras.

ocupación plena. La urbanización cerrada *Trapalanda* registra una paulatina ocupación.

Imagen N°10: Ocupación del suelo en cortes temporales de los años 1988, 2001 y 2014, en Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en fotolectura Geodesia (1988) y Google earth (2001/2014).

En la imagen anterior (N°10) se registró la evolución de ocupación del suelo en cortes temporales. El primer corte se construyó con base en la restitución fotográfica del año 1988, mientras que los últimos dos se realizaron con base en foto lecturas de imágenes satelitales, del año 2001 y 2014.¹¹⁹

5.2 Análisis de la gestión urbana, período 1983-2015, Pehuajó

Se presenta, a continuación, el análisis de la gestión urbana de Pehuajó, en el periodo comprendido entre los años 1983 y 2015. Este periodo se enmarca en el proceso de reconstrucción del Estado asociados a la vuelta democrática en el año 1983, posteriormente, la llegada de gobiernos neoliberales, con crisis institucional y económica, hasta el retorno de lo que aquí se denominó *Estado activo*, entre los años 2003 y 2015. Este devenir histórico, implica un proceso de treinta y dos años de

¹¹⁹ Disponibles en <https://earth.google.com>

gestión urbana de y en la ciudad de Pehuajó, donde varios gobiernos electos tuvieron continuidad en el mandato de gestión local. Asimismo, se dará cuenta que los quiebres y continuidades en la política habitacional, desde nivel macro o meso se manifestaron en el nivel micro, en distintos periodos de gobierno municipal; evidenciaron altibajos en la inversión, momentos de repliegue vinculados atareas de regularización dominial y urbana, y a la planificación territorial.

Como se verá más adelante, los cambios en la orientación de la política, impactaron en el suelo dispuesto por la política habitacional, en los instrumentos utilizados y en la configuración de la ciudad resultante. En términos generales, se apuntará que cuando inicia una nueva gestión local, en primer momento se organizan los equipos de gestión, se profundiza en el conocimiento de la ciudad, se actualiza el diagnóstico urbano, y se utilizan tiempos para la formulación de propuestas de intervención y capacitación. Luego, en un segundo periodo de gobierno, se generan proyectos de intervención territorial, se definen instrumentos de gestión y con aceitadas relaciones intergubernamentales en la búsqueda de financiamiento o de acuerdos, se avanza.

Por otro lado, se señaló que la implementación de la política habitacional conlleva una inercia particular, consume tiempo en concertar financiamiento, firmar convenios, buscar suelo para localizar las viviendas, resolver licitaciones, y finalmente, construir las viviendas. A veces la construcción de viviendas es conveniada durante una gestión de gobierno y terminada, e inaugurada en otra gestión municipal, revela que en la gestión urbana el factor tiempo es determinante, e impacta, además, en el proceso de acumulación política, propia del juego democrático.

En el proceso histórico en estudio, *la ciudad, el municipio, lo local* han sido resignificados ya que pasó de ser la unidad mínima del sistema federal argentino, el eslabón más descentralizado con fuerte subordinación, a transformarse en un lugar de innovación política, donde se rompieron con audacia los límites administrativos, políticos y técnicos que encorsetaban al gobierno local. Así, desde la vuelta a la democracia el municipio redefinió su rumbo como actor político, administrativo, técnico y social; gestionó y orientó la política social urbana local.

A continuación, en el análisis de la trayectoria municipal se describirán las decisiones de gobierno y los contenidos de la agenda urbana. En esta línea, se sostendrá que la evolución de la agenda urbana guarda relación con la jerarquización de la estructura técnica-administrativa-política-institucional, responsable de la gestión urbana, y con los

aprendizajes de gestión, en cada período. Al mismo tiempo, se postulará que esta articulación entre voluntad política, estructura, agenda y aprendizajes configuró otra ciudad o, al menos, introdujeron cambios de gestión con capacidad de comenzar a modelar una nueva configuración urbana.

5.2.1 Primer gobierno local en el retorno democrático, 1983-1995

Al inicio de la era democrática, finales del año 1983, se señala la desarticulación pública para desarrollar políticas, por falta de capacidades (Sidicaro, 2009) pero también porque el Estado era una *cáscara vacía* que era estratégico refundar, en todos sus niveles (Thwaytes Rey, 1999). Las relaciones interestatales estaban en pleno proceso de consolidación, ya que se estaba reestableciendo el funcionamiento del sistema democrático y, así también, las incumbencias de las oficinas públicas.

En ese contexto, el Partido Justicialista local triunfó en las elecciones municipales, y Julio Rodríguez fue el primer intendente, en el retorno democrático. Gobernó durante tres periodos consecutivos de cuatro años¹²⁰. Como resultado de la primera elección en el año 1983, el intendente accedió al gobierno con el 39,8% de los votos, cuando paralelamente los gobiernos nacional y provincial quedaron en manos del Partido Radical.

En ese entonces, las preocupaciones en el Estado eran más políticas que técnicas y la capacitación para la gestión no se identificó determinante en el trabajo de campo realizado. Producto de la persecución política y la violencia interpersonal, los investigadores que se dedicaban a las cuestiones urbanas se habían exilado y los centros de estudios habían sido desmantelados (Clichevsky y Manzanal, 1988). Desde los estudios urbanos la gestión de las ciudades intermedias y pequeñas no era interpelada, más bien las miradas estaban puestas en la ciudad metropolitana y las dificultades para su gobierno (Pirez, 1984).

La agenda urbana en Pehuajó continuó centrada en resolver las dificultades ocasionadas por las inundaciones, ante el acelerado proceso de urbanización provocado por la gran inundación del año 1987 que desplazó población rural hacia la

¹²⁰ El primer periodo del 10 de diciembre de 1983 al 9 de diciembre de 1987, el segundo del 10 de diciembre de 1987 al 9 de diciembre de 1991, y el tercero, del 10 de diciembre de 1991 al 9 de diciembre de 1995. Una vez que dejó el ejecutivo municipal, se dedicó a la actividad parlamentaria y ejerció el rol de Diputado Provincial por dos años, hasta su fallecimiento en el año 1997.

ciudad, por eso se registró la construcción de gran cantidad de viviendas. Así lo recuerda Nora, directora de Obras Públicas y Privada en el periodo 1983-1995:

Pehuajó recibió mucha vivienda social, Rodríguez tenía buena llegada (a la gestión provincial) y conseguía financiamiento, y la provincia tenía disposición para darle recursos. (Nora, 2018)

Varias de estas viviendas se construyeron con un sistema industrializado, de carácter experimental, para materializarlas en corto tiempo y ofrecer rápido realojo a la población inundada. Desde el primer momento, estas viviendas fueron deficitarias, por mala calidad constructiva, pero asignaron un lugar en la ciudad a familias inundadas, que con el tiempo fueron consolidando sus viviendas y el espacio urbano. La inversión en vivienda provino de los fondos FO.NA.VI, en ese momento, decidida de forma centralizada. En el año 1984, se construyeron dos barrios, uno de 128 viviendas, localizado en el límite urbano sur, contiguo al drenaje de agua que tiene vínculo con la Laguna La Salada, y el otro, el barrio FONAVI 2, con 140 viviendas en el cuadrante noreste, en suelo de dominio público provincial.

Al momento de acontecer las inundaciones, los campos no fueron productivos y los caminos intransitables no permitieron el vínculo con áreas de abastecimiento, con las escuelas o atención de salud. Así lo manifestó el testimonio de Nora:

La ciudad debió absorber la demanda de vivienda de la población, que, además, ser trabajador rural es sinónimo de mal pago, o que viven con poco. ... Solo los que eran algo más que peones, como encargados, tenían ahorros podían resolver el problema de vivienda de manera individual. Los dueños de los campos no se hacían cargo, y dejaban en manos de la seguridad social o la municipalidad resolver el problema de la vivienda. (Nora, 2018)

En el año 1987, el intendente Rodríguez asumió su segundo periodo de gobierno con el 49,9% de los votos, ya en sintonía con el mismo signo político de la provincia, el Partido Justicialista. La definición de una batería de programas habitacionales y urbanos desde el gobierno provincial de Cafiero, aportó una mirada integral a la problemática de la ciudad, descentralizando en los municipios algunas decisiones aunque la inversión diagnosticada en procesos de planificación participativa para la Ciudad de Pehuajó no fue suficiente para revertir la situación de crisis ambiental por inundaciones (CEPAJ Cuadernos Temáticos, 1987).

En ese marco, se construyeron 273 viviendas con fondos provinciales. La huella de la política habitacional tuvo la impronta de los barrios realizados con los programas FO.PRO.VI. Se trató de 100 viviendas que se construyeron entre los años 1980 y 1996, mientras que por el programa Coparticipación y Autogestión Constructiva se materializaron 70 viviendas, entre los años 1985 y 1992. Con financiamiento del programa Pro Casa, se construyeron 30 viviendas entre los años 1987 y 1992 y 11 viviendas rurales entre los años 1986 y 1995.

En el tercer gobierno del Intendente Rodríguez (1991-1995), después de haber ganado las elecciones locales con el 38,8% de los votos, y con posterioridad a la descentralización del FONAVI, se construyeron 59 viviendas por el programa Solidaridad.

En la siguiente tabla (N°18) se reconstruye y ordenan los emprendimientos habitacionales por año y por programa en el periodo comprendido entre los años 1983 y 1995, tres períodos consecutivos del gobierno municipal de Rodríguez, y se evidencia el efecto de la década de los años noventa en la reducción de la cantidad de viviendas construidas, una vez pasada la emergencia de las inundaciones.

Tabla N°18: Barrios construidos por la política habitacional, período 1983-1995, Pehuajó

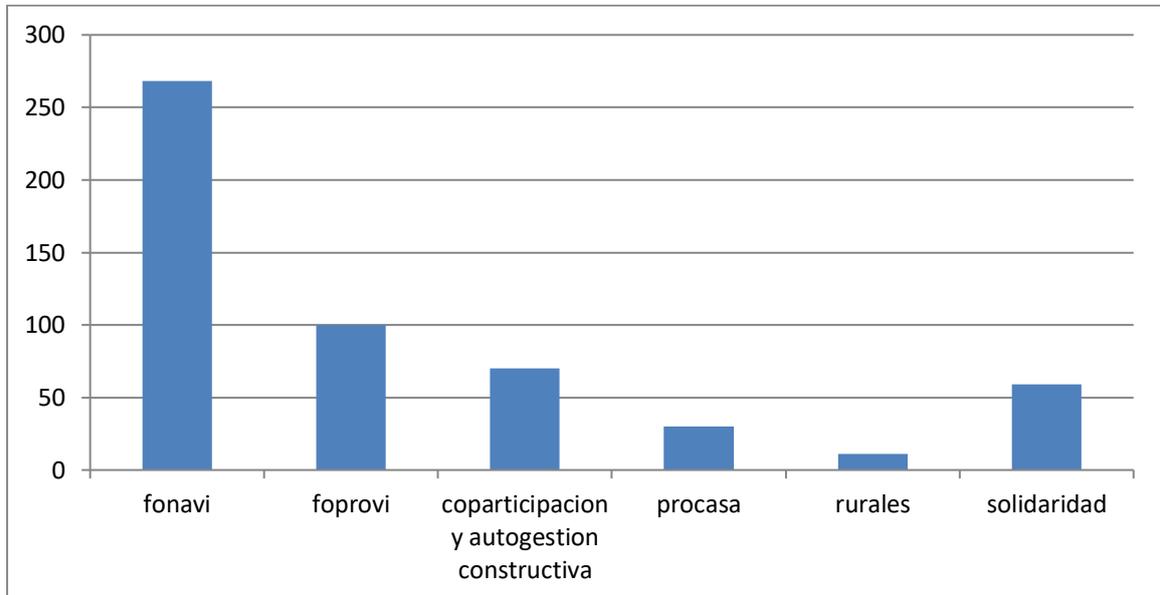
Periodo 1983-1987	Periodo 1987-1991	Periodo 1991-1995
128 viviendas FONAVI 1	40 viviendas Mar del Plata	24 viviendas 3 de Julio
140 viviendas FONAVI 2	93 viviendas Los Robles	35 viviendas Novios, Abuelos, ATSA
20 viviendas Don Alberto	60 viviendas 24 de agosto	
50 viviendas	20 viviendas Pro Casa Ampliación	
	20 viviendas Autoconstrucción	
338 viviendas	273 viviendas	59 viviendas
Total viviendas construidas en Gob. Rodríguez 1983-1995: 670 viviendas		

Fuente: O.P Pehuajó (2015) Registro IVBA (2015).

A continuación, se desglosa la política habitacional implementada por origen de financiamiento, en el periodo comprendido entre los años 1983 y 1995. Se reconoce la jerarquía de la inversión de fondos FONAVI, antes de la descentralización del año 1992. Y posteriormente, los fondos FOPROVI, propios de la PBA, y la implementación de los programas Autogestión, Procasa, Rurales. El programa Solidaridad fue

diseñado con posterioridad a la descentralización de la política habitacional, en el año 1992.

Gráfico N°5: Producción de vivienda por tipo de programa según recursos FONAVI, centralizados y descentralizados, período 1983-1995, Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en datos IVBA, gerencial (2018)

La ex funcionaria de Obras Públicas y Privadas en este período, Nora, recuerda que el suelo público disponible, de PBA y municipal, se utilizó enteramente para la construcción de viviendas y que este *stock* de suelo se consumió, la opción para desarrollar emprendimientos de interés social fue la compra de suelo, con recursos provinciales:

... (El Barrio de) las 50 viviendas se localizaron en tierras que la municipalidad compró, pero con dinero de la provincia. Y el resto está en el suelo que tenía.... También se compró tierra para construir viviendas en el Barrio Mar del Plata. Tuvimos que comprar tierra lejos, porque era más barata. Nos pedían cualquier cosa. Toda la tierra estaba destinada a vivienda (...) (Nora, 2018)

Del relato de Nora surge que cuando el municipio se embarcó en la compra de suelo, enfrentó restricciones impuestas por el mercado de suelo. Como se mencionó anteriormente, la agenda de los problemas urbanos estuvo vinculada a la emergencia por inundaciones y el desplazamiento de la población rural a la ciudad interpeló al

gobierno local a resolver alojamiento y equipamiento de salud y educación, con recursos del Estado nacional y provincial. Nora recuerda que:

La población se urbanizó a partir de las inundaciones, migración del campo a la ciudad. Los campos se inundaron y no tenían trabajo, se tuvieron que venir. Esa gente no tenía lugar, no había posibilidad de trabajo, no tenían lugar donde vivir y trabajar y no había seguridad social, toda esa gente, si no tenía familia, venían al municipio a solicitar asistencia. Las familias eran tan pobres que no tenían recursos para comprar o para alquilar. El dueño (del campo) se desligaba del problema. Había ayuda del municipio... La vivienda era para los que venían del campo, y los que quedaron en una cota baja de la ciudad...También se hicieron equipamientos educativos. (Nora, 2018)

En el transcurso de la entrevista, Nora evocó que la relación intergubernamental no fue conflictiva y en su relato presentó al intendente como *buen negociador y articulador* para conseguir lo que la ciudad necesitaba. Pese a que se registraron distintos signos políticos entre el gobierno municipal, provincial y nacional, ello no significó una discriminación en la distribución de recursos. El Estado local fue receptor de recursos, que se impartieron de acuerdo a las prioridades y lógicas del Estado provincial, descentralizados desde el Estado nacional. El intendente Rodríguez es recordado por Nora como una figura que “...se la pasaba en los pasillos de La Plata para buscar recursos”. Las negociaciones políticas tenían el centro en captar recursos para invertir en el territorio. En este periodo, las relaciones intra e inter gubernamentales se estaban refundando, en el renacer del funcionamiento de un Estado democrático.

En la siguiente imagen se localizan los barrios construidos, en suelo de dominio provincial, o comprados con recursos provinciales, como se hizo referencia en la imagen N°9, la vivienda construida por la acción pública se localizó próxima a la laguna La Salada, en suelos de cota baja, anegadizos y complejos ambientalmente.

Imagen N°11: Localización de la vivienda construida por la acción pública en el periodo 1983-1995, Pehuajó



Fuente: elaboración propia (2018).

Ante las inundaciones del año 1987 el gobierno municipal señaló a la construcción de defensa costera con la laguna La Salada como inversión necesaria para proteger la ciudad del avance del agua. Así también, con el programa Asistencia técnica a Municipios, se apoyó a los técnicos locales para el establecimiento de Zonificación Según Usos (Decreto-Ley 8912/77) mediante un convenio entre la DOU-PBA y el gobierno local, en el año 1988. Se continúa con el relato de Nora, ex directora de Obras Públicas y Privadas a lo largo de los tres periodos del Intendente Rodríguez, recuerda que:

.... Asistencia técnica poco tuvimos. Respecto de la zonificación si vinieron, en el 88. ¿Cómo los municipios implementan la 8912(D-L 8912/77)? Acá se aplicaba el FOS y el FOT, se aplicaba eso. Con el FOT había conflicto, era todo igual para todo el pueblo... (Nora, 2018)

En el marco de la asistencia de la DOU al municipio, el testimonio de Nora da cuenta de los límites en la formación que en aquel entonces registraba el municipio para la gestión urbana y el asesoramiento del nivel meso:

Yo le puse tripa y corazón, pero no sabía de políticas de ordenamiento territorial, para eso apareció la DOU. (Nora, 2018)

La política urbana, en general, era definida desde el gobierno provincial y desde ahí provenían los recursos descentralizados, girados desde el gobierno nacional. La frase *yo le puse tripa y corazón*, enunciada por Nora, sintetiza una expresión de alguien que se hizo cargo de una situación, aunque no contaba con la experiencia o conocimiento, pero lo asumió con compromiso. Aquí se constata que en el municipio no había capacidades previas instaladas para la gestión urbana, como asumió Pérez (1984).

Respecto de la constitución de la planta técnico-administrativa y la formación de las personas encargadas de la función pública urbana, Nora, recuerda que el equipo de gestión era muy pequeño y la burocracia que formaba parte del Estado era mínima:

La planta (de personal) era muy chiquitita. En el primer periodo había un secretario de obras y servicios públicos, era un arquitecto. Después en el segundo periodo, había un secretario que no era arquitecto, (...). En el tercero estaba nuevamente (el primer secretario) como secretario de obras públicas y servicio y yo como directora de Obras Públicas y Privada, más un agrimensor con Planeamiento, Catastro. Eso era la planta. (Nora, 2018)

Una misma persona desplegaba diversas tareas, técnicas, administrativas y políticas, en el ámbito de la estructura de Obras Públicas:

Planta política era yo y planta profesional era yo. Había administrativas, era el área catastro, dentro de la oficina. Trabajaban dos personas como administrativas. Había además otros administrativos. La de catastro era la que me hacía de secretaria. (Nora, 2018)

En el próximo gráfico (N°6), se presenta la reconstrucción de la planta administrativa de Obras Públicas municipal en el periodo comprendido entre los años 1983 y 1995, la que, como se verá, progresivamente irá complejizándose.

Gráfico N°6: Organigrama de la secretaría de Obras Públicas periodo 1983-1995, Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas en Pehuajó (2018).

La continuidad de la gestión de gobierno local a lo largo de tres periodos de gobiernos consolidó experiencias y aportó pericia política en la gestión, aunque no afianzó equipos técnicos locales. Por lo que, en el periodo observado, se registra una gestión urbana *en acción y en continuidad*, como lo denomina Cabrero Mendoza (2012).

5.2.2 Políticas urbanas en momentos de crisis económica e institucional, periodo 1995-2003

Este periodo de análisis, se enmarca en la fuerte crisis institucional política, económica y social, que eclosionó hacia finales del año 2001. En ese marco, Cesar Peña, de la Unión Cívica Radical, ganó las elecciones municipales en el año 1995 y gobernó durante dos periodos consecutivos, hasta el año 2003¹²¹, coincidente con el gobierno de Duhalde, Ruckauf y Solá en la PBA; y a nivel Nacional, el segundo mandato de Menem (1995-1999), los dos años del gobierno de La Alianza (1999-2001) y el gobierno de Duhalde (2002-2003).

Reflejo de la crisis económica, la gestión local fue impactada por la escasa financiación para la obra pública desde los gobiernos nacional y provincial. Entonces, Laura, directora de Obras Públicas del gobierno de Peña, contextualiza ese momento y relata que la gestión urbana municipal se ocupaba de resolver diversos problemas funcionales, especialmente de servicios urbanos, y que era dificultoso planificar:

¹²¹Asumió el primer mandato con el 44,3% de los votos y fue reelecto por un periodo más, en las elecciones de 1999 con el 51,3% de los votos.

era un caos, fue un derrotero muy caótico. Desde Provincia, en esos dos años, se terminó lo que Rodríguez dejó, 50 viviendas (por el Barrio 50 viviendas Barrio inundados), que lo entregamos nosotros (...). (Laura, 2018)

Continuando con su relato, como formación para la gestión pública, Laura reconoce que, si bien tenía el título de arquitecta, en la Universidad no se forma para la gestión:

*(yo) era recién recibida, aprendí un montón en el momento. No aprendí mucho en la facultad de esto. El día a día, fue aprendizaje (...)*No puedo especificar si hubo interés en la ciudad, se atacaba la demanda de todo, desde la iluminación a los laminados de los techos, por todo se reclamaba. (Laura, 2018)

Como ya se analizó en el Capítulo 3, en momentos de crisis económica y sin disponibilidad de recursos para la construcción de viviendas, la gestión del suelo urbano asumió centralidad en la agenda urbana. En el año 1997 se implementó el Plan Familia Propietaria en Pehuajó¹²² y se generaron 295 parcelas con la compra de dos quintas pertenecientes a las familias Ibañez y Demichelis¹²³. Algunas parcelas fueron adjudicadas a familias demandantes de suelo, mientras que otras permanecieron ociosas¹²⁴, ante la falta de financiamiento desde la acción pública habitacional, o de recursos económicos de las familias que se les había asignado la parcela.

Se dispone del relato de Elena, quien se desarrolló como directora de Planeamiento municipal entre los años 1999 y 2002. Recuerda que en primera instancia, se profundizó en el conocimiento territorial para desplegar planificación urbana, y en la integración de las políticas, pero sin recursos económicos disponibles para invertir en el territorio. Entonces, la gestión se dispuso a ordenar, planificar y capacitar al personal. Posteriormente se generaron: Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Urbano y Plan de Contingencia urbano con un conjunto de dispositivos de gestión, que dan cuenta de la progresiva formación de capacidades estatales para la planificación, circulación de conocimientos, definición política e incorporación de personal especializado, que Elena relata de la siguiente manera:

¹²² PFP asignaba en propiedad lotes a familias para que se radicasen en ciudades del interior, apuntando a descomprimir la presión demográfica del AMBA.

¹²³ Familia Ibañez: I-C-Pc.13/ 4d- Pc.3/ Qta 4-Mz.4f/Qta 4e-Pc1, originando 92 parcelas urbanas, mientras que el suelo adquirido a la Familia De Michelis localizado en I-C- Qta12, rindió 203 parcelas urbanas.

¹²⁴ Estas parcelas fueron utilizadas para la construcción de viviendas 20 años más tarde, con financiamiento del Plan Federal.

Armamos un plan que tenía un plan de contingencia, de expansión, plan de señalización, semaforización, de arbolado, la cuestión ambiental y salió el código. (Elena, 2018)

En el año 1999 se firmó un convenio de Asistencia Técnica entre la DOU y el municipio, para la elaboración de un Plan Urbano y el Código de usos del suelo. Vale aclarar que el Código de Usos del suelo, sancionado por ordenanza 62/00, está aún vigente y regula la forma de ocupación del suelo en la ciudad.

Elena, recupera, entonces, cómo fue el proceso de organización de la Dirección de Planeamiento municipal:

Se armó la Dirección de Planeamiento, esa dirección empezó a tener relación con todas las áreas del territorio, integrando a todas las áreas, eso fue en 1999...Con planeamiento de La Plata (DOU-PBA), se formó un equipo, dos estudiantes de Pehuajó que vivían en La Plata se contrataron para hacer de pivote entre la DOU y la municipalidad, y yo acá armé un equipo con gente para hacer un relevamiento manzana por manzana, actualizando lo que se había hecho en el '88. Había un cambio significativo. Empezamos por otro lado, haciendo análisis de contexto geográfico, en el medio de las inundaciones, desde el año '98 al '99, hicimos convenio con el INTA leyendo cartas para ver como daban las cotas, la laguna, y el espacio ocupado. (Elena, 2018)

El testimonio de Elena deja traslucir la forma en la que se vinculaban por aquel entonces el Plan de Ordenamiento Territorial, como instrumento regulatorio, con las operatorias de viviendas. Se generaron las condiciones para regular el mercado, y disponer de suelo urbano con destino a las operatorias públicas de viviendas:

Estábamos con el tema de vivienda, y eso no era tan fácil, logramos que se dieran las escrituras, se ordenó barrio por barrio, teníamos conocimiento de que faltaba, como se podía mejorar, en el código era una DUE para cada barrio. (Elena, 2018)

Así, Elena, reafirma que en los momentos de ausencia de recursos para la inversión en viviendas, las rutinas laborales se vincularon a ordenar administrativamente las viviendas ya construidas y escriturarlas a favor de las familias destinatarias. Estas prácticas de gestión informan que, en algunos casos, las viviendas se construyen, se habitan y se escrituran *ex-post*, 20 años más tarde. En general, esta situación responde a dificultades para sanear el título de propiedad, construir el plano de

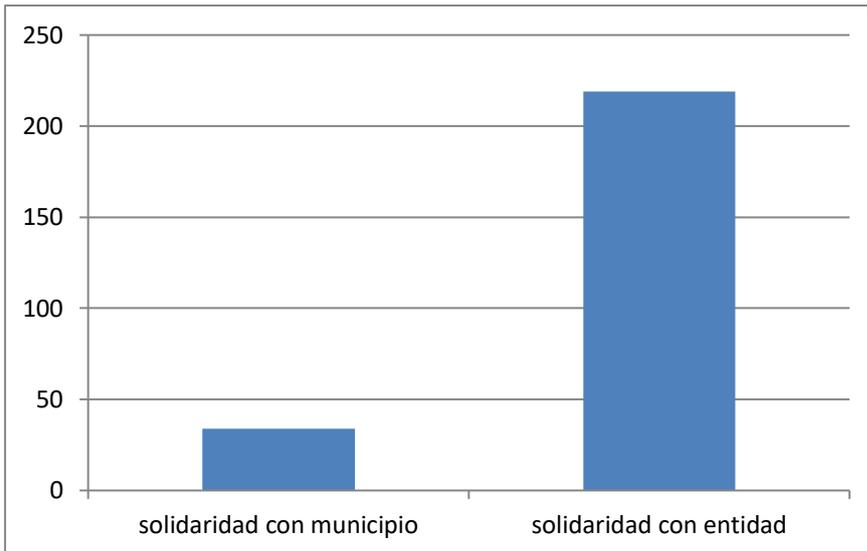
subdivisión, realizar la inscripción del dominio, o la falta de dotación de algún servicio básico. Todas paradojas que expresan el modo en el que se vincula el financiamiento habitacional, la gestión del suelo urbano y la falta de articulación intergubernamental, que impide destrabar los andamiajes burocráticos para resolver ciertas tareas. Continúa Elena:

Poca construcción de vivienda, se ordenó. Más que construcción, fue actualización y ordenamiento de lo que había. Lo importante es no perder la conexión con los técnicos (de PBA), los contactos de la relación intergubernamental y la red de la comunidad. (Elena, 2018)

En este periodo, entre los años 1999 y 2003, fueron escasas las viviendas construidas. Con financiamiento descentralizado se firmaron convenios entre entidades gremiales y la PBA para la construcción del 90% de las viviendas conveniadas en ocho años. Como se muestra en la siguiente gráfica, sólo el 10% de la construcción de viviendas fue conveniada entre el municipio y la PBA.

Así se revela la naturaleza de la articulación política, y la firma de convenios entre la PBA y gremios locales. El Estado provincial, con base en acuerdos políticos, asignó recursos a organizaciones gremiales y desplazó al Estado local en la firma de convenios para la implementación de la acción pública habitacional, lo que ilumina dificultades en la articulación política entre el gobierno provincial y el local, que se cristalizan en el territorio. La localización de estos emprendimientos, gestionados por organizaciones gremiales se encontraban en buenas condiciones de accesibilidad, tal vez un tanto alejados de la centralidad urbana, pero sin condicionamientos ambientales.

Gráfico N°8: Síntesis de construcción de viviendas, 1995-1999, Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en datos IVBA, gerencial (2015).

En el primer periodo de gobierno de Peña, entre los años 1995 y 1999, con financiamiento descentralizado PBA, por el programa Solidaridad, se conveniaron 34 viviendas. Mientras que fruto de los convenios firmados con gremios, para la construcción de viviendas, se construyeron 219 viviendas con los sindicatos docente, vialidad, comercio y UPCN, de acuerdo se muestra en la tabla a continuación (N°19) en la que se ordenan las viviendas construidas por la política habitacional, en los dos períodos consecutivos de gobierno municipal. En el segundo periodo de gobierno, entre los años 1999 y 2003, como se señaló fue muy poco lo que se construyó, y persistió el acuerdo del nivel meso con los gremios.

Tabla N°19: Síntesis de construcción de viviendas periodo 1995-2003, Pehuajó

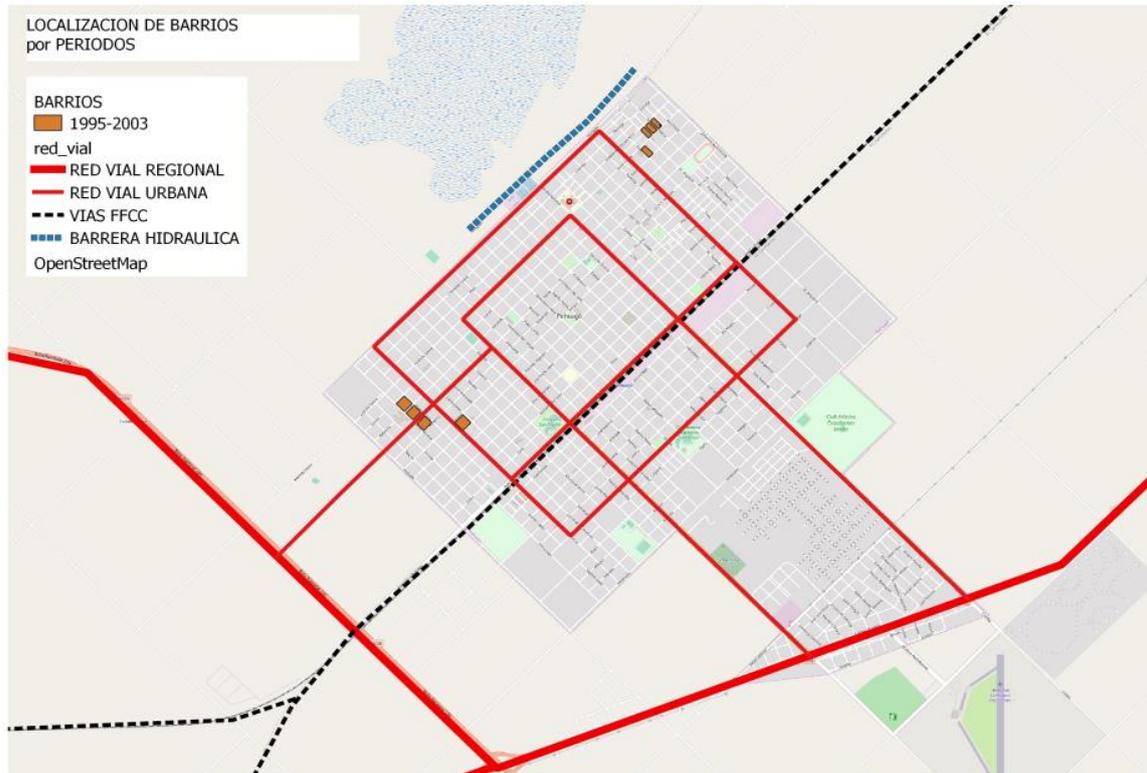
Periodo 1995-1999	1999-2003
34 viviendas Don Jorge	20 viviendas UPCN
34 viviendas Docentes	
34 viviendas Vialidad	
84 viviendas Mercantil	
30 viviendas Comercio 1	
17 viviendas Comercio 2	
233 viviendas: 34 con municipio 199 con gremios	20 viviendas con gremios
Total de viviendas construidas en el gobierno de Peña, 1995-2003: 253 viviendas	

Fuente: elaboración propia con base en Registro IVBA (2015).

En la imagen a continuación se espacializan las viviendas construidas en estos periodos. Por un lado, las viviendas próximas a la laguna La Salada, en una situación

ambiental compleja utilizando suelo público, conveniadas con el municipio, y por otro, viviendas en convenio con entidades gremiales, localizadas en el acceso a la ciudad, ambientalmente aptas.

Imagen N°12: Localización de barrios construidos por la política habitacional período 1995-2003, Pehuajó



Fuente: Elaboración propia (2019).

Se retoma la entrevista a Elena, quien puso sobre relieve las dificultades para construir un trabajo interdisciplinario, de articulación y expuso las resistencias al momento de jerarquizar la Dirección de Planeamiento a Secretaría. Estas resistencias, provinieron desde las organizaciones de profesionales con incumbencias para la planificación urbana:

El plan urbano tenía aval del intendente. Teníamos reunión con ellos y con el intendente y el hermano (del intendente) que era el secretario de gobierno. Ellos estaban entusiasmados, con la DOU trabajamos muchísimo, hicimos reunión con la comunidad. Muy complicada con el Colegio de Arquitectos, de Ingenieros, muy complicada. Con la propiedad, complicadísimo. El problema es que me nombran y yo soy geógrafa, cuando empezamos a hablar de código, eso los volvió locos. El tema con los profesionales fue muy complicado, eso fue difícil. (Elena, 2018)

En otro pasaje de la entrevista, Elena reconoce, que el marco normativo vigente no fue un obstáculo para la planificación urbana y realza las relaciones de cooperación, interdisciplinarias y transversales de la política y de la relación intergubernamental para la planificación:

La 8912 (el Decreto Ley 8912/77) no fue un obstáculo, un corsé, lo vimos como un marco ordenador, fuimos ampliando, creciendo, pero establecía un orden básico. En esta relación interestatal entre la municipalidad y la provincia, el intendente tenía muy buena relación con la provincia, muy buena llegada, tuvimos muy buena relación con la DOU, armamos un buen equipo. Peña incorporó gente de distintos partidos políticos. (Elena, 2018)

Vale detenerse en el momento de la renuncia de Elena a su lugar de gestión, que se desencadenó por desencuentros con otros referentes políticos municipales ante una propuesta de subdivisión de suelo, con la que ella no acordó. Se trató de la propuesta de subdivisión de un macizo de suelo para uso residencial, con parcelas de 2.500 m², propiedad de un club local, sin cesión de calles públicas, ni para equipamiento, en área de recuperación urbana. A pesar de ello, este loteo fue convalidado por la PBA y dejó instalada a nivel local la permeabilidad en las convalidaciones urbanísticas de la PBA, y los criterios disímiles, o desencuentro, entre el área de Hidráulica y la DPOUT; que se tomaron como antecedentes para futuras aprobaciones de actuaciones urbanísticas.

Si bien la entrevistada manifestó que la articulación desde la dirección de Planeamiento, en la secretaría de Obras Públicas con todas las áreas municipales fue una tarea compleja; al mismo tiempo, reconoce que era indispensable para pensar en toda la ciudad.

Como saldo de su gestión, a cargo de la Dirección de Planeamiento, quedó la sanción del Código de Uso de Suelo 62/00, y la experiencia del trabajo conjunto y articulado con la PBA, en base a una buena relación intergubernamental. En el ámbito municipal la jerarquización del área de planeamiento en subsecretaría, naufragó por resistencias internas. Posteriormente, se produjo la desarticulación del área. Aunque la trayectoria hacia la jerarquización de esta área de gobierno hubiese sido importante en el proceso de institucionalización de la política urbana en Pehuajó, esto no se proyectará hasta el

año 2024 (fecha que excede al periodo de análisis de la presente tesis, pero constituye un dato que marca la orientación del proceso de gestión urbana aquí analizado)¹²⁵.

Por otro lado, y reconociendo las articulaciones intergubernamentales, las entrevistadas Laura y Elena valoraron positivamente la articulación con el nivel provincial. A partir de la implementación de política habitacional con entidades intermedias, se identificó que hubo buena relación de cooperación, entre el nivel meso y organizaciones gremiales y políticas de la sociedad. Además, ya habían transcurrido 12 años de la vuelta a la vida democrática, y Laura apreció que el traspaso de una gestión a otra, fue ordenado y con mucha dedicación. A lo largo de casi tres meses se entabló relación entre la secretaría de obras públicas saliente y la entrante.

Para reconstruir la estructura de la oficina de Obras Públicas y la dirección de Planeamiento, se retoman las entrevistas a Laura y Elena. Laura refirió a la escasa planta profesional y administrativa y reflexionó sobre la falta de formación para la gestión de la política urbana:

fue medio caos (...) la secretaría de Obras Públicas y Servicios tenía a cargo la dirección de Planeamiento, de Obras Particulares y el área de Catastro, era una escasa planta, estaba yo y una administrativa, y listo. (...) Éramos muy pocos, hacíamos todo. De legales algo tenía idea, pero de gestión, nada, todo fue aprendizaje. (Laura, 2018)

Por otro lado, Elena refirió a la constitución de la dirección de Planeamiento y manifestó que para realizar el relevamiento se dispuso de personas que recibían el Plan Trabajar, un plan social, con contraprestación:

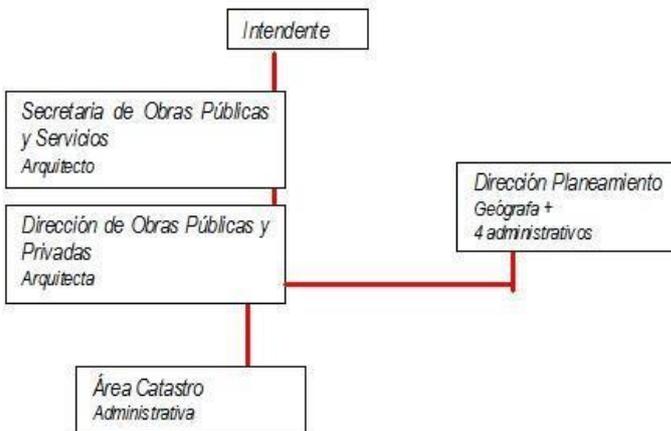
Dirección de planeamiento era yo y una secretaria, más tres administrativos. Con el Plan Trabajar armamos grupos de relevamiento, que además articulábamos con la Dirección de Salud. Era transversal, y así trabajamos bastante, y muchas de las cuestiones, la crisis y la inundación, fueron dos nudos grandes. (Laura, 2018)

En la próxima gráfica (N°8) se reconstruye el organigrama de las oficinas de Obras Públicas y Planeamiento, en el periodo 1995-2003, a partir de los relatos de Laura y

¹²⁵Se proyecta la creación de un Ente Autárquico de Desarrollo Urbano para la gestión 2024, con Zurro como intendente, validado para un quinto mandato, en las elecciones de octubre 2023.

Elena. La organización del Estado local en este periodo, da cuenta de situaciones diversas y paralelas

Gráfico N°8: Organigrama Área Obras Públicas y Planeamiento, 1995-2003, Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas en Pehuajó (2018).

Así, en la gestión de la política urbana local en este período se reconocen acciones de planificación con orientación de perfeccionamiento, profesionalización y profundización del conocimiento sectorial. Esta orientación tuvo como correlato una agenda urbana diversa con mirada integradora. En paralelo, se intentó, con criterios interdisciplinarios, reorganizar la estructura del Estado municipal, integrando e interrelacionando distintas áreas municipales. Posteriormente, el quiebre político, institucional y económico de la Argentina en el año 2001-2002, desarticuló esta tendencia y dejó en suspenso el intento de reordenamiento administrativo, técnico y político para la implementación de políticas urbanas integradas.

5.2.3 Implementación de política urbana local con el Estado central presente, 2003-2007

Este periodo se inicia paralelamente al Gobierno de Néstor Kirchner en el nivel nacional y el de Felipe Solá en la PBA, y coincide con la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio. El 10 de diciembre de 2003 asumió el gobierno municipal Juan Mascheroni enrolado en el Partido Justicialista¹²⁶, el que a partir de ese momento se convertirá en el partido político gobernante de Pehuajó, en sintonía con el nivel nacional y provincial. A lo largo de 32 años de gestiones municipales desde la

¹²⁶Ganó las elecciones con el 39% de los votos.

recuperación democrática, Mascheroni fue el único intendente que no se volvió a postular para ser reelecto en su cargo.

Laura que formó parte de la gestión anterior, continuó en la nueva administración como secretaria de Obras Públicas. La exfuncionaria refiere a la experiencia en la gestión municipal de ese periodo, atravesada en un primer momento por la restricción presupuestaria. Recuerda que en la agenda urbana municipal, se definió dotar de calidad a los espacios públicos, y posteriormente irrumpió la implementación del PFCV:

(...) teníamos la preocupación de mejorar el espacio público, de recuperar los vacíos y calificarlos. Teníamos la demanda de espacios verdes, en los barrios, los pobladores nos pedían placitas. Mascheroni nos escuchaba y me bancaba en lo que decidíamos. (Laura, 2018)

Cuando ingresó en la agenda municipal la disponibilidad de financiamiento habitacional, Laura recuerda que esa posibilidad estuvo mediada por la disponibilidad de suelo urbano:

Al inicio, estaba el Plan Familia Propietaria, pero no teníamos nada, no había dinero para programas de vivienda (...) Mas adelante primero fui a La Plata a buscar viviendas y posteriormente al ministerio de Planificación de Nación. En una reunión con muchos directores de Obra Pública del país, decían levanten la mano los que tienen tierras, yo levanté la mano, dije tenemos 200 o 300 lotes y me dieron el Plan Federal. Fueron los barrios de 116 viviendas. Teníamos tierra de PFP y conseguimos estos barrios. (Laura, 2018)

Aunque las restricciones en el acceso al suelo urbano para la población y la acción pública ya se habían manifestado, el Estado local no instrumentó mecanismos de manejo de suelo para continuar con la implementación de la política habitacional. Las intervenciones habitacionales se acotaron al suelo de dominio municipal disponible en ese momento. En este caso, en el año 2005, se utilizó el remanente de las parcelas generadas por PFP en el año 1997 y se firmó convenio para la construcción de 116 viviendas financiadas por el PFCV subprograma Nación Municipio.

En la siguiente tabla (N°20) se presentan las viviendas construidas en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2007 en Pehuajó, en suelos generados por PFP,

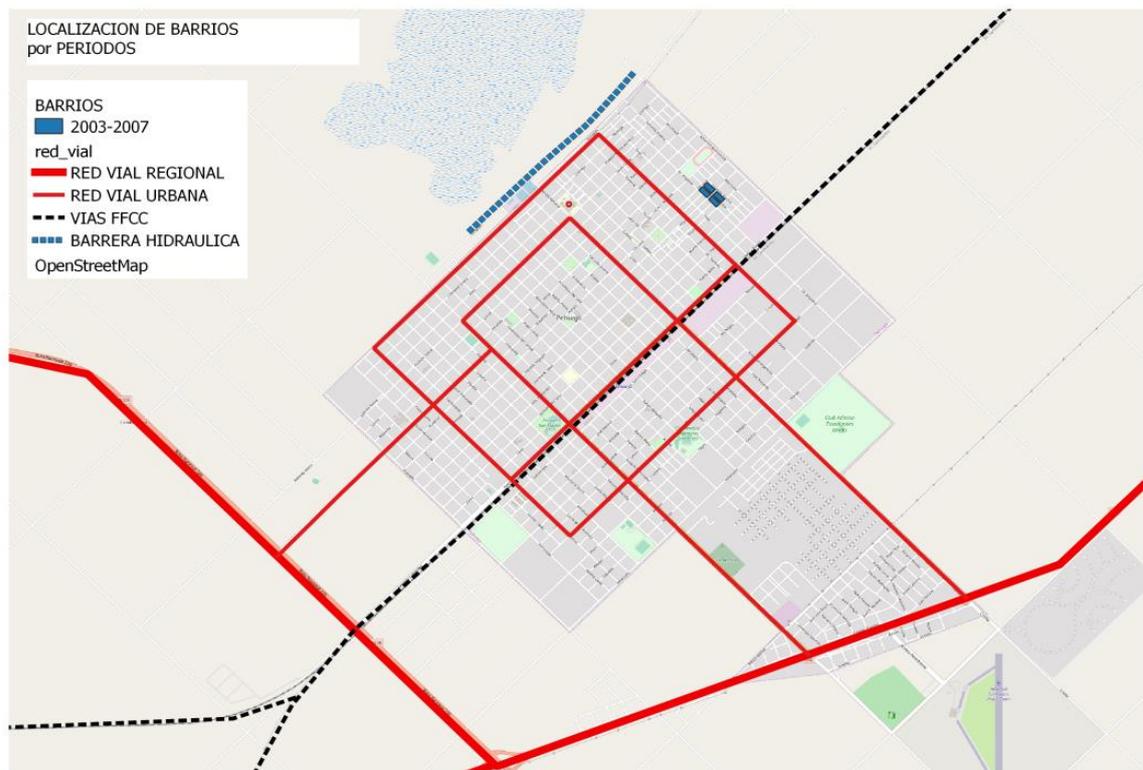
mientras que en la imagen a continuación (N°13) se localizan esos barrios en la ciudad.

Tabla N°20: Síntesis de construcción de viviendas, 2003-2007, Pehuajó

2003-2007
109 viviendas en Barrio Julio Rodríguez
7 viviendas en Barrio 8 de marzo
Total de viviendas construidas en el periodo 2003-2007: 116 viviendas

Fuente: elaboración propia con base en Gerencial IVBA 2015

Imagen N°13: Localización de los barrios PFCV Nación Municipio, 2003-2007, Pehuajó



Fuente: elaboración propia (2019).

Respecto de la constitución de la estructura administrativa local, Laura recuerda:

Éramos tres profesionales y yo casi sola. Yo no vengo de la política, un día vino Mascheroni y me ofreció ser secretaria de Obras Públicas, porque los empleados de la municipalidad hablaron muy bien de mí, ellos me recomendaron, me conocían del momento de la intendencia de Peña. (Laura, 2018)

Así, Laura, reconstruye la estructura de la secretaría de Obras Públicas y recuerda que se conformó la secretaría de Servicios Públicos, dentro de la estructura municipal,

pero en forma paralela a la secretaría de Obras Públicas. Al frente de esta secretaría se nombró a Pablo Zurro, quien, con vocación política, a partir del trabajo territorial en la gestión pública, sentó sus bases para pelear la intendencia municipal en el próximo periodo de gobierno, y será electo como intendente en cinco periodos consecutivos. En palabras de Laura:

Mascheroni se había peleado con Zurro y después él estaba en Servicios y se quedó con el armado territorial, hizo su campaña con la secretaría de Servicios. Resolvía problemas y lo hizo personal. Se fue haciendo el lugar, fue un lugar de acumulación política, le sirvió para meterse. Después de ser director de Servicio, estuvo dos años, fue concejal y se mandó como Intendente. (Laura, 2018)

A continuación, en el próximo gráfico (N°9) se esquematiza el organigrama administrativo de la secretaría de Obras Públicas y la estructura de la secretaría de Servicios Públicos.

Gráfico N°9: Organigrama secretaria de Obras Públicas 2003-2007, Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas en Pehuajó (2018).

Las debilidades de la gestión durante este período fueron fundamentalmente políticas, también técnicas y de conocimiento instrumental de manejo del suelo urbano. Como saldo se recupera que con el financiamiento habitacional desde el Estado nacional, a través del PFCV, subprograma Nación Municipio, se construyeron viviendas unifamiliares en suelo generado por la política pública, asociada al PFP. Por otro lado, el ensanchamiento de la estructura técnico-administrativa, con la creación de la Secretaría de Servicios Públicos, fue la base de acumulación política para que el secretario de Servicios Públicos pudiera disputar la intendencia en las próximas elecciones. En términos generales, en este período se registra continuidad de las políticas, sin problematizar el acceso al suelo y a la vivienda, ni complejizar la gestión urbana.

5.2.4 El Estado local en acción, 2007-2015

Aunque aquí solo se analizan dos períodos, el intendente Zurro gobernó Pehuajó por cuatro periodos consecutivos¹²⁷ en simultaneidad de signos políticos con los niveles de gobierno nacional y provincial. A partir del año 2015, el partido gobernante perdió la conducción del gobierno nacional y provincial, y entonces, las relaciones intergubernamentales se modificaron e impactaron en el desfinanciamiento y en la desarticulación política.

En 32 años de gestiones locales analizadas, tres de cuatro gobiernos locales gobernaron por más de un periodo. En este sentido, interesa señalar que la continuidad de la gestión en el gobierno local aportó experiencias de gestión, afianzó conocimientos y ensanchó la estructura administrativa-técnica-política-institucional, también, incorporó personal especializado. Por otro lado, la sólida relación intergubernamental entre el Estado nacional y el Estado municipal fue otro factor que aportó aprendizaje a la gestión y al fortalecimiento de capacidades estatales. Estos aspectos serán claves para entender el modo en que la gestión de Zurro catalizó un cambio en la política urbana local.

A lo largo del primer periodo de gobierno, entre los años 2007 y 2011, el equipo de gestión urbana trabajó en la profundización de diagnóstico urbano, se estudió la ocupación del suelo y la disponibilidad de parcelas vacantes, y se conocieron experiencias desplegadas por otros municipios. Posteriormente, a partir del 2011, se reconocen acciones de planificación, de diseño e implementación de programas habitacionales, se implementaron dispositivos de manejo de suelo urbano que aportaron mayor dinamismo a la política urbana y dan cuenta de evolución de la gestión urbana, de integración de políticas, que se expresó en la articulación de recursos económicos, en la incorporación de personal profesional y en el manejo de distintos programas. Los instrumentos de gestión desplegados serán analizados en detalle en el próximo capítulo.

¹²⁷ El primer periodo de gobierno municipal inició el 10 de diciembre de 2007 con el 48,2% de los votos. El segundo periodo se consolida con el 69,4% de los votos, desde el 10 de diciembre de 2011 hasta el 9 de diciembre de 2015. Enlaza el tercer mandato después de haber ganado en las elecciones con el 51,4% de los votos desde el 10 de diciembre hasta el 9 de diciembre de 2019, cuando nuevamente ganó las elecciones municipales que habilitó un cuarto periodo de gobierno, hasta 2023; y se prepara para un quinto mandato, hasta 2027, después de haber sido electo en las elecciones de octubre de 2023.

A continuación se reconocerán las operatorias de viviendas, en una agenda urbana diversa que contempló la construcción de viviendas, generación de suelo, mejoramientos de la calidad urbana con dotación de servicios de infraestructura y de equipamiento, de espacios verdes, equipamiento institucional, de salud, educación y deportivo, como así también ambiental y de control del sistema de drenajes. El análisis de las entrevistas realizadas a personal de la secretaría de Obras Públicas de la gestión Zurro 2007-2015, da cuenta de un proceso de cambio en la gestión urbana. En este caso Verónica, funcionaria técnica de la Secretaría de Obras Públicas, observa una mayor integración de las políticas sectoriales, de tierra y vivienda, como así también, en el acceso a las fuentes de financiamiento, y afirma que:

Fue un gran esfuerzo por parte de la municipalidad. Se articularon varias instancias de financiamiento, municipalidad, provincia y nación. Se consiguió un espacio urbano de calidad. (Verónica, 2018)

Desde la gestión local se resignificaron los contenidos de los programas habitacionales diseñados de forma recentralizada, los que se territorializaron ajustados a las necesidades locales. La construcción de un número significativo de viviendas fue posible porque se dispuso de suelo, gestionado previamente a la construcción de las viviendas. Como se verá luego, en las operaciones urbanas que impulsó esta administración, se reconocen nuevas capacidades de gestión e institucionalización de políticas urbanas, con una base profesional que expandió sus competencias.

Con financiamiento de la política habitacional recentralizada, PFCV Reconvertido, se asignaron recursos para la construcción de 215 viviendas entre los años 2011 y 2014. Se continuó con la implementación del programa Techo Digno, y se materializaron 283 viviendas en el suelo urbano generado con las políticas urbanas municipales. Por el programa de Mejoramiento Habitacional Mejor Vivir, se construyeron 315 mejoramientos, para dar respuesta habitacional a los daños ocasionados por el paso de un tornado.

El cambio de signo político del gobierno nacional, a fines de 2015, impactó en el desfinanciamiento para la construcción de 198 viviendas cuya construcción había iniciado por el Programa Techo Digno; entonces, el gobierno municipal asumió la continuidad de la obra con fondos propios. Mientras que con financiamiento descentralizado de la PBA, se implementó el Programa Compartir y se construyeron 32 viviendas, y con financiamiento del subprograma Policía Comunal se materializaron

10 viviendas. En total, el sistema descentralizado financió la construcción de 42 viviendas. Cabe destacar la decisión municipal de formular el programa habitacional municipal Círculo Cerrado, por el que se construyó vivienda en suelo de dominio municipal, con financiamiento local. Sobre el diseño de este instrumento de política habitacional, se profundizará en el capítulo 6.

En la próxima tabla (N°21), se sistematiza el sostenimiento de la política habitacional por periodo de gobierno municipal, identificando los emprendimientos habitacionales, por cantidad de vivienda y origen de financiamiento. En síntesis, del total de las 584 viviendas construidas, 498 unidades se financiaron con recursos recentralizados, el 83,7% (resaltada en negrita), 42 unidades se realizaron con recursos provinciales, el 7,2%; mientras que 68 unidades se materializaron con fondos municipales, el 11,6%. Este último registro, asociado a la formulación e implementación de un programa habitacional propio, constituye un indicador de fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión de la política habitacional en Pehuajó.

Tabla N°21: Barrios construidos periodo 2007-2018, Pehuajó

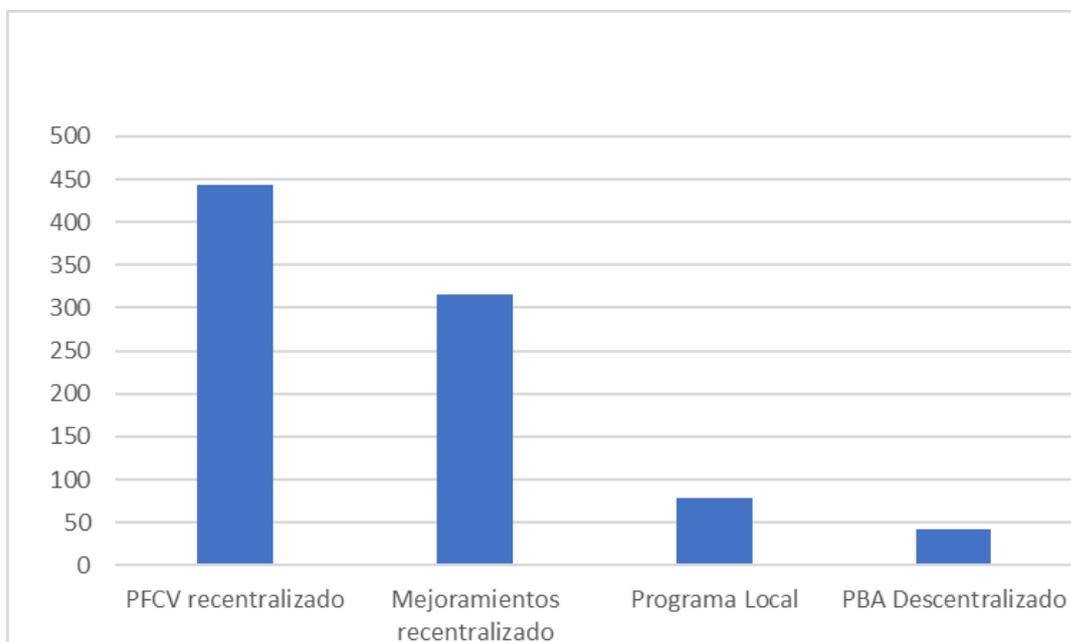
2007-2011	2011-2015 (con datos hasta 2018)
48 viviendas B°Chavez	104+94 viviendas Techo digno
37 viviendas B° Rodríguez	32 viviendas 2° Círculo cerrado Municipal
24 viviendas 1°Círculo cerrado Municipal	12 viviendas 3° Círculo cerrado Municipal
46 viviendas B° Rodríguez	315 mejoramientos para viviendas Mejor Vivir
20 viviendas B° Maradona	
40 viviendas B° UPCN 2	
28 viviendas B°Guglielmino	
40 viviendas Madres y Abuelas de Plaza de Mayo	
17 viviendas en parcelas vacantes de PFP	
20 viviendas Compartir (PBA)	
10 viviendas Policía comunal (PBA)	
12 viviendas Compartir (PBA)	
342 viviendas	242 viviendas +315 mejoramientos
584 viviendas +315 mejoramientos	

Fuente: elaboración propia en base a datos IVBA (2015) y secretaria Obras Publicas Pehuajó (2015-2018).

En la próxima gráfica (N°10), se ilustra por origen del financiamiento la construcción de viviendas en Pehuajó, en la que se destaca el presupuesto recentralizado para la construcción de viviendas y mejoramientos habitacionales, como así también el programa local Círculo Cerrado con financiamiento municipal. Las viviendas

construidas con financiamiento descentralizado marcan un debilitamiento de las relaciones intergubernamentales con el nivel meso de implementación.

Gráfico N°10: Cantidad de viviendas construidas por origen de financiamiento, 2011-2018, Pehuajó



Fuente: elaboración propia con base en datos IVBA (2015) y secretaria Obras Publicas Pehuajó (2015-2018).

En la próxima tabla (N°22) se registra la construcción de viviendas por año de firma de convenio, por origen de financiamiento, por programa, cantidad de vivienda, localización y dominio del suelo, en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, en Pehuajó.

Tabla N°22: Cantidad de viviendas por programa, barrios y dominio del suelo utilizado, 2011-2018, Pehuajó

Año convenio	Origen financiam.	Programa	Cant .Viv	Localización	Dominio suelo
2005, Culmina Zurro	Nacional	PFCV Subprograma Nación Municipio	116	B° Julio Rodríguez 109 viv. B° 8 de Marzo 7 viv	Plan Familia Propietaria
2011	Nacional	PFCV Reconvertido	109	B° Chávez 48 viv. B° Rodríguez 37 viv. Círculo cerrado 24 viv.	Municipal
2013	Nacional	PFCV Plurianual Reconvertido	106	B° Rodríguez 46 viv. B° Maradona 20 viv B° UPCN 240 viv.	Municipal

2011	Nacional	PFCV Techo digno	85	B°Guglielmino 28 viv. B° Madres y Abuelas 40 viv. Resto de PFP 17 viv	Municipal PFP adjudicado
2014	Nacional, culminó con recursos municipales en 2015	PFCV Techo Digno	198	De La Peña 104+94	Municipal
2014/ 2015	Nacional	Mejoramientos Mejor vivir.	315	S/D	Viviendas dispersas afectadas por tornado
2011	Municipal	Círculo Cerrado Fondo Municipal de Vivienda	24	Secc C, Q13, Manz 13B	Municipal
2013	Municipal	Círculo Cerrado Fondo Municipal de Vivienda	32	Qta 125	Municipal
2015	Municipal	Círculo Cerrado Fondo Municipal de Vivienda	12	Qta 125	Municipal
2005 finaliza 2014	PBA	Subprograma Compartir	20	Lotes dispersos individuales	Privados
	PBA		12	Lotes dispersos individuales	Privados
2005/ finaliza 2011	PBA	Subprograma Policía comunal	10	I-C-Mz. 61- Pc 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24	Municipal

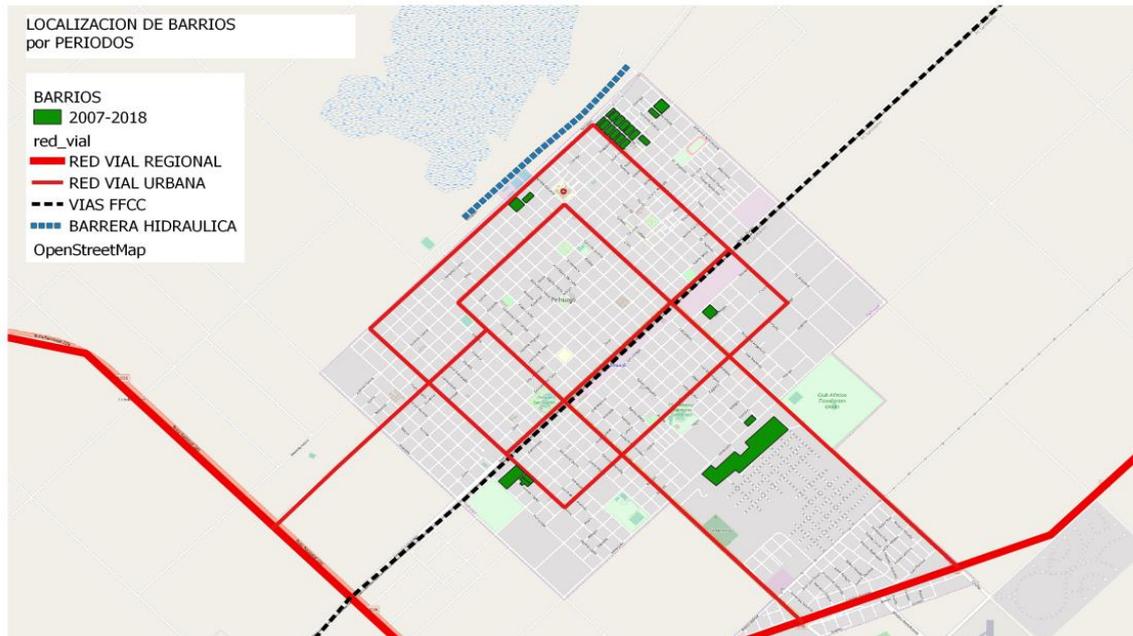
Fuente: elaboración propia con base a datos IVBA (2015) y secretaria Obras Publicas Pehuajó (2015-2018).

Este registro da cuenta de una gestión de suelo muy activa, imprescindible para disponer de suelo para la construcción de viviendas con financiamiento público, en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, que se analizarán en el próximo capítulo.

En la próxima imagen (N°14) se localizan los barrios construidos identificados en la tabla anterior, insertas en la ciudad y utilizando el suelo urbano generado por la gestión local en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015. Las estrategias de intervención de la política habitacional definidas, propusieron la ocupación del suelo cualificado, completamiento de tejido y ocupación de *stock* de suelo municipal disponible a partir la utilización de herramientas de intervención en el mercado de

suelo urbano. Para la lectura de la inserción de estos barrios en la ciudad se recomienda la lectura de la imagen N°9 y 10.

Imagen N°14: Localización de las viviendas construidas por la política pública, periodo 2007-2018, Pehuajó



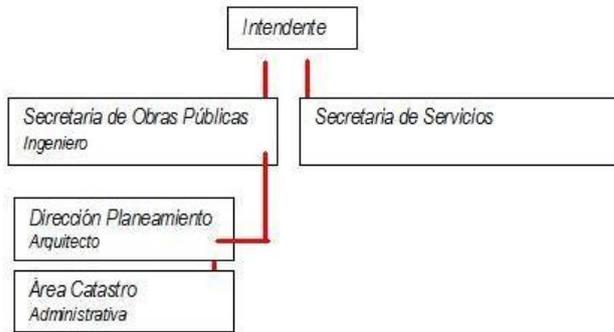
Fuente: elaboración propia (2018).

En el año 2015, en la secretaría de Obras Públicas se registraba escaso personal a cargo, compuesta por el secretario, con formación de ingeniero y la Dirección de Planeamiento a cargo de un arquitecto, allí, además trabaja una geógrafa, y una persona con tareas administrativas, en total cuatro personas formaban la secretaría de Obras Públicas. Con el paso del tiempo y la complejidad de tareas desempeñadas la estructura administrativa se amplió, con áreas específicas y personal profesional a cargo, y se consolidó una planta profesional con estabilidad laboral. Entonces, Pablo, secretario de Obras Públicas desde el año 2007 a la fecha, relata que:

Entraron otros administrativos. Muchos profesionales, pero no tienen posgrados o especializaciones. Dejan instaladas capacidades. Nos nutre, deja preparados para que cuando nos vayamos nosotros, ellos sigan... Ahora no puede haber contratados.
 (Pablo, 2018)

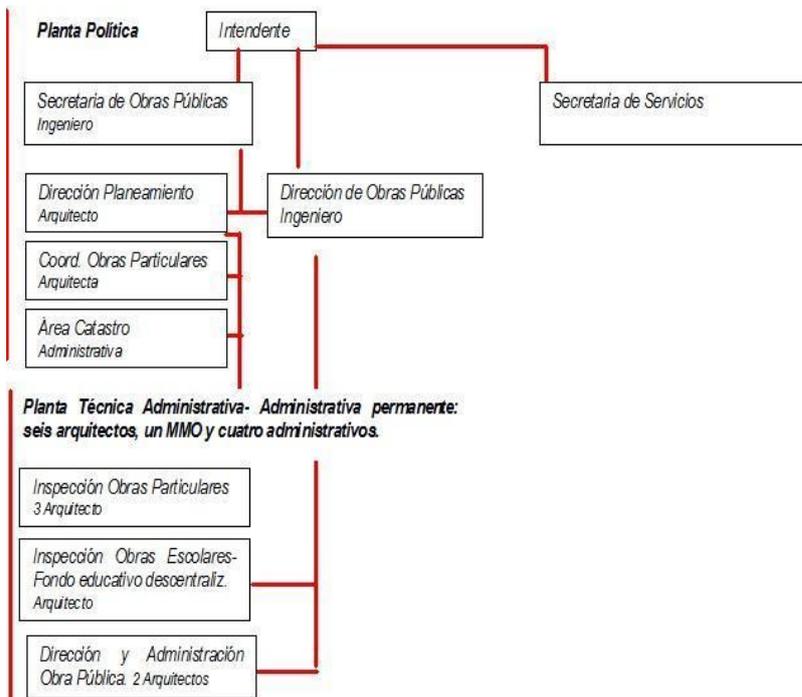
A continuación, con el aporte de fuentes primarias, en sendos gráficos (N°11 y N°12), se reconstruyen los organigramas de la secretaría de Obras Públicas municipal a 2015 y la evolución al año 2018.

Gráfico N°11: Organigrama de la secretaría de Obras Públicas a 2015, Pehuajó



+ Personal administrativo

Gráfico N°12: Actualización Organigrama secretaría de Obras Públicas a 2018, Pehuajó



Planta Técnica Administrativa- Administrativa permanente: seis arquitectos, un MMO y cuatro administrativos.

Un dibujante + personal administrativo de atención al público

Fuente elaboración propia con base en entrevistas realizadas en Pehuajó (2018)

En el año 2011, cuando inició el segundo periodo de gobierno, se plantearon las operaciones urbanas, y así el Estado local se posicionó activo en el mercado de suelo. Se promovió la participación de los equipos locales en espacios de capacitación que aportaron conocimiento. Este aspecto fue clave para el fortalecimiento de la gestión.

De esta manera, Pablo, al frente de la secretaría de Obras Públicas, reconoce que la experiencia cimentó en las acciones y la gestión, y se registra evolución del organigrama de la secretaría de Obras Públicas , periodo 2007-2018: *“Uno va aprendiendo... en función de la función”*.

La evolución de la estructura orgánica de la secretaría de Obras Públicas y la incorporación de personal especializado, acompañó el abordaje de problemas complejos en agenda urbana, la disposición de financiamiento territorial facilitado por la capacidad de articulación política interpeló a la gestión a planificar, proponer y gestionar intervenciones en el espacio público y privado. Esto puso en evidencia la mayor jerarquía que adquirió la gestión urbana a nivel municipal y marca un quiebre de tendencia de evolución de la gestión urbana local.

5.3. Recapitulando

En este capítulo se propuso estudiar las dimensiones decisionales, administrativas y políticas de la gestión urbana local desplegadas en Pehuajó al momento de la implementación de los PFCV, los saldos de gestión y las capacidades estatales formadas con posterioridad a la implementación del PFCV Subprograma Nación Municipio.

Se estudió la trayectoria de 32 años de gobierno municipal, y se reconstruyó la agenda urbana en una lectura longitudinal, que permitió identificar luces y sombras en la gestión urbana local. En ese estudio se reconoció un camino de aprendizaje, en el que progresivamente se fue problematizando el acceso a la vivienda, al suelo y a la ciudad ya que la acelerada mercantilización del espacio, en la agudización de la financierización del capital, restringió el acceso al suelo urbano a gran parte de la población. El fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, en la relación directa nación-municipio, arraigada en la matriz política, habilitó la inversión territorial, que impactó en la configuración de la ciudad, lo que promovió la intervención activa por parte del Estado local en el mercado de suelo.

En ese marco, se señala que en momentos de descentralización de la política, la recentralización de la política habitacional aportó acuerdos con los Estados locales e impactó en la autonomía en las decisiones de política urbana, reformulando las relaciones intergubernamentales. La articulación política se revela como una aptitud

central del gobierno, se verificó de esta forma que, la escala local fortaleció la gestión urbana y paralelamente, ésta, desarrolló capacidades estatales su desempeño.

La reconstrucción del caso en estudio permitió reconocer un acelerado camino de aprendizaje en cuatro años de gestión, entre los años 2007 y 2011. En primera instancia se transitó una fase diagnóstica, de estudio y de disposición de instrumentos para intervenir en el territorio en los años subsiguientes. En ese aprendizaje, en tiempo real, se enlazó la gestión de políticas habitacionales y de suelo que manifestó una evolución de las capacidades estatales para la gestión urbana ante el manejo de suelo, el diseño de programas habitacionales con recursos propios, como así también de planificación.

La decisión de integrar y articular todas las fuentes de financiamiento orientadas a la política habitacional, tanto del sistema centralizado como descentralizado, hace visible que es en el territorio y a nivel local, donde se cruzan las competencias, se acortan las distancias entre las políticas habitacionales y las políticas de suelo, y se integran las políticas sectoriales, se cristalizan en el espacio y se manifiestan respuestas integrales y habilidades para el manejo de problemáticas complejas. De esta forma se identifica que el aprendizaje para el cambio de políticas en Pehuajó contribuyó a integrar políticas sectoriales. Así también, la articulación política en la arena de conflicto da cuenta de capacidad de gestión y se inscribe en el aprendizaje social.

La construcción del sentido de la política urbana, buscando consolidar derechos, se realizó con la práctica de la gestión, en diálogo con la sociedad legitimando las acciones, buscando consensos, para fortalecer la articulación horizontal entre el Estado local y la sociedad. Esta es la instancia más compleja de articulación, atravesando resistencias y contradicciones. Esas decisiones de gestión despertaron resistencias, dentro de la gestión, y también fuera de ella, en la comunidad. Se registraron, entonces, resistencias que tienen que ver con celos en las incumbencias profesionales, aunque también, ante la intervención del Estado en el mercado de suelo, defendiendo el derecho de propiedad por sobre el derecho a la ciudad. Esta es una punta del ovillo para problematizar la construcción de sentido político en la comunicación con la comunidad, generar acuerdos sociales para neutralizarla valorización inmobiliaria, que inhibe el acceso al suelo y a la ciudad a gran parte de la población y garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Es por ello que se sostiene que la política implementada fue novedosa, y por la envergadura que registró en Pehuajó, se la reconoce innovadora. Por otra parte, también se reveló que la continuidad de los equipos de gestión local por más de un periodo, contribuye a consolidar capacidades de gobierno y capitalizar experiencias.

En el próximo capítulo se profundiza en el aprendizaje instrumental y la utilización de instrumentos de gestión de suelo y de política habitacional, que aportó al fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión urbana.

CAPÍTULO 6: Aprendizajes para el cambio de políticas. Integración de políticas sectoriales, de suelo y vivienda. Estudio de caso, parte II

Este capítulo, presenta la segunda parte del estudio de caso, que se centra en el análisis de los instrumentos que viabilizaron la política habitacional en Pehuajó, en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, e integra el análisis del proceso de implementación de la política urbana entre los años 1983 y 2015. En tal sentido, el capítulo sostiene que el aprendizaje instrumental para el manejo de suelo urbano, fue un aspecto clave para la implementación de programas habitacionales. Asimismo, se plantea que las acciones que aportaron a la evolución de las políticas de suelo y a la formulación de un programa habitacional local, muestran una creciente integración de políticas sectoriales; cuestión que no puede escindirse del proceso de formación de capacidades estatales locales.

En línea con el capítulo anterior, se parte del supuesto teórico que las capacidades no se acumulan por superposición de momentos, sino que se recrean y fortalecen, o desarrollan, en relación a la resolución de problemas de gestión (Rodríguez Gusta, 2007) y a partir de aprendizajes de gestión y de gobierno. De modo concurrente, se postula que la densificación de las capacidades estatales para la gestión urbana se desarrolló en forma paralela al proceso de descentralización de la política habitacional.

En este capítulo se sostendrá que el rol activo que asumió el gobierno local fue determinante para intervenir en el mercado de suelo, en términos físicos se logró orientar el desarrollo urbano, generar suelo urbanizado, invertir en saneamiento ambiental, construir viviendas, equipamiento social, dotar de accesibilidad e infraestructuras de servicios básicos. En síntesis, se registra una política urbana crecientemente orientada a construir hábitat para garantizar el derecho a la ciudad y a la vivienda, integrándolas políticas sectoriales, con el marco normativo vigente al año 2011. En este sentido, tal vez como indica Ascher (2004), el caso de estudio podría ser interpretado como parte del giro hacia un urbanismo más flexible, heterogéneo y multisensorial que busca sintonía con las dinámicas de la sociedad; que está compuesto de elementos híbridos y de soluciones múltiples, que enriquecen la urbanidad de un lugar.

A continuación, la estructura del capítulo registra, en primer lugar, el análisis del programa habitacional que delineó la gestión local *Círculo Cerrado*. En segundo lugar, se presentan y analizan los distintos instrumentos de manejo de suelo que se pusieron

en juego en Pehuajó como: la expropiación, la prescripción adquisitiva, el canje de suelo, los convenios urbanísticos, la adecuación normativa urbana, y la constitución de un banco de tierras. La lectura en conjunto de estas acciones intentará mostrar la creciente integración de políticas sectoriales de suelo y vivienda, así como también, el modo en que se fueron recreando y redefiniendo las capacidades de gestión urbana a nivel local. Posteriormente se integra el análisis de la política urbana desplegada en Pehuajó, en el periodo comprendido entre los años 1983 y 2015, para reconocer el camino de aprendizaje transitado que fortalecieron capacidades estatales locales para la gestión de la política habitacional.

6.1 Instrumento de gestión habitacional: Programa local de Construcción de viviendas

Como ya se caracterizó en el capítulo precedente, en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, se registró una activa construcción de viviendas con financiamiento público, nacional, provincial y local. Se destaca la formulación e implementación de un programa local de construcción de viviendas con recursos municipales, que se ejecutó por administración, denominado *Círculo Cerrado de Construcción de Vivienda*¹²⁸.

La entrevista a Verónica, personal profesional de la secretaría de Obras Públicas desde 2007 en adelante, informa que el diseño de este programa se basa en la experiencia¹²⁹ transitada por la vecina ciudad de Trenque Lauquen, que implementa este programa desde el año 1994¹³⁰. Se recupera del relato de Verónica el punto de partida del diseño del programa de Construcción de viviendas por *Círculo Cerrado* y la formación del fondo local para implementar el programa:

Con el fondo constituido por los excedentes de campos, de herencia vacante, restos de mensuras, que quedaron en distintas partes del partido, no se podía hacer mucho con eso, a veces se alquilaban, y era un problema. Se vendieron esos lotes y con ese dinero se generó un fondo para los sectores que no llegaban a los créditos hipotecarios, o los (programas) Federales. (Verónica, 2018)

¹²⁸ Ordenanza Municipal 86/11.

¹²⁹ En esta investigación se identificó que el Decreto 815/88 diseñó el programa para construir viviendas por círculo cerrado en la Provincia de Buenos, con financiamiento del Banco Provincia y desde entonces, se ha replicado en varios municipios. Así también en PBA, a mediados de la década de los años setenta varios municipios entre los que se encontraban Lincoln y Benito Juárez también desarrollaron programas municipales de construcción de viviendas.

¹³⁰ Ordenanza 891/94, sancionada 03/06/1994, Promulgada: 14/06/1994 www.habitarargentina.org.ar

La gestión local, en el año 2007, realizó un diagnóstico territorial que aportó un insumo imprescindible vinculado al conocimiento de la situación de la propiedad y de ocupación del suelo. Así también, con el catastro en orden y la identificación de terrenos que formaban parte del dominio privado municipal, se decidió su venta para financiar con esa renta el programa habitacional. En paralelo en un contexto de creciente valorización del suelo urbano, una vez organizado el Programa, la decisión municipal fue promover la venta de los terrenos debajo del valor de mercado. Es decir, el origen de Programa de Círculo Cerrado se financió en parte con una estrategia de fondeo en base a la capitalización de la renta del suelo y, por otro lado, promovió la desmercantilización parcial (Pirez, 2016) del acceso al suelo urbano. Este aspecto muestra la potencialidad de la gestión del suelo impartida desde el gobierno local. En su relato Verónica, lo expresaba de este modo:

Todavía no existía Pro.Cre.Ar¹³¹. Decidimos hacerlo por Círculo Cerrado. El primer Círculo Cerrado fue en 2012. Los terrenos se compraban en Pehuajó, por encima de los \$200.000 en inmobiliaria, pero la municipalidad los vendió a la mitad de precio. Se trabajó mucho para hacerlo accesible y que se pudiera expandir y sostenerlo. (Verónica, 2018)

En ese marco, la ordenanza municipal 86/11 de Pehuajó fijó el marco legal para la implementación del programa municipal Círculo Cerrado de Construcción de Viviendas. Desde su formulación el Programa propuso la construcción de vivienda nueva, en suelo de dominio municipal, con infraestructura de servicios completa. Así, con base en el presupuesto establecido por la secretaría de Obras Públicas municipal, se presentó un equipo constituido por un contratista y ayudantes, con herramientas propias, para la construcción de un prototipo de una vivienda de 65 m². El programa apuesta a trabajar con mano de obra local reproduciendo la lógica de construcción por encargo. Así relataba Verónica el inicio de la implementación del programa municipal:

Las primeras fueron 24 viviendas. Se decidió “un monopolio inverso” la muni (municipalidad) fijaba el precio y se presentaron los contratistas interesados. Fijamos un precio, y eso era lo que se iba a pagar. Un albañil con cuatro ayudantes. Contratistas. En blanco, con gente en blanco, que factura al municipio. Se genera

¹³¹ Cabe aclarar que en simultáneo, en el año 2012 desde nivel provincial se formuló el BA Hogar y el Pro.Cre.Ar desde el nivel nacional, pensando en los sectores sociales asalariados, que no eran sujetos de crédito de la banca pública y actores demandantes de respuestas habitacionales por parte del Estado.

trabajo local. Se vendía terreno y vivienda. Las 24 viviendas tienen un valor de mercado que es muy alto. Compramos materiales en corralones de acá, y mano de obra de acá, no se trabajaba con empresa ni con empleados municipales. En la imagen también se manejó para una vivienda de clase media. (Verónica, 2018)

De esta manera, la municipalidad propuso vender el lote con servicios de infraestructura a la mitad del valor que establecía el mercado inmobiliario. La cuota a pagar integra el valor del terreno y de la vivienda, el monto debía ser devuelto en 100 cuotas iguales y consecutivas¹³². El perfil socioeconómico del destinatario de la vivienda única es un núcleo familiar¹³³, con hijo/a menor de 18 años que debía acreditar capacidad de pago, e ingresos demostrables, y que no tuviesen vivienda o porcentaje de vivienda inscrita a su nombre. Verónica continúa con el relato:

Estaba destinado a familias con capacidad de pago, ingreso demostrable, y que sean familias constituidas y que dispusieran de un ahorro para comprar el suelo. Se identificaron 70 y pico de familias que estaban en condiciones de acceder y fueron a sorteo. (Verónica, 2018)

Imagen N° 15: Fotos viviendas Círculo Cerrado 1 y Círculo Cerrado 2, Pehuajó



Fuente: Secretaría de Obras Públicas Pehuajó (2015)

Para la construcción de las primeras 24 viviendas, se utilizó suelo de dominio municipal, en muy buenas condiciones ambientales y de localización:

¹³² El año 2011 no fue un año atravesado por la inflación, por eso no se previó indexación para el pago de 100 cuotas, un periodo de 8 años y tres meses.

¹³³ En otros estudios sobre política habitacional se ha hecho referencia a cambios en la forma de habitar la vivienda, que involucran también a la vivienda construida con financiamiento público, respecto de la constitución de los núcleos parentales, como así también las necesidades espaciales para desarrollar actividad económica, y también de los condicionantes de la tecnología, que hacen necesario rever definiciones rígidas en la selección de destinatarios de las viviendas. (Anahí Ballent, seminario PEU UNGS, Estado, Arquitectura y cultura de la habitación 2015).

Las primeras 24 viviendas quedaron insertas en la ciudad, están muy bien, en un buen lugar. La gente no entendió que eran viviendas sociales. Ese es un error nuestro. Hubo un subsidio fuerte por parte del Estado, quizá más grande del que se hizo con el Federal. (Verónica, 2018)

En palabras de Pablo, secretario de Obras Públicas del municipio:

El círculo cerrado es a la clase media, y se queja. No quiere que sea vivienda social, y no se identifica como vivienda social, no quiere identificarse como beneficiario de la vivienda social. Hay servicios que la municipalidad tiene que invertir para asignar servicios de infra completo para todos los barrios, y esto no se cobra. A los círculos cerrados no se cobra la infra. (Pablo, 2018)

En los relatos de Verónica y de Pablo, se hace referencia a que los habitantes de las viviendas no entendían que eran viviendas sociales, mientras que en otro pasaje de la entrevista los entrevistados refirieron que se *buscó una imagen de clase media* para las viviendas del Círculo Cerrado. Verónica lo asume como error de gestión, y manifiesta que la construcción de la vivienda fue objeto de alto nivel de subsidio, o sea que el precio de venta fue muy ventajoso y por el lenguaje de la construcción y la inserción en el espacio urbano, adquirió potencialmente un alto valor de mercado.

Esta preocupación debe tomarse en referencia al primer Círculo Cerrado ya que las 24 viviendas se construyeron en una localización inserta en la ciudad consolidada, con equipamiento de salud, educación y espacios verdes próximos, donde el espacio ya estaba estratificado, como se mostró en la síntesis de ocupación del espacio, en la imagen N°9. O sea que las personas seleccionadas para asumir la propiedad de las viviendas potencialmente podrían capturar plusvalía por el desarrollo urbano asociadas a la distribución espacial de los lotes y por el subsidio en la construcción de las viviendas.

En términos de Pérez (2016), si estas viviendas entraran en el circuito mercantil, podría tratarse de bien remercantilizado con un elevado valor de mercado. Más allá de eso, la preocupación de los referentes de la gestión municipal, introduce una reflexión valiosa vinculada a cómo una gestión municipal comenzó a vincular los circuitos del suelo y la renta con la asequibilidad económica al espacio urbano y la apropiación potencial de la plusvalías urbanas.

Frente a la constatación de que: i) el suelo como patrimonio público municipal se constituyó en una fuente de financiamiento del desarrollo urbano y habitacional, ii) que permitió la desmercantilización parcial del acceso al suelo y a la vivienda, iii) pero que en manos de los adjudicatarios finales supondría procesos de remercantilización posterior; las preguntas por cuáles son los niveles de subsidio público y para qué nivel de ingreso de demanda, con qué niveles de capitalización de renta potencial posteriores, con qué capacidad de comunicación públicas respecto la orientación que tienen estas operaciones urbanas, son interrogantes que esta experiencia de gestión comienza a dejar planteados.

El programa Círculo Cerrado se implementó sucesivamente desde el año 2012 al año 2015 (y continúa hasta 2023). Se construyeron tres barrios: el primero, en el año 2012, con 24 viviendas; el segundo en el año 2013 con 32 viviendas, y el tercero en el año 2015 con 24 viviendas. Respecto a las localizaciones de las viviendas del segundo y tercer círculo cerrado, Pablo indica que:

(...) el segundo círculo cerrado se construyó en las calles Marmol y Gorostiaga, y al lado, las 12 terceras, más abajo, pegadas a ellas. El último que se entregó está en las manzanas que no eran urbanas(...).(Pablo, 2018)

Con esta reflexión Pablo señala que las condiciones de localizaciones de las viviendas construidas en el segundo y tercer círculo cerrado, utilizaron suelo urbano en área de recuperación urbana¹³⁴, o sea que su costo por localización fue menor que las primeras, aunque se trató del mismo prototipo de vivienda. El entrevistado también informó que se proyecta continuar la implementación del programa en suelo de dominio municipal generado en la quinta De La Peña, operación urbana de la que se dará cuenta en la segunda parte de este capítulo.

Otro indicador de la potencialidad que este programa adquirió a nivel local, se puso de manifiesto frente a la discontinuidad de las transferencias de recursos supra municipales. De esta manera, cuando el gobierno nacional interrumpió el financiamiento de la política habitacional, a fines del año 2015, el municipio decidió continuar con la construcción de viviendas por el programa Círculo Cerrado, en ejercicio de decisiones autónomas de políticas urbanas.

¹³⁴ En ese momento se estaba desafectando el área como de Zona de Recuperación Urbana y paso a ser zona urbana por ordenanza 3/2014, aprobada por decreto PBA 1213/2015.

El diseño y la implementación de este programa habitacional fue posible porque se constituyó un fondo circular. Es decir, se apostó a recuperar los recursos públicos que retroalimentaron el fondo municipal del programa. Además, las operaciones de barrios de Círculo Cerrado se fortalecieron y tuvieron sinergia a partir de la creciente disponibilidad de suelo urbano que el municipio garantizó a través de los mecanismos de gestión del suelo urbano. Este aspecto también resultó imprescindible para garantizar la continuidad del programa.

A continuación, se recuperan los mecanismos e instrumentos utilizados por la gestión local para generar suelo urbano. Estas acciones se enmarcan en políticas urbanas anticipatorias que, impactaron en el mercado de suelo, en la configuración de la ciudad y en el acceso al suelo.

6.2 Instrumentos de movilización de suelo urbano

En el año 2007, al inicio de la primera gestión municipal de Zurro, y con el agotamiento del *stock* de suelo libre para la localización de vivienda, la secretaría de Obras Públicas actualizó el diagnóstico de la ocupación del suelo y la situación de propiedad de cada uno de los inmuebles. En ese momento, el área urbana de la Ciudad de Pehuajó ocupaba una superficie de 1198 ha., mientras que 148 de ellas se situaban en una condición ambiental compleja, localizadas en áreas bajas intermedanas, que imposibilitaban el uso residencial. El estudio arrojó una vacancia de 1907 terrenos urbanos baldíos, de los cuales 250 se localizaban en área de recuperación urbana.

Entonces, con posterioridad a la construcción de viviendas con financiamiento nacional desde los PFCV, se tomó conocimiento de experiencias novedosas en la utilización de herramientas y mecanismos para la regulación del mercado de suelo transitada por el municipio vecino de Trenque Lauquen. La relación intermunicipal actuó como factor de difusión de la innovación. En el año 2009, en la ciudad de Trenque Lauquen, se sancionaron dos ordenanzas, la 3184/09 que estableció el tributo por contribución por mejoras y la 3185/09 que fijó destino de compra de tierras en área de ampliación a los recursos obtenidos por el citado tributo.

A partir de ello, en Pehuajó se plantearon instrumentos de movilización de suelo ocioso para efectivizar derechos colectivos, ambientales y sociales mediante herramientas instrumentales disponibles como: la expropiación, prescripción adquisitiva, canje de suelo, consorcios urbanísticos, adecuación normativa con

inversión en saneamiento territorial, dotación de equipamiento social, infraestructura de servicios, creación de espacios verdes, intervención en el sistema circulatorio y la constitución de un banco de tierras municipal. Esta experiencia se inscribió en el criterio de *función social de la propiedad y de recuperación de plusvalías urbanas* para invertir en desarrollo urbano, de acuerdo a la discusión en ciernes para la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

En ese sentido, la sanción de la Ley 14449/12 de Acceso Justo al Hábitat se constituyó en un mojón en la lucha por el *Derecho a la Ciudad en la PBA*, e instaló el problema en la agenda nacional. En la Ley se explicita una visión de política urbana y principios rectores que aportó precisión en la orientación de las políticas. Así, se estableció que el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, gestión democrática de las ciudades, y el reparto equitativo de cargas y beneficios forman parte de las líneas fundamentales que deben guiar la política urbana en PBA. La ley fue reglamentada un año más tarde que su sanción, en el año 2013, por eso en el caso de Pehuajó se la tiene presente en los considerandos de la ordenanza del año 2014, para la implementación del convenio De La Peña, mientras que los convenios urbanísticos implementados en el año 2011, se generaron con el marco normativo vigente el Decreto Ley 8912/77, previo a la LAJH, como plan de sector o particularizado¹³⁵.

El concepto de función social de la propiedad, en Argentina¹³⁶, tiene una larga historia. Se institucionalizó en el artículo 38 de la Constitución consagrada en el año 1949 y fue derogada por la dictadura militar del año 1955. En ese lapso de vigencia propiedad privada asumió un nuevo sentido, superando el esquema liberal, individualista, absoluto y articulando otro modelo que reconocía el sentido social de la propiedad, en relación directa con la justicia social, para consolidar fines de bien común (Bernazza, 2014). De esa manera naufragó la oportunidad de consagrar la función social de la propiedad en la carta magna, como también quedó sin posibilidades de ser incorporada en las reformas al Código Civil, promulgado en el año 2014.

¹³⁵ Estas gestiones evidencian que a más de 40 años de vigencia del Decreto Ley 8912/77, símbolo de la burocratización funcionalista del urbanismo, no se registraban en ese cuerpo normativo restricciones para avanzar en la definición de políticas urbanas con vocación de regular el mercado de suelo con una lógica de redistribución progresiva de la renta urbana.

¹³⁶ En Latinoamérica hacia finales del siglo XX, después de un largo camino recorrido, la sanción de la Ley 388/97 en Colombia y del Estatuto de la Ciudad en Brasil en el año 2001 dejaron sentadas las bases para el debate, e implementación de política urbana, con dificultades para su puesta en marcha, como en Argentina (Seminario LILP-ICO UNGS, 2004).

Otro criterio explicitado en la política delineada en Pehuajó es el de recuperación de plusvalías. En este trabajo se entiende como plusvalía a la movilización de parte de los incrementos de valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal, a través de tasas, contribuciones y otras formas o más claramente en mejoramientos de los ocupantes o de la comunidad en general (Smolka y Furtado, 2004). En general esas plusvalías resultan de acciones ajenas al propietario y derivan de la actuación pública, a través de inversiones en infraestructuras o decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de ello, cuando no media la intervención del sector público para la recuperación de la plusvalía, los incrementos del valor de la tierra son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada.

En el caso de Pehuajó, la captura de Plusvalía se realiza en especies, es decir en un porcentaje del suelo a desarrollar en una determinada operación urbana que recibió una habilitación administrativa que aumenta el potencial de aprovechamiento económico del suelo. Esto implica que los propietarios de quintas aledañas a la ciudad que pretendan subdividir las y venderlas como terrenos privados, deberán tributar a la Comuna un porcentaje de esos lotes, para fortalecer el *stock* de suelo del banco de tierra municipal. Por otro lado, la ordenanza impositiva fiscal de Pehuajó asigna, desde el año 2008, una tasa diferencial por Contribución por Mejoras a los inmuebles que se vieron beneficiados por mejoras en la dotación de servicios. En estos casos no se recupera plusvalía en los términos que plantean Smolka y Furtado (2004), pero se evidencia una vocación municipal de introducir nuevos parámetros de regulación y de financiamiento del desarrollo urbano. Como refiere Pablo:

Tenemos una ordenanza de cobro por mejoras para pagar eso, es una cuota, una chequera de la obra. Se cobra pago por mejora, necesitamos la adhesión del 70% o por lo menos, menos del 30% de oposición, así se hizo una parte. La hace el municipio, y en recaudación, de acuerdo al plan de pago, se paga, y sino queda la deuda sobre el terreno. Para cloaca, la mano de obra la pone la muni, para los materiales pone la plata el municipio, hay que comprar todos los materiales, la opera ABSA posteriormente. (Pablo, 2018)

En ese marco, y con esos instrumentos disponibles, en el año 2013 la gestión municipal actualizó el relevamiento e identificó 836 lotes libres, o sea que en un lapso de 6 años se habían ocupado el 70% de los lotes urbanos baldíos. El área urbana de

Pehuajó se ocupaba en un 93,9%, quedando 6,1% de suelo vacante al año 2014, lo que ilustra el vertiginoso consumo de suelo en el periodo 2007-2013¹³⁷ (datos según Ordenanza 47/14).

Con el marco normativo vigente al año 2015 que regula el ordenamiento territorial y el rol municipal para la gestión urbana, constituido por una caja de herramientas vasta y desordenada, a veces, contradictoria, se dispuso la operacionalización de instrumentos de intervención en el mercado de suelo. Se utilizaron los artículos 20 y 21 del Decreto Ley 8912/77 que refieren a la reestructuración de núcleos urbanos. También el art. 62 del mismo Decreto Ley que establece las condiciones para la transformación en área urbana con la dotación de infraestructura de servicios básicos y de saneamiento. De igual manera, se recurrió al art. 82 que norma sobre la implementación de planes particularizados, para el desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos. Asimismo, se remitió al Decreto Ley Orgánica de las Municipalidades 6769/58 que en el artículo 57 faculta al Concejo Deliberante para aceptar donaciones ofrecidas a la municipalidad.

De la entrevista con Pablo, se recuperan las acciones de mejoramiento del hábitat urbano, de construcción de infraestructuras de saneamiento y posteriormente la utilización de instrumentos urbanísticos para nombrar la zonificación y dotar de indicadores para el uso urbano residencial:

En saneamiento se invirtió mucho. También con el apoyo del gobierno central a través de programas específicos, se invirtió en la construcción de una red cloacal, con la intención de abastecer a la totalidad del casco urbano. (...) Hemos invertido mucho en saneamiento básico, no se ven los caños enterrados. Cloacas, desagües, se hizo un montón, tenemos colectores y obras que cubren casi a todo Pehuajó. Una obra riesgosa. (...), y un ramal que conecta todo De La Peña, todos los lotes tienen cloacas, todas las viviendas que están entregadas tienen agua y gas. En el (Barrio) El Cerrito, tienen un colector, pasamos las vías, y tienen cloacas, igual que toda la zona de atrás de las vías. Con eso dejamos gran parte de Pehuajó con los colectores construidos con posibilidad de tener cloacas (Pablo, 2018)

Mientras que, sobre el déficit de agua potable refiere a un grave problema para los habitantes de la ciudad de Pehuajó:

¹³⁷ Este consumo de suelo está relacionado a la construcción de vivienda por la acción pública y al crecimiento de la actividad económica que canaliza el excedente hacia la compra de suelo.

Con el agua, está difícil, el INA (Instituto Nacional del Agua) entregó el informe final, está todo en potencial... podría, quedaría... pero no da para darle consumo a Pehuajó. No hay plan para el agua en Pehuajó. No podemos resolver agua segura para la población. (Pablo, 2018)

Retomando los resultados del diagnóstico realizado en el año 2013, un tercio de la planta urbana de Pehuajó, que se registraba en *Recuperación Urbana*, por déficit de saneamiento, servicios de infraestructura básica y localizado en cota baja. Entonces, se desafectó la Quinta 125, de Zona de Recuperación Urbana y pasó a Zona urbana; y de esta manera se habilitó al uso residencial urbano una extensa área que en parte ya estaba ocupada, a baja densidad; se elevó la cota con relleno, se realizaron desagües y se dotó de servicios de infraestructura básica, espacio verde público y de saneamiento. La modificación de la normativa urbana fue sancionada por ordenanza municipal y posteriormente convalidada por la PBA.

En la próxima tabla (N° 23) se particularizan las acciones desplegadas, la superficie involucrada y se reconoce la estrategia de intervención urbana.

Tabla N°23 Síntesis de operaciones urbanas, periodo 2011-2015, Pehuajó

Acción de la política urbana	Localización	Sup.	Instrumento	Estrategia de intervención Configuración de la ciudad
Recuperación urbana DUE33.	I-D-Qta 125 Vías del FFCC, Indígenas Argentinas, JoseMarmol e Inchauspe	4 ha	Ordenanza 3/2014 D1213/2015	Ampliación del área urbana. dotación de servicios, equipamiento, saneamiento ambiental
Canje de suelo para la construcción de viviendas por sede de de la Coop. Eléctrica.	I-C- Qta 5	1ha	Ordenanza 19/2013 D 378/2013	Construcción de equipamiento comunitario y dotación de espacios verdes
Creación de suelourbano Campo Rodríguez	II-B-Ch.167. Pc. 3 y 4. Folio 721/53 y DH 2/81. Calles Alvarado, RP 226, Acceso J.M. de Güemes, Juan Manuel de Labardén	94 ha	Ley de expropiación 14.567 decreto 41 (fecha 9/1/2014)	Reserva urbana. Expansión de la ciudad
Creación de suelo	II-B-Ch. 155 parte	3,2	Convenio	Expansión,

urbano Lote familia Gianni	Calles Pellegrini y Ava. Juan Domingo Perón.	ha aprox	urbanístico, donación con cargo.	consolidación de bordes urbanos. Construcción de equipamiento, parque urbano, suelo residencial y equipamiento comunitario.
Creación de suelo urbano. Lote familia Lorenzo	Calles Acosta, Rawson, Payro y Venezuela	6 ha.	Convenio urbanístico, donación con cargo.	Parque urbano, ARTEH (área de retención temporaria de excedentes hídricos), suelo residencial, 48 parcelas
Creación de suelourbano. Campo de la Peña	II-B- Ch. 145 av. Nestor Kirchner, Calle Pastor Ibañez, Venezuela y calle s/n.	120 ha aprox	Ord 843/2014 Carta acuerdo. Asignación de zonificación e indicadores Ord. 47/14. Plano subdivisión 80-24-2015	Expansión de la ciudad, construcción de equipamiento, accesibilidad, 651 lotes municipales, hábitat

Fuente: ordenanzas municipales, cartoarba, urbanisig (2018), entrevistas (2015,2018)

De acuerdo se lee en la tabla N°23, con las acciones de movilización de suelo ocioso se incorporaron 228,2 hectáreas para el uso urbano. Así, se dispusieron de 13 hectáreas localizadas en área urbana y complementaria para resolver la demanda de suelo para uso residencial, mientras que 94 hectáreas de la expropiación Quinta Rodríguez fueron pensadas para futura expansión de la ciudad. Parte del suelo urbano que se generó quedó en manos de los dueños de la tierra, para su posterior venta en el mercado inmobiliario. Mientras que, como contraparte, con el suelo que recibió el municipio, suelo desmercantilizado, se conformó un banco de suelo municipal, para resolver necesidades de la sociedad como construcción de equipamiento y viviendas.

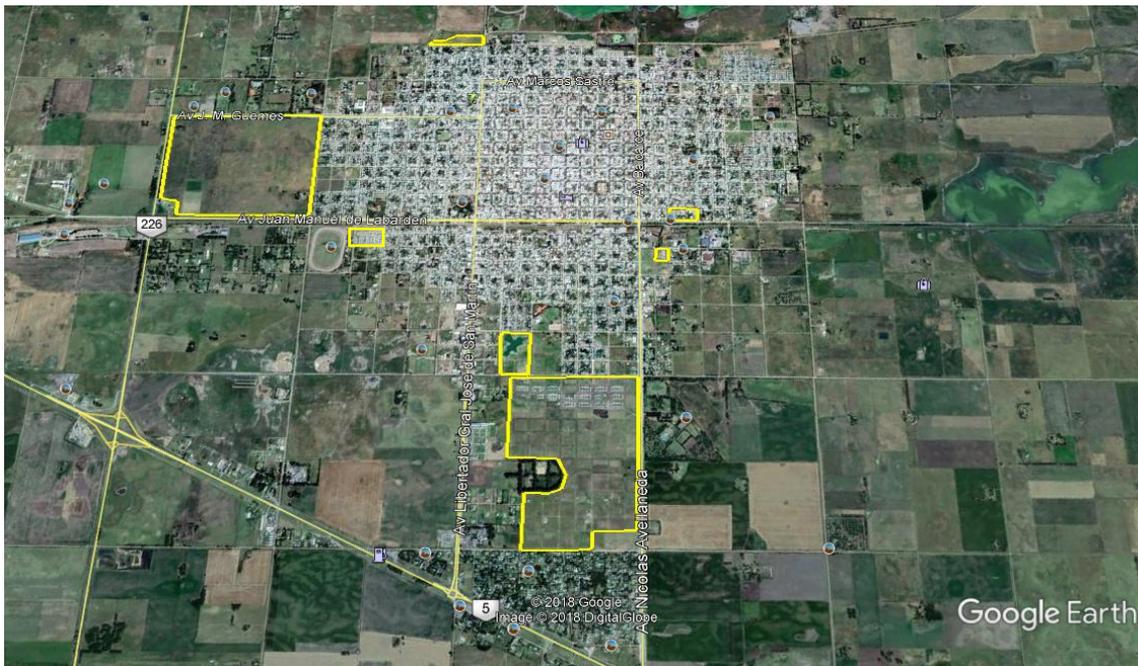
En otras palabras, se registró un doble proceso de desmercantilización. La nueva orientación de política urbana permitió que el municipio adquiriera suelo por una vía desmercantilizada (el municipio no erogó recursos para su compra) y, a sus vez, potenció que los usuarios finales de la vivienda tuvieran un acceso al suelo con cierto grado de desmercantilización, precio asequibles por debajo de los valores de mercado promedio y en un ambiente urbano de mejor calidad y más equipado.

En ese marco, se crearon más de 25 hectáreas de suelo urbano que se dispuso para la acción pública de vivienda. Se crearon nuevos parques urbanos, de al menos 5 hectáreas, con distinto rol en el sistema urbano, ocio-recreativo y con área de

retención hídrica temporaria. Así también, se dispuso de suelo para la construcción de equipamiento de salud, educación, deportivo e institucional.

En la siguiente imagen (N°16) se localizaron las operaciones urbanas sistematizadas, en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015, en Pehuajó y a continuación, se analizará caso a caso.

Imagen: N°16: Localización de operaciones urbanas, 2011-2018, Pehuajó



Fuente: elaboración propia en base a googleearth (2016) y Obras Publicas Pehuajó (2015).

6.2.1 Expropiación. Reserva urbana, Quinta Los Rodríguez

La *expropiación*¹³⁸ en PBA es una figura que habilita la compra compulsiva por parte del Estado provincial, de acuerdo a la Ley 5708/52. Para propiciar la voluntad del Estado de poseer el bien, se establece un acuerdo sobre la indemnización a pagar o caso contrario se entabla una demanda judicial en la que el Estado solicita judicialmente la posesión del bien, haciendo depósito del valor fiscal. Respecto la utilización de este instrumento, Petrelli (2020) indica que es menester que el pago que se efectúe por el inmueble expropiado, no sea a valor de mercado, ya que puede resultar gravoso para las arcas provinciales.

¹³⁸ Ley 5708/52 sancionada el 24 de noviembre de 1952 en PBA, con modificaciones posteriores.

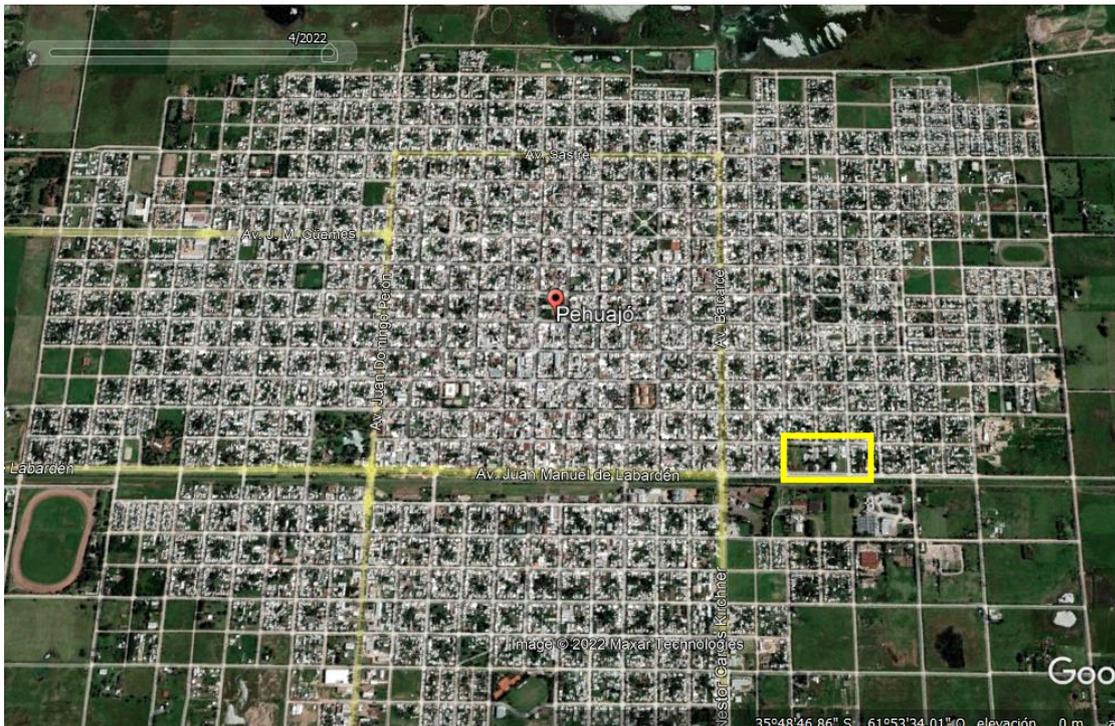
6.2.2 Prescripción adquisitiva. Saneamiento dominial para equipamiento público.

La quinta “Los Amigos” está inscripta en la memoria de los pehuajenses, por su uso recreativo. Antaño varias personas con vínculo de amistad compraron dos manzanas¹⁴⁰ por fuera del cuadrado fundacional, frente a las vías del FF.CC. Sarmiento entre las calles López y Planes, Papa Pio XI, A. Mitre y Gardes para utilizarlo como espacio de esparcimiento. Allí las escuelas primarias festejaban los días del estudiante, se entablaban torneos deportivos o simplemente se lo utilizaba como parque público. El espacio verde estaba abierto al uso público y solo la casona se reservaba para uso privado. Con el tiempo y la desaparición física de sus dueños, este espacio, sin mantenimiento, se fue degradando y su uso se debilitó.

Entonces, la gestión municipal, que contaba con el registro de la posesión continua del bien por más de veinte años, tramitó la titularidad del inmueble a su favor de acuerdo lo establece la Ley 24.320/94 de Prescripción adquisitiva, y a la vez generó un proyecto urbano para construir equipamiento institucional y deportivo. En ese predio se dispuso la construcción de la sede de un Juzgado Federal, la Casa del Niño, un salón de usos múltiples, una pileta climatizada y una pileta descubierta, canchas de fútbol y espacio de recreación, abierto a la comunidad, de gestión municipal. Se aportó, de esta manera, equipamiento institucional, equipamiento recreativo y deportivo y espacio verde público, consolidando el espacio urbano en la ciudad. En la próxima imagen se localiza la quinta Los Amigos en la ciudad de Pehuajó.

Imagen N°18: Localización Quinta Los Amigos, Pehuajó

¹⁴⁰Catastralmente identificada como Circ. I- Secc C- Mz. 39b y 39 d.



Fuente: elaboración propia en base a Google Earth (2018).

6.2.3 Permuta de suelo. Cooperativa Eléctrica Pehuajó

En el proceso de búsqueda de suelo para el desarrollo urbano, la gestión municipal identificó que la Cooperativa Eléctrica de Pehuajó disponía de una manzana sin uso aparente, y, por otro lado, se tenía presente que el depósito y administración de la Cooperativa Eléctrica en la ciudad se emplazaba en suelo de dominio municipal. Entonces, se propuso una *permuta de suelo*, que no es más que un contrato de cesión de un bien por otro, con compensaciones adicionales, si hubieran sido establecidas en la negociación. De esta manera el gobierno municipal transfirió al dominio de la Cooperativa el inmueble localizado en la Avenida Perón, entre las calles Zanni y González del Solar, mientras que la cooperativa retribuyó al municipio la manzana localizada en calles Islas Malvinas, Neuquén y Río Negro, más una suma de dinero, que estableció el Banco Provincia, por diferencia de tasación¹⁴¹.

Así, se permutaron e inscribieron dominalmente¹⁴² las instalaciones de la Cooperativa Eléctrica de Pehuajó, y el gobierno municipal dispuso de dos manzanas de 20 lotes cada una de ellas para la construcción de 40 viviendas. Entonces, con financiamiento del PFCV Reconvertido se construyó el proyecto urbano denominado Barrio Madres y

¹⁴¹ La sede de la cooperativa está nombrada como Circ.I-Secc.B-Mz.120- Pc.9, mientras que los suelos destinados a la acción pública de viviendas están nombrados como: Circ I- Secc.C- Mz. 52 a Pc. 1 y 2.

¹⁴² Ordenanza 19/13, promulgada mediante decreto municipal 378/13 del 15 de mayo de 2013. Expediente 4085-13221/1/2012.

Abuelas de Plaza de Mayo. Estos predios se localizaban en área complementaria, en muy buenas condiciones de accesibilidad; y la dotación de servicios para este nuevo barrio, contribuyó a la consolidación urbana de una extensa área ya ocupada con uso residencial.

En la imagen de abajo (N°19) se muestra la ocupación de la manzana canjeada y las viviendas construidas en el año 2015.

Imagen N°19: Proceso de ocupación 2011-2015, Barrio Madres y Abuelas, Pehuajó



Fuente: elaboración propia en base a googleearth (2018)

A continuación, se describen los consorcios urbanísticos pactados en Pehuajó.

6.2.4 Consorcios Urbanísticos

Este instrumento se trata de un modelo de gestión asociativo para desarrollar suelo inactivo, con la visión de incrementar la oferta de suelo urbanizado y reducir prácticas especulativas. La figura del Consorcio Urbanístico¹⁴³ permite una coordinación entre el municipio y los desarrolladores privados, tenedores de tierra. En el convenio se debe establecer con precisión las condiciones de financiamiento y el ajuste por normativa,

¹⁴³ El artículo 55 de la Ley 14449/12 refiere a Consorcios Urbanísticos.

así como la distribución de los recursos generados por cambio de normativa, infraestructura y subdivisión.

En ese marco, el gobierno municipal definió *convenios urbanísticos* a la firma de una carta acuerdo con los propietarios del suelo en contraprestación de asignación de indicadores, dotación de servicios de infraestructura, formulación de plan particularizado y lo enmarcó en el Art 82 del Decreto Ley 8912/77, de alcance del Plan de Ordenamiento Municipal o plan particularizado, y que posteriormente se presentaron ante la DPOUT para la convalidación por el ejecutivo provincial.

La estrategia del gobierno local de utilizar la figura de consorcio urbanísticos para movilizar el suelo privado, se destaca como criterio de implementación, ya que en el caso de Pehuajó no se trata de privatizar suelo público para su remercantilización, por el contrario, se refiere al suelo privado, ocioso, que se moviliza para incentivar el completamiento y consolidación del tejido urbano (CELS, 2017).

A continuación, se analizan los convenios urbanísticos implementados en Pehuajó entre los años 2011 y 2015.

6.2.4.1 Consorcio Urbanístico Lote familia Giani

En este caso, se trata de un macizo vacante de uso que se extiende paralelo al límite natural de la ciudad, contiguo a la defensa de desborde hídrico de la ciudad, contra la laguna La Salada. Se localiza a trescientos metros de la avenida de circunvalación, o sea 1,2 km del centro geográfico de la ciudad¹⁴⁴. Con este proyecto se busca consolidar el límite urbano, en buena condición de accesibilidad y con servicios básicos de infraestructura, aunque de compleja situación ambiental. De esta forma, con la ordenanza 1/2015, promulgada por decreto 73/2015, el municipio acepta el ofrecimiento de donación con cargo realizado por los herederos de Giani.

El proyecto urbano propone la creación de tres manzanas y cesión de calles en una fracción de 3386 m². Del espacio amanzanado generado, dos manzanas quedan en propiedad del dueño del predio, con 28 lotes, mientras que la manzana de forma irregular destinada al dominio municipal contiene 8 lotes, que serán utilizados para construcción de equipamiento público y viviendas. En la ordenanza se establecen los

¹⁴⁴Este predio está nombrado como: Ch.155-Pc.2.

indicadores urbanos para el suelo urbano generado y se lo designa área residencial de baja densidad, con lotes de 12 metros de frente y 300 m², con una densidad de 130 habitantes por ha., de acuerdo lo marca el Decreto Ley 8912/77. El parcelamiento fue aprobado por ordenanza municipal y presentado a la Dirección de Geodesia (PBA) para su aprobación.

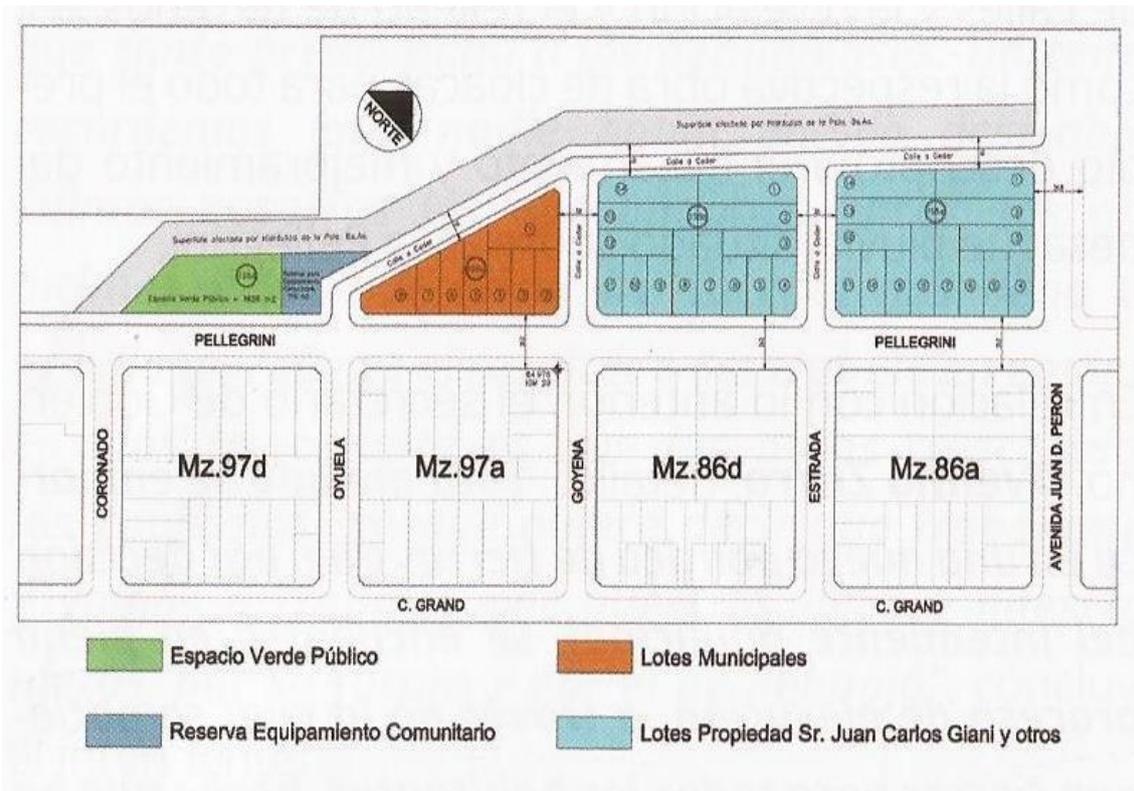
En la imagen a continuación (N°20), se presenta foto aérea con la localización del predio Giani, mientras que la siguiente imagen (N°21) corresponde al proyecto a desarrollar en ese predio.

Imagen N°20: Localización del consorcio Giani, Pehuajó



Fuente: elaboración propia en base a google earth (2018)

Imagen N°21: Proyecto urbano Giani, Pehuajó



Fuente: Anexo II expediente 4085-21158 /H/2015. Ordenanza 2/2015

6.2.4.2 Consorcio Urbanístico familia Lorenzo

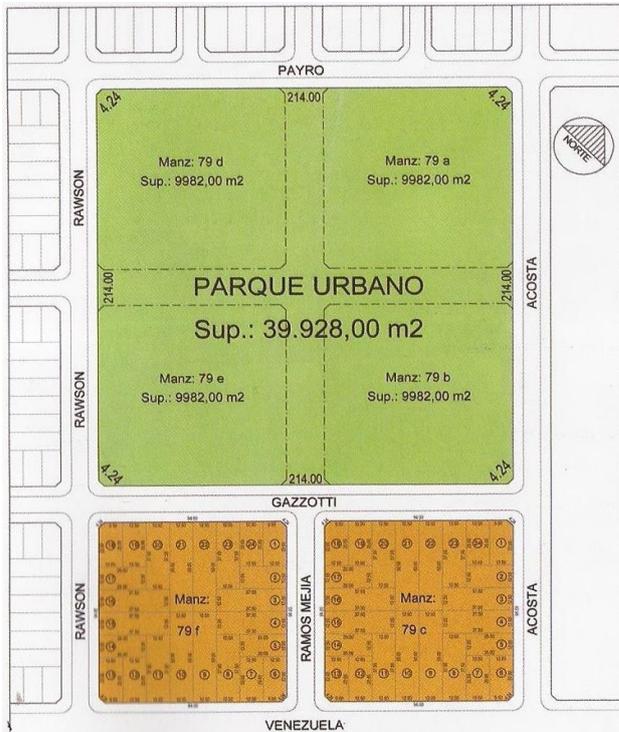
El predio de la familia Lorenzo, se encontraba sin ocupación y sin uso, en área de recuperación urbana entre las calles Payró, Rawson, Acosta y Venezuela¹⁴⁵. Por la Ordenanza 71/14 el gobierno municipal aceptó la donación con cargo a la municipalidad¹⁴⁶, por parte de la familia Lorenzo. El ejecutivo municipal elaboró un proyecto de espacio verde público de aproximadamente 4 hectáreas con un área de retención transitoria de excedente hídrico, que asumió un rol central en el sistema de drenaje urbano y que aportará calidad ambiental al sector. Este equipamiento abona a la recuperación urbana de una extensa área del cuadrante sur de la ciudad. Como contraparte, se le retribuyó a la familia Lorenzo 48 lotes con indicadores urbanos e infraestructura básica para la localización de vivienda individual, para su posterior venta en el mercado inmobiliario.

¹⁴⁵El predio está catastralmente nombrado como Circ.I-Secc.D-Qta 79- Mz.79 a, 79 b, 79 d y 79 e.

¹⁴⁶Ordenanza 71/14 promulgada por decreto municipal 1156/2014 del 10 de noviembre de 2014. Expediente N° 4085-20631/L/2014.

En la siguiente imagen (N°22) se presenta en primer lugar el proyecto urbano para el macizo, mientras que en segundo orden, en la imagen N°23 se registra la materialización del parque urbano y la delimitación del espacio residencial.

Imagen N°22: Proyecto urbano Lorenzo, Pehuajó



Fuente: secretaria de Obras Publicas Pehuajó (2015)

Imagen N°23: Ocupación lote Lorenzo 2011-2016, Pehuajó



Nota: Fuente: elaboración propia con base en google earth (2018).

6.2.4.3 Consorcio familia De La Peña

Este suelo fue objeto de varias negociaciones entre los propietarios y el gobierno municipal. Por entrevistas realizadas a la gestión actual, se tomó conocimiento que en el año 2005 la familia De La Peña, propietaria de este gran macizo vacante promovió la aprobación de un loteo, con parcelas de aproximadamente un cuarto de manzana. Este predio se emplaza en el límite urbano entre el área de expansión de la ciudad y la localización de vivienda extraurbana¹⁴⁷. La gestión municipal de entonces, desestimó esta propuesta por tratarse de lotes muy grandes y, además, no contemplaba la dotación de infraestructura de servicios básicos y saneamiento ambiental. Posteriormente, en el año 2014 se retomaron las conversaciones entre los propietarios de la fracción de suelo y la gestión municipal, y se avanzó en acuerdos para desarrollar el área y habilitarla para uso residencial. De esta manera, en agosto de 2014 la familia propietaria aceptó desarrollar la urbanización. Se dispuso el parcelamiento, la asignación de indicadores urbanos y la delimitación de espacios circulatorios, dotación de infraestructura, equipamiento comunitario y espacios verdes.

Por medio de la ordenanza 46/14 sancionada en 2014¹⁴⁸ el municipio aceptó el ofrecimiento de donación del suelo. Mientras que en la ordenanza 47/14¹⁴⁹ se establecieron los indicadores y el carácter de la nueva zona urbana. Se desafectó como zona de Expansión Urbana y como Área Complementaria y se aprobó el Plan de Expansión Urbana. Esta operación urbana fue acompañada por la DPOUT y acordada con ese organismo provincial.

Entonces, en la Chacra 145 se proyectó una zona residencial (Z2), destinada a la localización de viviendas y usos compatibles. En la primera etapa, se localizó el alineamiento comercial (C3) sobre la Avenida Kirchner. Mientras que la Zona Residencial Mixta 1 (N°1 de la imagen N°24) hacia el extremo sudoeste, se planteó a ser ocupado por vivienda a baja densidad, talleres y almacenamiento. Se proyecta, asimismo, un Parque Urbano municipal (N°4 de la imagen N°24), donde hay masas arbóreas que es deseable preservar su valor paisajístico. La zona Residencial Extraurbana (RE1, N°5 de la imagen N°24) se prevé de ocupación a baja densidad y

¹⁴⁷ Basados en el antecedente de subdivisión del loteo en la quinta 144 del Club Deportivo de Pehuajó. Esta situación provocó la renuncia de la entonces directora de Planeamiento, Elena, como se recuperó en el capítulo 5.

¹⁴⁸Expediente 4085-20083/D/2014.

¹⁴⁹Decreto promulgatorio 46/14.

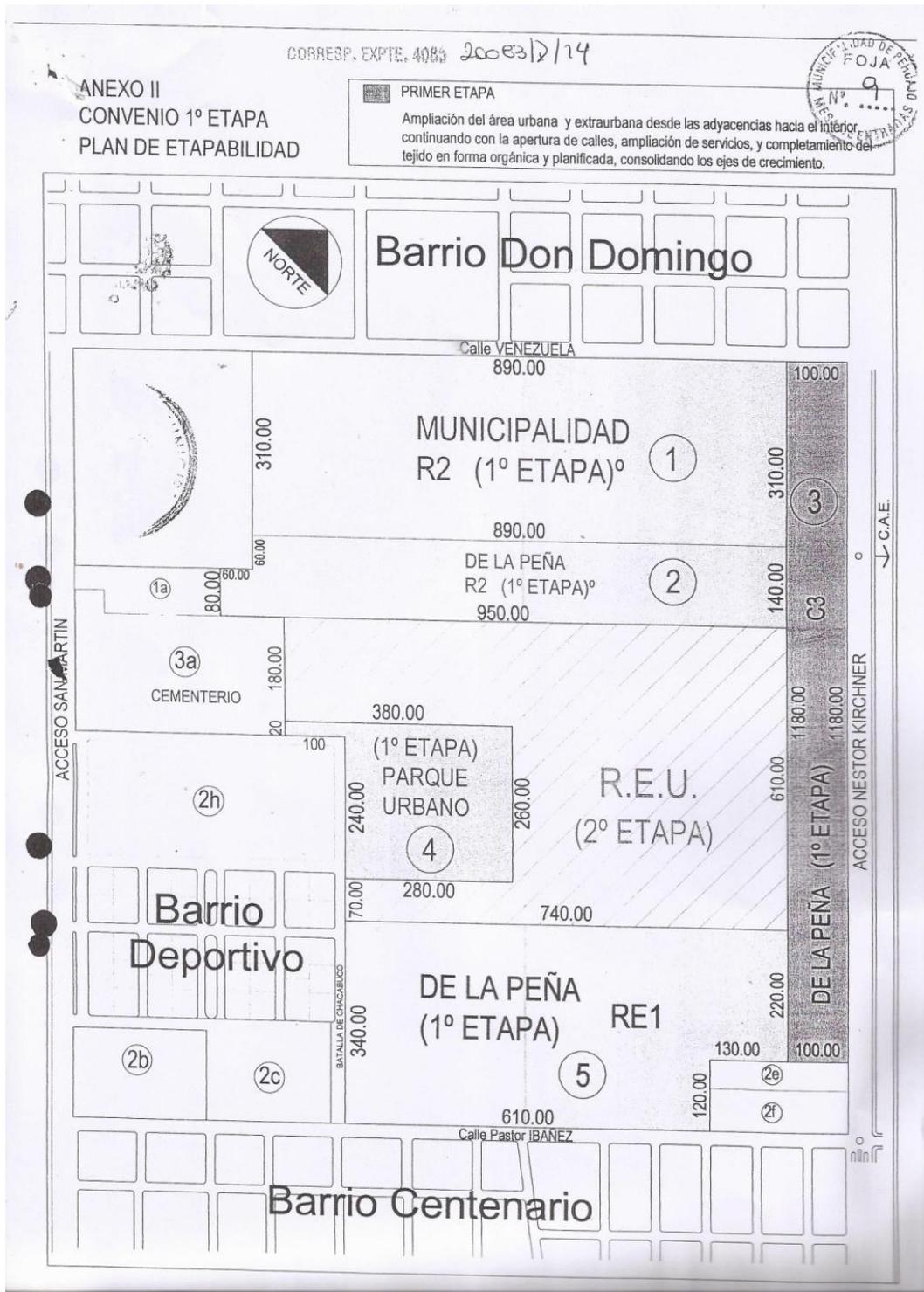
con tejido abierto. De igual forma, se destina un área denominada REU, como área de reserva urbana para desarrollar cuando la primera etapa esté consolidada en un 70%.

Para conducir la ocupación del suelo creado de forma compacta, y evitar la ocupación difusa de los suelos creados que manifiesta especulación por retención de suelo para su posterior valorización, se propuso la ocupación del espacio residencial en dos etapas. Pero esto no fue custodiado por la gestión local y entonces, la ocupación del suelo se dio de forma aleatoria, dejando espacios intersticiales vacíos.

En el suelo transferido en propiedad al municipio se generaron 651 parcelas, en el gráfico indicado como N°1 de la imagen N°24, para construir viviendas. En 198 de esas parcelas, se comenzó la construcción de viviendas con financiamiento recentralizado del PFCV Programa Techo Digno. Ante el cambio de signo político en las elecciones de 2015, en el nivel nacional y provincial, la obra se desfinanció, entonces, el gobierno local decidió finalizarla con recursos municipales. La construcción de esas viviendas llegó a término y fueron habitadas. En parte del remanente de esas parcelas, se continuó con la etapa 4 del programa Círculo Cerrado, quedando un *stock* de 375 lotes remanentes en el banco de tierras local.

La próxima imagen (N°24), extraída del expediente de la ord. 47/14, muestra los usos, indicadores y etapas descriptas a desarrollar en el loteo y se puede leer los números de los sectores a los que se hizo referencia más arriba.

Imagen N°24 Etapabilidad proyecto De La Peña, Pehuajó



Fuente: Obras Públicas Pehuajó (2018).

En la foto aérea a continuación, imagen N°25, se reconoce el loteo municipal, las viviendas individuales construidas, financiadas por el PFCV Techo Digno y el parque urbano. En el predio se está construyendo equipamiento de salud y educación para integrar las necesidades de la población que habita las nuevas viviendas.

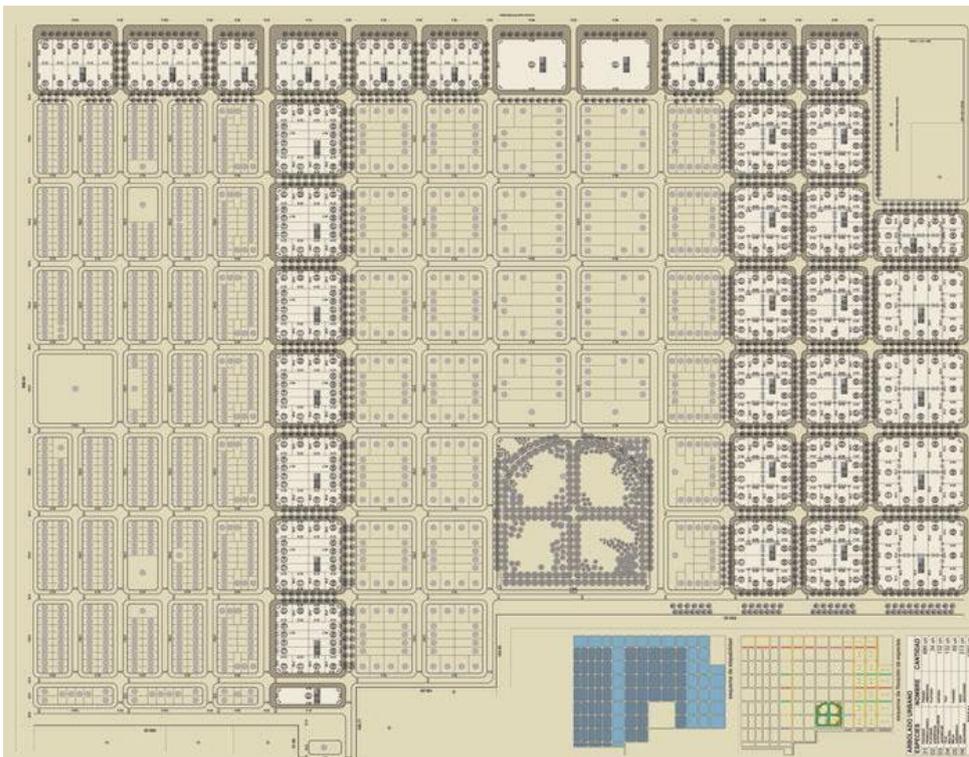
Imagen N°25: Situación de ocupación predio De La Peña, Pehuajó



Fuente: elaboración propia en base a google earth 2018.

La próxima imagen (N° 26) corresponde al proyecto urbano del loteo Raíces de Ombú que comercializa una inmobiliaria local, que publica la venta de suelo sin considerar las restricciones de etapabilidad planteada para la aprobación.

Imagen N°26: Lotes a la venta en el mercado inmobiliario, De La Peña, Pehuajó



Fuente: www.raicesdeombu.com.ar

La Ley 14461/12 fue pensada para movilizar el suelo y facilitar la implementación del Pro.Cre.Ar, modificó el artículo 25 del decreto 9533/80, que rige la administración y disposición de inmuebles fiscales y permite transferir a título gratuito u oneroso inmuebles provinciales que sean destinados a la construcción de la vivienda única, familiar y de ocupación permanente, e invita a los municipios de la Provincia de Buenos Aires a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en sus respectivas jurisdicciones. Esta ley fue sancionada justo a tiempo cuando la gestión municipal estaba trabajando en el proyecto de subdivisión del predio de De La Peña, como se registró en la carátula del plano de subdivisión 80-24-2015.

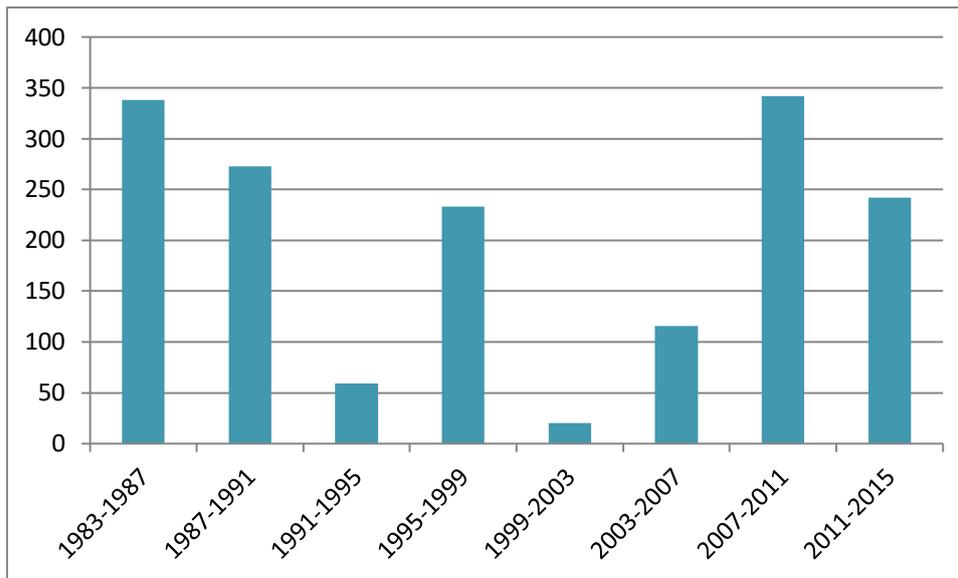
A continuación, se analiza la evolución de la gestión urbana en Pehuajó, en el periodo comprendido entre los años 1983 y 2015. En ese proceso se ha ido complejizando la implementación de las políticas habitacionales, de suelo y de planificación urbana.

6.3 Evolución de la gestión urbana. De la acción a la innovación

Los resultados del estudio de la acción pública de vivienda implementada en Pehuajó, que se desarrollaron en el capítulo 5, exhiben que la construcción de viviendas estuvo siempre presente, con fluctuaciones en relación a la disponibilidad de financiamiento, o sea, con el financiamiento disponible y los programas que se pudieran implementar, de acuerdo a la situación económica del país. Pero, a partir del año 2007 la gestión urbana local adquirió otra dinámica, funcionarios y técnicos municipales se posicionaron activos en la resolución del acceso a la vivienda y a la ciudad. En este sentido, entre los años 2007 y 2015, se cualificó el suelo con dotación de servicios, espacios verde públicos, equipamientos y nuevos espacios residenciales para consolidar la ciudad, integrándola. También se creó un programa habitacional propio con financiamiento propio, en suelo creado. Asimismo, se señala la necesidad de profundizar en instrumentos de recuperación de plusvalías.

A continuación, en el gráfico N°13 se expone la jerarquía de la política habitacional por periodo de gobierno municipal, destacándose el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015.

Gráfico N°13: Síntesis de construcción de viviendas, periodo 1983-2015, Pehuajó

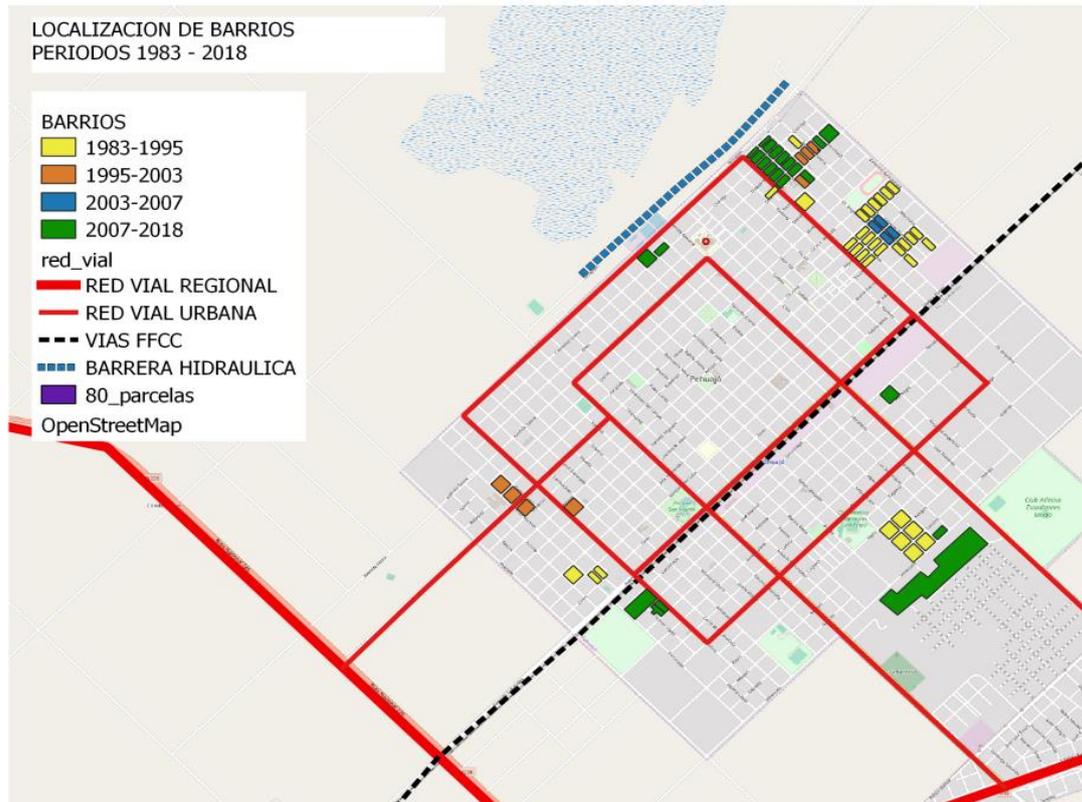


Fuente: elaboración propia con base a gerencial IVBA (2015) OP Pehuajó (2015).

En retrospectiva se identifica una similar cantidad de viviendas construidas con financiamiento nacional, en el primer gobierno local a la vuelta democrática y en el último, aún vigente, con financiamiento centralizado y recentralizado. Vale aclarar que en el primer caso, una situación ambiental extraordinaria como las inundaciones y el efecto que las mismas tuvieron en desplazamiento de la población del campo a la ciudad, implicó una priorización de la inversión habitacional a nivel distrital que fue excepcional. En el último gobierno local, el conjunto de decisiones endógenas y la formación de capacidades estatales a nivel local tuvieron mayor relevancia. El municipio fue activo en desplegar mecanismos de creación de suelo y movilización del suelo para facilitar el acceso al financiamiento habitacional, para garantizar derechos sociales.

En la siguiente imagen (N°26) se emplazan los conjuntos habitacionales materializados por cada una de las gestiones municipales. Así se reconoce que inicialmente la política habitacional utilizó suelo de dominio público, ambientalmente complejo, próximo a la laguna La Salada, o en los bordes urbanos. Posteriormente, se construyeron menos cantidad de viviendas, pero mejor localizadas en el sistema urbano. Mientras que al momento de implementación del PFCV, se recurrió en primera instancia al suelo de PFP, en el periodo 2003-2007, y desde 2007 en adelante, se gestionó suelo y vivienda, en forma conjunta, articulando política urbana y con financiamiento de distinto origen.

Imagen N°26: Localización barrios construidos, periodo 1983-2015, Pehuajó



Fuente: Elaboración propia (2019).

En la tabla N°24, se presentan a continuación, las acciones urbanas desplegadas desde la gestión local en generación de suelo, adecuación normativa, dotación de espacios verdes públicos, de construcción de vivienda, de planificación urbana, de cualificación del espacio urbano, en el período 1983-2015.

Tabla N°24: Síntesis acciones urbana, 1983-2015, Pehuajó

Gestión Rodríguez 1983-1995	Gestión Peña 1995-2003	Gestión Mascheroni 2003-2007	Gestión Zurro 2003-2015 (y continúa)
Construcción de defensa costera contra inundaciones	Generación de suelo mediante PFP	Cualificación de espacios verdes públicos	Creación de suelo urbano a través de convenios urbanísticos y readecuación de áreas.
	Regularización dominial de viviendas construidas por la política habitacional		Ampliación del sistema de Espacios Verdes Públicos con ARTEH
Adecuación al DL 8912/77. Zonificación.	Código de Ordenamiento Urbano 62/00		Consolidación de áreas urbanas mediante dotación de

			servicios, construcción de equipamiento social y espacios verdes públicos
Construcción de viviendas con recursos provinciales y nacionales	Construcción de viviendas con recursos provinciales	Construcción de viviendas con recursos nacionales	Construcción de viviendas con recursos nacionales, provinciales y municipales
			Diseño e implementación de programa habitacional local Círculo Cerrado

Fuente: elaboración propia (2019).

En el estudio de caso se propuso observar cuándo y cómo se registró la necesidad de pensar en el suelo urbano, planificar, operar instrumentos para la implementación de políticas habitacionales, enmarcadas en políticas urbanas en la ciudad de Pehuajó en el proceso histórico analizado, entre los años 1983 y 2015. Así se reconocieron objetivos claros que tuvieron como punto de partida la construcción de un diagnóstico urbano certero y con conocimiento, experticia y decisión política se jerarquizó la acción pública urbana que configuró una ciudad integrada.

En el siguiente apartado, se propone avanzar en el reconocimiento de la formación y el fortalecimiento de capacidades estatales locales para la gestión urbana en Pehuajó, en el período comprendido entre los años 1983 y 2015, con foco en el período entre los años 2007 y 2015. En este último período se identifican respuestas novedosas para sortear las dificultades de acceso al suelo urbano, uno de los problemas urbanos más relevantes de la agenda de principios del siglo XXI, en Argentina y particularmente en la PBA. Estas experiencias están ancladas en la capacitación y en el aprendizaje instrumental, técnico y relacional, de carácter innovativos que alcanzaron a la gestión y al gobierno.

6.4 Capacidades estatales locales y aprendizajes de gestión urbana

Las dificultades para disponer de suelo para la construcción de viviendas en la ciudad tuvo lugar en un momento dual, por un lado, estuvo afectado por la expansión de la economía y la especulación financiera y fundiaria; por otro lado, marcado por un debate que problematizaba el acceso al suelo urbano y fomentaba el derecho a la ciudad con cierto grado de movilización social. En este marco de discusión, las

personas que formaban parte de la gestión local se capacitaron, y comenzaron a indagar en determinados instrumentos de gestión.

En el análisis de la micro implementación de la política urbana, se identificó en Pehuajó a una gestión urbana local que evolucionó abarcando la complejidad de la urbanización, logró articular el acceso al suelo urbano con la vivienda, el mejoramiento de la calidad del espacio urbano y la operacionalización de instrumentos de financiamiento urbano en base a la captura de suelo. El diseño de acciones públicas urbanas municipales, así como el manejo de instrumentos de intervención en el mercado de suelo y de movilización de suelo, revelaron aprendizajes instrumentales, pero también aprendizajes relacionales, políticos y sociales, que aportaron a una nueva manera de gestionar el urbanismo, que empoderó al municipio, en un camino de autonomía. Esto manifiesta aprendizajes de gestión, con orientación de la política urbana en la concreción del derecho a la ciudad y a la vivienda.

En este devenir, las capacidades estatales locales para la gestión urbana se expandieron, densificaron y fortalecieron y se desplegaron argumentos para intervenir en el mercado de suelo, se negoció con los propietarios de la tierra y no se privatizó tierra pública. Los aprendizajes políticos impactaron en el cambio o ajuste de las estrategias de acción, con aprendizaje instrumental que aportaron al fortalecimiento de capacidades técnico-administrativas, y de carácter relacional.

Por otro lado, la formación de capacidades estatales para la gestión urbana reveló aprendizaje en tiempo real. En el proceso de implementación de la política se buscaron mecanismos novedosos de gestión de suelo para la gestión democrática de la ciudad. A lo largo de este estudio también se reconoció que la capacitación tuvo un papel determinante. Los procesos de capacitación aportaron al fortalecimiento tanto de las personas a cargo de la gestión urbana, como de funcionarios técnicos-políticos.

El acceso al conocimiento de experiencias generadas en ciudades vecinas, primero; y el apoyo posterior, desde la red Habitar Argentina, aportaron conocimiento y seguridad técnica y política a los equipos municipales. En tal sentido, el trabajo de campo evidenció que el factor tiempo-distancia es determinante para pensar modalidades de acceso al conocimiento¹⁵⁰, ya que numerosas jornadas de capacitación, divulgación y

¹⁵⁰ Trenque Lauquen se encuentra a escasos 80 km, por los costos y tiempos, constituye una distancia abaricable en una jornada diaria.

discusión se realizaron en CABA, en La Plata, en Universidades o municipios del Conurbano. Los habitantes de Pehuajó debieron movilizarse 350 o 450 km para participar de algunas de estas jornadas. Por este motivo la políticas de capacitación requieren recuperar experiencias¹⁵¹ pensar nuevas modalidades virtuales y futuras estrategias de descentralizaciones.

En este trabajo se reconoció a los actores gubernamentales participantes de la política urbana en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015 en Pehuajó, mientras que los actores no gubernamentales activos fueron los propietarios de las tierras. Las familias dueñas de las tierras negociaron y acordaron con el Estado local, los modos de cualificar y dotar de indicadores urbanos al suelo, para de esta manera, colocar en el mercado de suelo inmuebles con mayor nivel de aprovechamiento económico. Esta articulación interactoral movilizó intereses y permitió que otros actores sociales accedan al suelo urbano o a la vivienda, y reflejó también un aprendizaje social.

Además, en este período se registró apertura y amplificación de los niveles de articulación con distintos actores intergubernamentales; con el Estado nacional hubo fluidez en las relaciones y acuerdos para la inversión territorial. El alto grado de acuerdo político entre el gobierno nacional y el representante del gobierno local fue determinante para el acceso a recursos financieros para la inversión urbana y la implementación de la política.

En ese marco, la relación intergubernamental del Estado provincial con la gestión local fue de menor intensidad, aunque se reconoció operativa. Puntualmente la gestión local se relacionó con algunos sectores de la administración pública encargados de la gestión urbana, como el IVBA y la Dirección de Ordenamiento Urbano. Hubo negociaciones e interacción con técnicos provinciales que orientaron al municipio en las gestiones administrativa de subdivisión e inscripción de lotes. Así, con la entonces ministra de Gobierno Álvarez Rodríguez, el intercambio fue muy intenso al momento de la expropiación de la Quinta Los Rodríguez, y el apoyo técnico para construir el convenio urbanístico en el lote de De La Peña. Se reconoce aquí, que la sintonía política entre los actores interestatales potenció la acción pública territorializada, jerarquizando el rol de los intendentes y expandiendo la agenda política.

¹⁵¹Los encuentros regionales que se realizaban durante la gestión Cafiero para discutir los problemas urbanos y pensar programas de intervención urbana, puedan ser replicados.

En el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015 se identificó que la toma de decisiones siempre estuvo centralizada en la figura del intendente municipal, que se erige como la única autoridad política, aunque permeable a propuestas desde las áreas técnicas. No se reconoce la participación social en la toma de decisiones y se registra una respuesta funcional desde la sociedad. En este sentido, se recupera la opinión de Elena, funcionaria municipal en periodo antecedente, sobre el escaso margen de participación:

No hay formas de participación de la comunidad, no hay participación de la sociedad, es muy personalista. La gestión urbana de la ciudad, la gestión propone y hace, y del otro lado, no hay organización social, la sociedad es pasiva. La cooperativa (eléctrica) fue un contrapeso fuerte. Ahora no hay contrapeso. Los lineamientos del ordenamiento urbano, no son claros, no hay continente en eso. (Elena, 2018)

En el pasaje anterior, Elena recordó cuando la Cooperativa Eléctrica de Pehuajó, una organización intermedia que se constituyó¹⁵² para gestionar la luz eléctrica y otros servicios sociales, se erigió como actor político fuerte. Esta actuación se desafectó al momento de la asunción del intendente Zurro en el gobierno municipal, tal vez, producto de un acuerdo político.

Se afirma, entonces, que en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, hubo un impulso innovador, creativo, desde la gestión local que se reflejaron en cambios asumidos por la gestión urbana, en un proceso de acumulación progresiva de aprendizajes. En esta línea, se recupera a Cabrero Mendoza (2012) que manifiesta que la innovación, en tanto acto no lineal, no racional y no pacífico, despierta resistencias porque rompe con lo establecido, que es la no intervención del Estado en el mercado.

Con base en las entrevistas realizadas, se identificaron resistencias desde los profesionales colegiados al momento de la construcción del Código de usos de del suelo en el año 2000, resistencias corporativas sobre incumbencias profesionales. Pero también, desde la misma fuente, se manifestaron resistencias sobre el estancamiento del valor de las propiedades, ante la intervención estatal en el mercado de suelo, y cuando el Estado local se erigió como un actor de peso en la definición del precio del suelo. Se desplegaron resistencias a gestiones novedosas, desde la

¹⁵² La Cooperativa Eléctrica de Pehuajó se formó el 5 de abril de 1953.

matrícula de profesionales, desde el mercado inmobiliario, desde responsables políticos de gestiones locales antecedentes.

Entonces, Elena, ex funcionaria municipal, quien puso en palabras la desconfianza sobre el accionar de la gestión local en la intervención del mercado de suelo:

Yo pregunté si no llamaba la atención la cartera de lotes que tenía el municipio, que no era común (...) El precio De La Peña es muy bajo y le baja el precio a todo. La gente compró propiedades a un precio en dólares, y ahora vale menos. Es favorable, bajó el precio, pero debe ser dosificado porque ha bajado tanto, fue demasiado abortivo lo que pasó. (Elena, 2018)

Esta última reflexión permite pensar en las resistencias a políticas activas para favorecer el acceso al suelo y en las brechas del aprendizaje social que se abren, o que se deben sellar para acompañar estas acciones. En este sentido, frente a la naturalización de las prácticas que avalan socialmente el funcionamiento especulativo del mercado de suelo, la creación de canales de comunicación institucional que aporten al aprendizaje social, y traduzcan e introduzcan el debate internalizado a la sociedad en su conjunto es un desafío pendiente en Pehuajó.

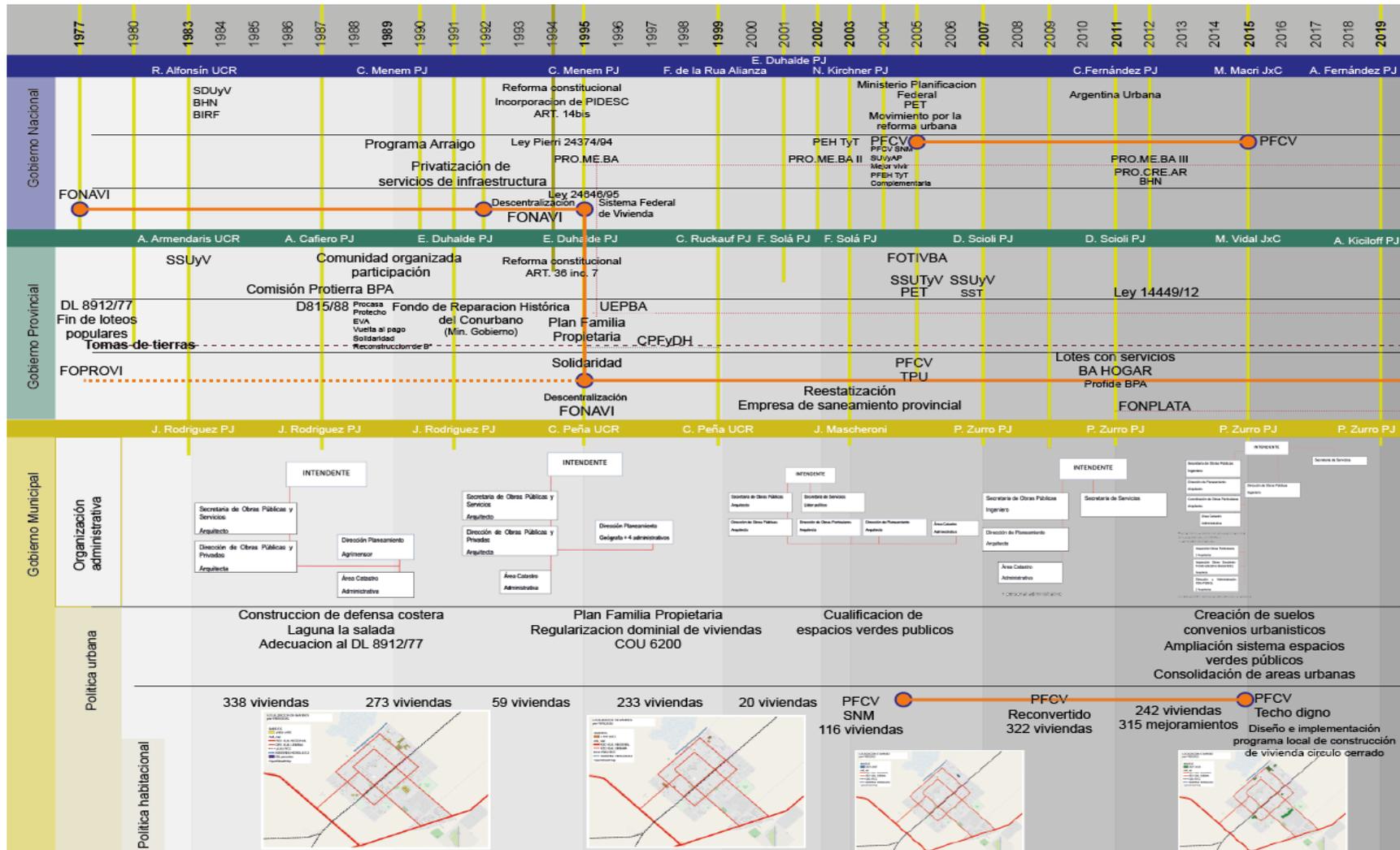
En relación al eje de análisis de la organización interna de las áreas administrativas locales, Obras Públicas consolidó y jerarquizó el equipo, incorporando nuevos técnicos, profesionales, trabajadores de la administración pública local. La continuidad del equipo de gestión a lo largo de, al menos dos periodos de gobierno, permitió profundizar en el conocimiento, capitalizó aprendizajes, propios y externos y aportó a la innovación de la política urbana. Así también los gobiernos locales de la PBA debieron bucear, estudiar, en la normativa urbana vigente en la PBA que, aunque desordenada y contradictoria, constituyen una caja de herramientas para la implementación de la acción pública urbana (Grahl, 2011).

A continuación, en la Figura N°1 se plantea una síntesis gráfica del estudio de caso que integra los periodos analizados, desde la vuelta democrática al año 2015, en Pehuajó. Se coloca en línea los problemas urbanos, las acciones urbanas desplegadas y se contextualiza cada periodo de gobierno local con el gobierno nacional y provincial. Asimismo, se recuperan instancias de capacitación y momentos de integración de políticas. Se pretende mostrar con esta sistematización la implementación de la política habitacional y de suelo en los distintos periodos de

gobierno local, desde el año 1983 al año 2015, la consolidación de aprendizajes instrumentales, políticos, de gestión que aportaron capacidades estatales locales para la gestión urbana, habitacional, de suelo, de planificación, integrando en políticas urbanas. El proceso de gestión analizado incidió en la modificación de la estructura administrativa, ampliando las incumbencias y alcances. Y se destaca que todos estos los cambios impactaron en la configuración de la ciudad y en el acceso a la vivienda para gran parte de la población.

La inversión pública recentralizada realizada entre los años 2005 y 2015 movilizó la economía, desato acciones públicas urbanas, que impulsó a la acción local a la gestión, consolidó el espacio urbano, construyó hábitat y densificó la actividad política, impactó en las relaciones intergubernamentales y movilizó el vínculo intergubernamental; también dejó instaladas capacidades estatales municipales para la gestión urbana, formadas con base en aprendizaje instrumental; cuya implementación interpeló a la sociedad en su conjunto, aportando, asimismo al aprendizaje social y relacional.

Figura N°1: Línea del tiempo de políticas urbanas, periodo 1983-2018, Pehuajó



Fuente: elaboración propia (2020)

6.5 Recapitulando

El estudio de caso desarrollado permitió resignificar la capacidad del gobierno a escala local para fijar sus propias políticas, relativizando el esquema tradicional de la *bajada* de la política provincial y nacional. En el período comprendido entre los años 2007 y 2015 el gobierno municipal generó políticas urbanas para garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad y a la vivienda y se posicionó como actor relevante en el mercado de suelo.

El estudio del proceso de implementación de la política urbana en Pehuajó iluminó sobre una acción pública de alta intensidad para el desarrollo urbano. Así, como marcó Cabrero Mendoza (2012), el municipio se constituyó en un laboratorio urbano, como constructor de convergencias de políticas sectoriales. Se afirma entonces, que, es en la escala local, donde se territorializan las políticas y se verifica una sutura a la disociación estructural de políticas sectoriales provinciales y nacionales. Así también, la escala de la ciudad de Pehuajó, una ciudad pequeña, actuó como factor positivo para promover cambios de alta complejidad en la búsqueda de políticas urbanas integradas.

Al mismo tiempo, en la experiencia de Pehuajó se reconoció que la implementación de instrumentos de manejo del suelo fueron aprendizajes anclados en la gestión, y aportaron al cambio de políticas. De modo indirecto y ante la vertiginosa valorización de espacio urbano, el caso de estudio también informó de la necesidad y urgencia de repensar la construcción de sentidos en torno a la propiedad por parte de la sociedad en su conjunto, en particular, para profundizar procesos de cambios en la gestión urbana con un sentido progresivo.

Otro elemento distintivo en el estudio de caso fue la articulación intergubernamental y social, y el enlazamiento de acciones y aprendizajes, que modificaron la acción pública de forma ascendente y aportaron a la formación de capacidades estatales locales, que elevaron el desempeño de la gestión local.

Por otra parte, se reconoció que en una ciudad pequeña las dificultades que impone a la gestión urbana un mercado de suelo con escasa regulación, es tan compleja como en la ciudad metropolitana. El estudio desplegado en Pehuajó, una ciudad del interior de la PBA, con una economía vinculada a actividad agropecuaria, habitualmente el excedente de la actividad económica es colocado en *ladrillos o tierra*. Sin embargo,

políticas urbanas como las aquí analizadas puede contribuir a amortiguar o inhibir el efecto de esas estrategias de ahorro o resguardo de valor, y penalizar la retención de suelo para su posterior valorización o herencia.

Aunque la investigación estuvo orientada a la búsqueda de instrumentos de políticas para orientar la construcción de la ciudad que garantice el cumplimiento de derechos sociales, aún cabe preguntar si la intervención estatal aquí analizada logró revertir la creciente brecha entre la producción de la vivienda, la demanda de hábitat y la mercantilización de la tierra. Estos aspectos no pudieron ser cuantificados a nivel local pero probablemente futuras investigaciones aportarán evidencia empírica en este sentido.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de esta investigación se forjaron argumentos que validan las hipótesis formuladas al inicio. El objetivo de esta investigación fue analizar el proceso de formación de capacidades estatales locales para la gestión urbana que impacta en el enlace de la política habitacional con la política urbana, en el marco de la implementación de los PFCV. El análisis sobre la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio y la gestión del suelo permitió indagar la relación entre la acción pública y el proceso de aprendizaje que aportó a la formación y fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión urbana. Se decidió realizar el estudio de caso en una ciudad pequeña de la PBA, Pehuajó. Con la intención de alcanzar los objetivos específicos definidos inicialmente en esta tesis, a lo largo de seis capítulos, se hilvanaron argumentos que emergieron del análisis de la política habitacional y el enlace (o no) con la política de suelo, desde las gestiones urbanas provinciales y locales, en la PBA.

Cimentados en estudios precedentes, se definió una tríada analítica con eje en la acción pública, las capacidades estatales y las lógicas y mecanismos que guían el mercado de suelo, como enlace de las políticas urbanas y habitacionales. De esta manera, el conocimiento del ciclo de la política pública y de los instrumentos utilizados en su implementación, aportó a reconocer el anclaje de la acción pública habitacional y de suelo, en el marco más amplio de las políticas urbanas. Estas políticas se territorializan sectorialmente, tienen lugar en el espacio urbano, al mismo tiempo que lo configuran en una relación dialéctica con lógicas e inercias particulares, producto de la acción colectiva de distintos actores, que interactúan, construyen y disputan la ciudad. Según Menazzi (2022) las políticas urbanas permanecían como *categoría autoevidente*, por eso, en este estudio se combinaron dos campos de conocimiento, por un lado, el de las ciencias políticas y, por otro lado, el de los estudios urbanos.

Desde el análisis del Régimen de Implementación se verificó que la política habitacional fue desplegada desde los distintos niveles del Estado, con diferentes roles, responsabilidades, alcances en la gestión del territorio, y asumió distinta injerencia e interacción con otros actores de la comunidad y del capital, de forma horizontal y transversal. En el marco del proceso de implementación de la política se reconocieron capacidades estatales formadas a lo largo del proceso histórico, pero también se identificaron capacidades adquiridas *ad hoc* para resolver nudos de gestión urbana. De esta manera, se observó que las capacidades estatales no son capas que

se superponen; ya que se entrelazan, consolidan, relacionan e interactúan a partir de acciones particulares de aprendizaje instrumental, social y político. Así también se reconoció que las capacidades estatales no operan de forma neutral, apuntan a fortalecer al Estado, en su rol regulador, y orientan la política.

Por otro lado, a partir del análisis del proceso de descentralización de la política, se reformularon las relaciones intergubernamentales y el modo en que los actores estatales y no estatales toman decisiones, *de y en* la acción pública, articulando recursos desde el gobierno central, el provincial y los gobiernos locales. En ese juego relacional se orientan las acciones públicas, en un mundo cada vez más financiarizado, éstas se posicionan en relación a garantizar (o no) el derecho a la vivienda y a la ciudad. En cada toma de posición vinculada a la política urbana o habitacional, se definen los destinatarios de la acción pública y el grado de apertura a la participación social; así como las condiciones de acceso a la ciudad, que impacta en la distribución espacial de la población y de la renta urbana.

En esta tesis, se buscó reconocer la estructuración de las políticas habitacionales en el marco de los procesos de globalización de la economía y de descentralización de la política. En esta línea, el contexto de análisis implicó la lectura de la fuerte valorización y mercantilización del espacio, en una fase agresiva de financiarización del capital. Fue en este contexto que a inicio del siglo XXI, desde el nivel local de gobierno analizado, se abordó la implementación de una política urbana de carácter intersectorial, con articulación y coordinación con los otros niveles de gobierno y con las organizaciones de la comunidad.

En este proceso tanto el suelo como la vivienda se consolidaron como bienes de cambio, lo que dificultó el acceso a ellos a una parte de la población. Al mismo tiempo, la implementación de la política habitacional en PBA evidenció cambios, continuidades y rupturas; algunas de las cuales estuvieron en sintonía con las tendencias estructurales antes señaladas.

Resulta evidente que toda decisión de financiamiento es central, al momento de desplegar la política pública, mejorar las condiciones de vida de la población y orientar la política de forma distributiva o redistributiva. En relación a la política habitacional analizada en esta tesis, en primera instancia, el financiamiento fue impartido desde el nivel macro, luego con la descentralización, hacia instancias subnacionales, intervino

el nivel meso. Posteriormente a inicios del siglo XXI, se recentralizó la política habitacional y las decisiones de financiamiento.

Al mismo tiempo, en el análisis de la línea histórica de implementación de la política habitacional, se reconoció la disociación de la acción pública de suelo y de vivienda; aunque a lo largo de este estudio se evidenció que estos componentes fueron cambiando de jerarquía en la definición de prioridades, financiamiento y dinamismo dentro de la política urbana. La acción pública urbana evolucionó en ese proceso y así también lo hizo la estructura administrativa y decisional del Estado, que de un Estado en reconstrucción (desde finales del año 1983), se constituyó en un Estado activo (en el período 2003-2015). En el análisis del derrotero de la política habitacional y de la política de suelo se reconoció que estas últimas se han manifestado más dinámicas y proclives a los cambios, mientras que las políticas habitacionales se reconocieron más estáticas y refractarias a los cambios.

En ese devenir se evidenció, en términos generales, que la política habitacional no ha registrado en su formulación la incorporación de aciertos y dificultades; más bien se trató de la reproducción de programas a lo largo del tiempo, que no ha contribuido a mejorar las asimetrías en la distribución de la renta urbana. La acción pública habitacional en PBA mantuvo, casi como única respuesta a la demanda, la construcción de vivienda nueva realizada por empresa constructora, bajo el modelo *llave en mano*, y destinada preferencialmente a la población asalariada, o con posibilidad de pago.

En contraposición, a lo largo de la investigación se reconocieron cambios en la política de suelo que incidieron en la implementación de la política habitacional que refieren al manejo de instrumentos de gestión, en tanto *expertise* que adquirieron los gestores locales, con base a la difusión de conocimiento y el aprendizaje. En un primer momento, en los años noventa, la acción pública de suelo tuvo un carácter únicamente remedial. Pero, posteriormente, fue activa, buscó anticipar la demanda con la intención de incidir en el funcionamiento del mercado de suelo.

En esta trayectoria de la política, en la que se reconocen obstáculos, la cuestión del suelo se transformó en un tema de agenda central para el desarrollo urbano, en general, y para la política habitacional, en particular. Ello se traduciría en la definición de nuevos programas y nuevo marco normativo provincial con la sanción de la Ley 14.449/12). Aunque se identificó que, en el marco del modelo de acumulación vigente,

el suelo continuó teniendo una valorización constante en el período analizado, el entramado de actores movilizados alrededor de los debates de política urbana buscó contribuir al aprendizaje social para desarmar el sentido común en torno a la especulación inmobiliaria.

En la trayectoria de las políticas urbanas se analizó el proceso de formación de las capacidades estatales, desde la recuperación democrática, la refundación del Estado Argentino, enmarcado en el proceso de globalización de la economía capitalista a escala planetaria y en el proceso de descentralización de la política, con las particularidades del caso argentino, que reconfiguraron relaciones intergubernamentales, posicionamientos de los actores gubernamentales, sociales y del capital.

De esta manera, en 32 años de implementación de la política urbana aquí estudiadas, (entre los años 1983 y 2015), las capacidades estatales para la implementación de la política urbana impactaron de forma diferencial en el desarrollo territorial, en creciente desigualdad. En este estudio, se recorrieron, también, las acciones institucionales que viabilizaron las políticas y se identificaron las capacidades estatales establecidas o formadas para la gestión urbana, en la implementación de la política habitacional, desde la recuperación democrática hasta el final de la implementación del PFCV, en el año 2015.

A la vuelta a la vida democrática, en el año 1983, bajo el paraguas de la globalización y descentralización, el rol asumido por los gobiernos locales, en general, fue de dependencia y sumisión a las instancias supralocales, aunque en el devenir, modificaron su rol asumiendo mayor protagonismo en las decisiones de política urbana. Desde el nivel central se asumió la potestad de inversión, en el marco de descentralización de la política (1983-2001) que aportó a generar acuerdos institucionales e intergubernamentales, aunque con bajos niveles de coordinación. Mientras que el nivel meso de la política, la PBA, con manejo de los canales de financiamiento, modificó su rol de decisor de la política al de articulador. Sin embargo, luego (a partir del año 2003) con la recentralización de la política habitacional, ajustó su participación al arreglo directo nación-municipio.

En este estudio se registró un Estado provincial, que atravesó periodos de transición, en sentidos contradictorios y que finalmente fue estructuralmente transformado. En el periodo comprendido entre los años 1987 y 1991 se identificó la relativa integración en

política urbana, de política habitacional y de suelo. Pasado este periodo, la hegemonía neoliberal, dio continuidad a la política habitacional, como *régimen de construcción de vivienda*, construcción de vivienda nueva, llave en mano, por empresa constructora, con escasa participación de la población destinataria de la política. La gestión urbana de la PBA acompañó esa definición con la formulación de políticas de corte neoliberal y, en ese marco, se definieron programas de generación y regularización de suelo, y sin intervención ni regulación del mercado de suelo urbano. Así, los cambios implementados desde mediados de los años setenta, fueron afianzados y ratificados en la década de los años noventa, de forma contundente y configuraron un territorio fragmentado y segregador.

Más adelante, a inicio del siglo XXI fomentando la relación directa Nación Municipio, se implementaron los PFCV, de forma diferencial en los municipios de la PBA. La territorialización de la política y las diferencias en las capacidades estatales para la gestión urbana imprimieron diferentes respuestas a la implementación de la política. De esta manera, el estudio del proceso de implementación de los PFCV en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, en la PBA, dio cuenta de capacidades estatales locales instaladas o formadas que enlazaron la política habitacional a las políticas urbanas, integrándolas.

Las capacidades estatales para la gestión urbana evolucionaron, oscilando de acuerdo con la orientación de la política que determinaba las relaciones interestatales. Se evidenció que las capacidades estatales locales, administrativas-técnicas, relacional-político, hacen funcionar al Estado y definen políticas e instrumentos para su implementación. Se identificaron como capacidades *mínimas* a las administrativas, mientras que las capacidades político relacional, son las más audaces, y requieren articulación social, intra e interestatal, necesarias para la implementación de la política; son las que aportan a generar consensos, que, acompañadas de estrategias de comunicación son capaces de expandir el aprendizaje social hacia la sociedad en su conjunto, e inciden en el cambio de políticas. Por su lado, las capacidades técnicas, remiten al conocimiento sectorial sobre instrumentos específicos para implementar las políticas urbanas, pero que, para impulsarlas, se requiere de las anteriores, y en conjunción, constituyen capacidades de gobierno, que cuando se institucionalizan, o generan institucionalidad, afianzan esos cambios.

Inscripta en la agenda urbana, la formación de capacidades para la gestión urbana se desarrolló en forma simultánea al agravamiento de las condiciones de habitar por parte

de la población. Así, las gestoras y los gestores municipales profundizaron en el conocimiento sobre el funcionamiento del mercado de suelo y los mecanismos de intervención estatal para la implementación de la política habitacional. En correlato con este proceso, la sanción de la Ley 14.449/12 consolidó sentidos colectivos para viabilizar el acceso al suelo, garantizar el derecho a la ciudad, efectivizar la gestión democrática de las ciudades, y promover el reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización. Con este instrumento se buscó flexibilidad política e institucional a los rígidos límites burocráticos impresos en la política pública. La sanción de esta ley trajo aparejado la constitución del Consejo Provincial de Hábitat y distintos Consejos Locales, para abrir a la participación social, académica y política, para establecer prioridades en la problemática urbana, un camino, de construcción colectiva de saberes y relaciones en permanente tensión.

En cuanto a los aprendizajes de gestión, la implementación de programas habitacionales, en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, forzaron y desencadenaron un proceso de formación de capacidades estatales locales para la gestión urbana. Particularmente, la implementación del PFCV Subprograma Nación Municipio reacomodó las relaciones intergubernamentales y jerarquizó a la escala local para la implementación de la política habitacional. Este programa de construcción de vivienda nueva, en gran escala, hizo visible el límite de suelo disponible, como así también, la gestión urbana que operaba de forma fragmentada. Se evidenció, de esta manera, que el PFCV subprograma Nación Municipio en tanto financiador de la acción pública de vivienda contribuyó al desarrollo de capacidades estatales locales para la gestión de políticas habitacionales.

El estudio en profundidad de la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, con hincapié en las relaciones intergubernamentales y la gestión del suelo aportó evidencia empírica sobre el anclaje de formación de capacidades estatales para la gestión urbana y la formulación e implementación de política urbana integradas. En el periodo de mayor auge de construcción de viviendas, entre los años 2005 y 2009, algunas localizaciones de conjuntos de viviendas, aportaron a la expansión de las ciudades complejizando el desarrollo territorial, y agudizando las dificultades de acceso al suelo, ya que éste se mantuvo con escasa regulación.

Como objetivo principal de la política habitacional recentralizada, de carácter distributiva, los PFCV, se definió impulsar la actividad económica para promover el empleo, en primera instancia, e incidir en el déficit habitacional en consecuencia. Se

pensó la política económica separada de la política urbana, sin considerar el impacto de la actividad económica en el mercado de suelo urbano, escasamente regulado. De esta manera, los decisores de la política se propusieron incidir en el patrón de desigualdad de ingreso y construir viviendas para mejorar las condiciones de acceso al trabajo sin registrar el anclaje material al territorio de las políticas habitacionales, es decir, el impacto de la demanda agregada en el precio del suelo. Así, la inversión territorial que se desplegó con la implementación de los PFCV, movilizó la actividad económica, pero sin considerar la diversidad de efectos en las dimensiones sociales, económicas y espaciales del territorio.

De esta manera, la decisión del gobierno nacional de brindar financiamiento habitacional de modo directo a los municipios, interpeló las capacidades de los gobiernos municipales de la PBA, y de Argentina en su conjunto. Estas decisiones de la macroimplementación de la política, fueron mediadas por la presión del mercado de suelo con escasa regulación. Este obstáculo impulsó a los gobiernos locales a desplegar pericias, a adquirir nuevas herramientas y a transitar un proceso de aprendizaje, que en conjunto aportaron a una gestión urbana más integrada.

En ese marco, con base en los convenios firmados, se realizó el estudio del sostenimiento en la implementación de programas habitacionales en municipios de la PBA. Se identificó la utilización de diversos instrumentos de gestión de suelo urbano por algunos gobiernos locales, y esto dio cuenta de un proceso de aprendizaje instrumental, que fortaleció a la gestión urbana local. El abordaje realizado evidenció que funcionarios y funcionarias adquirieron conocimientos para el manejo instrumental de suelo urbano que en algunos casos llevó a diseñar políticas urbanas locales. En tal sentido, el aprendizaje instrumental en la política urbana local aportó a la formulación de instrumentos de actuación, como programas habitacionales y de generación de suelo.

Al mismo tiempo, se registraron diversas estrategias para dar respuesta al problema de la escasez de suelo que informan sobre fortalecimiento de capacidades para la implementación de la política urbana, las que fueron más allá de las capacidades técnico-administrativas disponibles. Algunos gobiernos locales formularon políticas urbanas, de construcción de ciudad, que regulan la propiedad, limitan la especulación, y facilita el acceso al suelo urbano y a la vivienda a la población, y de esta forma garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad.

Se reconoció, entonces, que la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio y la gestión del suelo actuaron como disparadores de un proceso de aprendizaje, que contribuyó a la formación y fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión urbana. La formación de capacidades estatales para la gestión de la política habitacional es una ruta accidentada; los cambios en la política impactaron en la acumulación progresiva de aprendizajes, transformando la acción de gobierno y la convergencia entre las instancias gubernamentales y las demandas de la sociedad. En ese proceso, el desafío constante fue la institucionalización de esas nuevas prácticas, para que los aprendizajes no se diluyeran.

Con el estudio de caso desarrollado en Pehuajó, se propuso dar cuenta de un proceso de aprendizaje instrumental para el manejo de suelo urbano y cambios que impactaron en la formulación de política urbana. Así, en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, a nivel local se identificó la convergencia de políticas habitacionales con las políticas de suelo. La sutura de esa disociación que caracterizó la política habitacional a nivel provincial, tuvo a escala local una resolución novedosa al interior del proceso de territorialización de la política urbana. Se registró una política más integral, superadora de políticas sectoriales sin articulación entre sí, que potenció el desarrollo urbano y la inversión pública en Pehuajó. Como resultado del sostenimiento de implementación de la política habitacional, en este municipio se reconoció que la gestión urbana presentó características innovadoras.

De este modo, el caso de estudio reveló un camino de aprendizaje y las capacidades estatales locales para la gestión urbana que se anclaron en la estructura municipal. Al mismo tiempo, el carácter innovativo de la experiencia se observó en la implementación de instrumentos de gestión que incidieron en el mercado de suelo urbano local. La articulación del conjunto de instrumentos, analizados en el capítulo 6, contribuyeron a que el gobierno municipal se instituyera como un oferente estratégico en dicho mercado, movilizándolo un volumen considerable de suelo urbano con destinos diversos, entre otros disponer suelo para impulsar el acceso al financiamiento habitacional supra local.

Estos cambios de gestión incidieron en el comportamiento social o, al menos, en el sentido común establecido respecto aquello que el Estado puede hacer frente a la dinámica vertiginosa de valorización de la tierra en la ciudad. De este modo, el estudio desarrollado aportó evidencia empírica que permitió, por un lado, resignificar la capacidad de reacción política a escala local y, por otro lado, poner en relieve la

potestad de gobierno municipal para fijar sus propias políticas, relativizando el esquema tradicional de la *bajada* de la política provincial y nacional. Por otra parte, la voluntad política y la continuidad de los equipos de gestión local por más de un período de gobierno fue un elemento clave al momento de consolidar conocimientos y capitalizar experiencias.

Se reafirma entonces, que las capacidades estatales para la gestión urbana se reconocen en la profundidad que, en la micro implementación de la política, adquieren las respuestas a los problemas de acceso al suelo y a la construcción de ciudad. Es decir, en este nivel de implementación se incidió de forma directa en la orientación de una política urbana más articulada. En otras palabras, fue en la escala local donde el manejo del suelo urbano, pudo integrarse con el proceso de planificación de la ciudad para facilitar el anclaje de la inversión en el territorio. En paralelo, el municipio se reveló como unidad política, técnica y administrativa, capaz de aportar a una distribución social del espacio de forma más equitativa.

En este sentido, se verificó que la redefinición de las relaciones intergubernamentales a partir de la recentralización de la política habitacional, en el marco del proceso de descentralización hacia los municipios, fortaleció a estos últimos en su capacidad de gestión y reposicionamiento de la agenda urbana. De modo concurrente, en el marco del movimiento la reforma urbana que se dio a nivel nacional y provincial, la tesis evidenció que el nivel local se impuso al momento de formular e implementar política urbana más integrada, ya que fue en el ámbito municipal donde se cosieron las tradicionales distancias entre las políticas sectoriales.

Frente a un ciclo de disponibilidad de financiamiento habitacional, la problemática compleja del acceso al suelo urbano, interpeló a muchos de los gobiernos municipales de la PBA. Ello se tradujo en la necesidad de los equipos político-técnicos municipales de desplegar pericias, adquirir nuevas herramientas y transitar un proceso de conocimiento que aportara a una gestión urbana integrada, generando así, nuevas capacidades estatales.

En esta línea, el análisis de la gestión urbana realizado en el caso de Pehuajó dio cuenta de un aprendizaje social, así como también de la importancia de la articulación política frente a los conflictos y de la superación de las resistencias sociales, por ejemplo en relación a los modos de regular en términos urbanísticos la propiedad inmobiliaria. En paralelo, la experiencia de gestión urbana municipal manifestó la

capacidad de promover cambios de alta complejidad, ya que las dificultades que impone a la gestión urbana un mercado de suelo con escasa regulación en una ciudad pequeña, es tan compleja como en la ciudad metropolitana.

En el periodo analizado, la gestión urbana de Pehuajó, puso en relieve una clara decisión política por integrar y articular todas las fuentes de recursos habitacionales existentes, tanto aquellas vinculadas al financiamiento centralizado como al descentralizado. Asimismo, el nivel de gobierno local tuvo la capacidad de hacer de su conocimiento del territorio, un catalizador estratégico para integrar competencias y condensar políticas que emanaban de los distintos niveles de gobierno que cristalizaron y manifestaron en el espacio urbano.

Al mismo tiempo, en esta tesis se reconoció que la política habitacional nacional y provincial, en las coordenadas espacio temporales, no operó de forma solidaria con la construcción de ciudad. La formulación de la política habitacional en el nivel macro y meso de implementación –en sus modalidades centralizada, recentralizada o descentralizada- se pensó escindida de la política de suelo. Vale decir que estuvo estructuralmente concebida como una política de obra pública y desarrollo económico, que asumió o consideró al mercado inmobiliario como el ordenador territorial *natural* de la inversión pública.

No obstante ello, en el estudio realizado, se identificó que, conforme se generó un nuevo clima de época en el debate público, se fueron desarrollando capacidades estatales para la gestión urbana. Sin embargo, fue en la escala local donde la integración de las políticas sectoriales tuvo lugar. En especial, en aquellos municipios que, como en el caso de Pehuajó, tuvieron la vocación de promover políticas urbanas de carácter integral para conducir la ocupación del espacio urbano. Y, de esta manera, abandonar las políticas fragmentadas, construir puentes de integración y promover la reflexión de los aciertos y errores previos, para fortalecer las capacidades estatales de gestión urbana.

Por otra parte, no se puede soslayar que el trabajo de campo realizado en una pequeña ciudad y la mirada extensiva a escala del territorio provincial, mostró la existencia de un tipo de intervención estatal que no logra revertir el proceso de mercantilización de la tierra y la creciente brecha entre la producción capitalista de la vivienda y las demandas sociales de acceso al hábitat. Tanto en las grandes ciudades como en las pequeñas ciudades, el sistema dominante de la propiedad de la tierra

constituyó un límite para ampliar los horizontes de acción de la política urbana. Por este motivo, más allá del alcance del caso de estudio de Pehuajó, la persistencia del déficit habitacional en la PBA interpela (a académicos, funcionarios, técnico y organizaciones sociales movilizadas alrededor de la política urbana) a perseverar en formas de acción y búsqueda de instrumentos de gestión, para viabilizar la inversión territorial y la redistribución de la renta, para la construcción de una ciudad integrada.

Por último, los resultados de esta investigación evidencian la importancia de avanzar hacia un enfoque de políticas urbanas de carácter redistributivo, que limiten la concentración de riqueza e impacten en mejoras en la calidad de vida para el conjunto de la población, contribuyendo a la distribución equitativa del espacio urbano, la renta del suelo y el excedente económico.

La puja en la construcción de la ciudad confronta dos modelos. Por un lado, el modelo del capital financiero que subordina los procesos de toma de decisión y provoca una distribución regresiva del ingreso y del suelo urbano, imperando la lógica de mercado en el acceso al hábitat. Y, por otro lado, el modelo de la ampliación de derechos sociales, económicos, urbanos y ambientales, donde convergen tanto los derechos individuales como los derechos de incidencia colectiva. Para avanzar en la construcción de modelo más integrador de ciudad, es fundamental reivindicar y afianzar el rol del Estado en su conjunto y, en particular, potenciar el desarrollo de herramientas de intervención urbana en línea con los derechos de incidencia colectiva. Al mismo tiempo, el desarrollo de este enfoque de políticas urbanas integradas e integradoras, requiere profundizar el aprendizaje estatal y social, con perspectivas de género, y las articulaciones sociales necesarias para crear nuevas alianzas, nuevos consensos y nuevos sentidos en torno a la construcción de la ciudad y el hábitat.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, P. (2006) La ciudad caleidoscópica. Editorial Gesbiblo.S.L. España.
(2012) Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado de suelo. En Repensando la ciudad informal en América Latina, Cristina Cravino Compiladora. 1ª. Ed. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Alonso, G. (2007): Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Alonso. G. (editor) Capacidades estatales, instituciones y política social (pp.17-40). Buenos Aires: Prometeo.
- Aguilar Villanueva, L. (1ra. Edición, 1992). El Estudio de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública I. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.
(1ra. Edición, 1992). La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública II. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.
(1ra. Edición, 1992). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antologías de Política Pública III. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.
(1ra. Edición, 1992). La Implementación de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública IV. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.
- Alvarez, H. (2006). Cuaderno de CLASPO ARGENTINA. Número 11. Mejoramiento Habitacional y desarrollo de capacidades de un barrio del conurbano bonaerense. Estudio de caso.
- Aronskind, R (2019). La Argentina en la globalización. Voces en el FenixN° 78 fecha 10/01/2019. (<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-argentina-en-la-globalizacion>, entrada en abril 2022).
- Arqueros Mejica, M.S. (2020) Políticas urbanas, conflicto y territorio: complejidades de la acción público-privada en la producción del espacio. Estudios del Hábitat, vol. 18, núm. 1.
- Ascher, F. (2004) Los Nuevos principios del urbanismo. Traducido al castellano por Alianza Editorial.
- Badía, G. y Carmona, R. (2005) "Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios". En Capítulo V. Estudios de procesos de descentralización en la Provincia de Buenos Aires. Publicación del Seminario Internacional Descentralización y Fortalecimiento del Estado organizado por Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Municipales, con la colaboración UNLP y UNGS, La Plata, 2005.
- Ballent, A. (1995) Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. 1ª edición. Bernal. UNQUI.Seminario optativo PEUICO UNGS
- Baer, L. (2008) Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: El caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. En: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XL (156).
(2011) El mercado de suelo formal de la ciudad de buenos aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo

inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, área Geografía. UBA.
(2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, Vol. 42, No. 126, pp. 5-25

Baremboim, C. 2013. Mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Basualdo, E. (2006) "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera". En "Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales". Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto, 2006.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf>

Bellet, C. y Llop, J. (eds.) (2000): Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad. Editorial Milenio. Lleida.

(2004) Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Geo Crítica / Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VIII, núm. 165. (Consultado junio 2016 <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>)

Bennett C. J. y Howlett M. (1992) *The lessonsof learning: Reconcilingtheoriesofpolicylearning and policychange*. *PolicySciences* 25: 275-294, 1992. KluwerAcademic. Publishers. Printed in theNetherlands.

Bernazza, C. (2014) Función social de la propiedad en la Constitución del 49: la vigencia de una convicción. Disponible en www.claudiabernazza.ar, entrada julio 2023.

Bernazza C. y Longo F. (2014) Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130

Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.

Subirats, J., & Blanco, I. (2009). ¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano? *Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas*. *Medio ambiente y urbanización*, 70(1), 3-13.

Burguess, R. (1978) "Petty commodityhousingordweller control? A critique of John Turner'sviewsonhousingpolicy". *WorldDevelopment* Vol. 6 (9-10), pp. 1105-1133.

Borja, J., et al (1989). *Descentralización del estado. Movimiento social y gestión local*. Flacso Chile. Publicación electrónica: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/historico/borja.pdf>, entrada 28/4/2021).

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) *Gobierno local, ciudad y políticas urbanas*. *Estudios Demográficos y Urbanos*. Volumen 13 N°3 (39) Colegio de México.

Brunet, R. (2000). Las ciudades como Leida. Situación y perspectivas de las ciudades medias en Europa. En Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad. Editorial Milenio. Lleida.

Cabrero Mendoza, E. (2012) Acción Pública y desarrollo local. Ed. Fondo de la Cultura económica, México. Edición electrónica.

Campos, J.R. (2019) Aprendizaje de Políticas Públicas. El caso del Instituto Coahuilense de acceso a la Información pública en México. Opera, núm. 25, 2019. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67560760010>

Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. Andamios, 4(7), 249-267. Recuperado en 21 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632007000200010&lng=es&tlng=es.

Carrión F. y Erazo J. (2016) coordinadores. El Derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política. 1ra. Edición. LIBRUNAM 1907200. UNAM. México, 2016.

Castells, Manuel (1974). La cuestión urbana. Siglo XXI. España Editores SA.

Catenazzi, A. et al (2009). El retorno de lo político a la cuestión urbana. 1ed. Buenos Aires. Prometeo Libros, Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.

Catenazzi A. y Reese E. (2016) Argentina. 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes en Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina, Cohen, Carrizosa y Gutman. 1ed. Café de las Ciudades, CABA.

Ciccolella, P. (2014) Metrópolis Latinoamericanas. Mas allá de la globalización. 1ed Argentina CABA. Café de las Ciudades.

Clichevsky, N. (1975) "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR, Instituto Torcuato Di Tella- ITDT, Buenos Aires.

(1978). Ley de usos del suelo y mercado de tierras. Pag. 66/71 en Espacios Cepa. Centro de Estudios de Proyección del Ambiente.

(1996). Política Social Urbana. Normativa y configuración de la ciudad. 1º Ed. Espacio Editorial Impreso en Uruguay.

(2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. División de Medioambiente y asentamientos humanos. Serie Medioambiente y desarrollo Numero 28. Cepal- Eclac. Santiago de Chile.

(2012) Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión. Revista Iberoamericana de Urbanismo, www.upcommons.upc.edu.

Clichevsky, N y Manzanal, M. (1988) Cuaderno 25. Estado de la investigación urbana en la Argentina. CEUR.

Clichevsky N. Prevot Schapira, M y Schneier G. (1990) Cuaderno 29. Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno. CEUR.

Clichevsky, N. y Rofman, A. (1989): "Planificación regional y urbana en la Argentina. Una revisión crítica.", en Ciudad y Territorio N° 79, CEUR.

Clichevsky, N; Herzer, H. et al.(1990). Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Buenos Aires. IIED-AL.

Cohen, M. et al. (2016) Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Café de las ciudades.

Coraggio, J. L. (1989), "Los términos de la cuestión regional en América Latina" en José Luis Coraggio, Alberto Sabate y Oscar Colman (eds.), La cuestión regional en América Latina. Quito: Ediciones Ciudad.

(1998) Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

(1991), "Las dos corrientes de la descentralización" en Cuadernos del clae, núm. 56. Montevideo: Revista Uruguaya de Ciencias Sociales.

Corti, M (2015) La ciudad posible: guía para la actuación urbana. 1ed. CABA. Café de las Ciudades.

Cravacuore, D.et al (2017); Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat 1a ed compendiada. Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2017. Libro digital, PDF. Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-27779-5-1

Cravino C. (2008) Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio popular del área metropolitana de Buenos Aires. 1ed. Los Polvorines. UNGS.

(2012) Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires: 2004/2009. 1ed. Los Polvorines. UNGS. CICCUS

(2012) Repensando la ciudad informal en América Latina. 1ed. Los polvorines. UNGS.

Cuenya B. (1997) Descentralización y política de vivienda en Argentina en Colección CEA- CBC. N° 15, compilado por Cuenya y Falú. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común. Universidad Nacional de Buenos Aires.

(2016) Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo urbano en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. En: Carrión, F. y Erazo, J. (coord.) El derecho a la ciudad en América latina. Visiones desde la política, México: UNAM/PUEC-UNAM/CIALC/IDRC-CRDI.

Chiara, M, (2009) Relaciones intergubernamentales y "política" de la política sanitaria en Argentina en contexto posdescentralización en Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Política pública y Sociedad N° 16. UNC. (Versión digital <http://www.iifap.unc.edu.ar/publicaciones.html> entrada marzo 2021)

(2012) compiladora. Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires. UNGS. Los Polvorines.

Chiara M. y Di Virigilio M.M. (2017) Conceptualizando la gestión social. Capítulo II en Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas. Magdalena Chiara et al. 1ed. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chudnovsky, M. (2014). Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de Chaco y Formosa, en *Planificación Estratégica, nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Jorge Walter y Diego Pando Compiladores. Pag. 309-365. Primera edición. 2014 SAAP y CERALE, 2014. Buenos Aires

(2015) Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Comp. Mariana Chudnovsky, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento, Argentina

Danani, C. (1996) Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En HINZE, S. (coordinadora) *Políticas sociales contribución al debate teórico metodológico*. CEA/UBA. Buenos Aires (p.21-38).

de Mattos, C. A. (1989). *La descentralización¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?* Repositorio Eclac.org

(2015). *Revolución urbana, Estado, Mercado y Capital en América Latina*. Colección Estudios Urbanos. RIL Editores. E-book. Chile.

del Río, J. P. (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis desde el mercado de las localizaciones intra-urbanas y las trayectorias de los habitantes. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

del Río J.P.y Duarte J. (2011) Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003.2009 en el Conurbano Bonaerense, publicado en *La cuestión urbana interrogada, transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.

(2012). *La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense*. En M. C. CravinoCoord (2012). "Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas Federales de Vivienda en el área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)" Ediciones Ciccus. UNGS. Buenos Aires

del Río, J.; et al (2013). Interpretaciones acerca del crecimiento de la construcción y los efectos del boom inmobiliario en el acceso a la ciudad. XV Jornadas de Geografía de la UNLP, 25 y 26 de septiembre de 2013, La Plata, Argentina. EN: *Actas XV Jornadas, 2013*. La Plata: UNLP-FaHCE.

del Río, J. P; Vértiz, F; Ursino, S.(2014). *La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana*; Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras; *Estudios Sociales Contemporáneos*; 11; 12-2014; 76-86.

Del Campo, R (2019) *Análisis de iniciativas de movilización de suelo ocioso durante el período 2001 - 2015. El caso de un municipio de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Tesis de maestría en Políticas Ambientales y Territoriales. Facultad de Filosofía y Letras, UBA (disponible en <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/11353>).

Di Virgilio M.M. (2020) *The role of residential context and public policies in the production of urban inequalities*. The Wiley-Blackwell Companion to Urban and Regional Studies.

Di Virgilio M.M y Rodríguez, MC. (2011) compiladoras Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar. 1era edición, Prometeo Libros, 2011. Buenos Aires.

(2011) Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. Pag 17 a 46. En Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar. M.M Di Virgilio, et al. Buenos Aires. Prometeo Libros, 2011.

(2018) Hábitat, vivienda y marginalidad residencial, en "La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social / Juan Ignacio Piovani; Agustín Salvia. 1ª ed.- CABA: Siglo XXI Editores Argentina.

Di Virgilio M.M. y Galizzi, D (2017). Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis. Capítulo XII en *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, compilado por Chiara M. Di Virgilio M.M. Ediciones UNGS, 2017.

Duarte J. y Baer L (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina. Lincoln Institute of Land Policy (Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf)

Duhau, E. (1998) Emilio, Hábitat Popular y Política Urbana. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Espig- Andersen, G (1993). Los tres mundos del Estado de Bienestar. Edicions Alfons el Magnànim, IVEI, Trad. Begoña Arregui Luco, Valencia, 1993.

Evans, P. (1996) "El Estado como problema y como solución", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 35, n.º 140, Buenos Aires. (Publicación digital entrada octubre 2020 en http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/estado_y_politicas_publicas_y_sociales/Evans.pdf)

Faletti, Tulia (2004) Descentralización educativa en Argentina. e-I@tina, Geshal-IEALC. Fac. Soc. UBA, Buenos Aires, Argentina. Publicado en junio 2004. (Publicación electrónica <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/6229> entrada abril 2021)

Fernández Wagner, R. (2002) Teorías en hábitat y vivienda. Módulo 1 de la Maestría en Hábitat y vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. UNMdP y Secretaría de Posgrado Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR. UNR Editora, Rosario, Argentina.

(2007) "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En Assentamentos Informais e Moradia Popular. IPEA, Brasília, Brasil.

(2008) Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008. 1ed. Los Polvorines. UNGS. Buenos Aires. Biblioteca Nacional.

Fernández Wagner R. y Varela O. (2012). El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA. En Cravino, María Cristina (2012) Coord.

Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas Federales de Vivienda en el área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009).

Fidel, C (2004) Orientación y peculiaridades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90. En Fragmentos Sociales. Problemas urbanos de la Argentina. Cuenya, Fidel y Herzer Coord. 1ed. Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina.

Galizzi, Daniel A. (2011) Capacidades del Estado para la gestión del hábitat. Un análisis a nivel local en tres municipios del Gran Buenos Aires, en Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar. María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez, compiladoras. 1era edición, Prometeo Libros, 2011. Buenos Aires.

Gantus D. (2016) Estudios sobre la Administración Pública en la Argentina Contemporánea en Barros S [et al.] Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea. 1a ed. CLACSO, CODESOC, PISAC 2016. (Libro digital, descarga en línea ISBN 978-987-722-223-4)

Gargantini, D (2020) Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. Revista iberoamericana de estudios municipales, (22), 5-36.

Gargantini, D y Pedrotti, C (2018) Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xviii, núm. 57, 2018, 319-357. DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est20181131> (bajado octubre 2019)

Germani, G. (1976). La ciudad, el cambio social y la gran transformación, en Gino Germani (comp.) Urbanización, desarrollo y modernización, Buenos Aires, Paidós.

Gorelik, A. (2009) La producción de la "ciudad latinoamericana" en Revista de estudios latinoamericanos, Año 1, Nº 1, Buenos Aires, UNSAM, diciembre de 2009, pp. 161-184.

Grahl, S. (2011) Normas de Excepción al Ordenamiento Urbano y Territorial. Capítulo IX La regulación jurídica del uso de la tierra en la provincia de Buenos Aires (1977-2004). Resultados de la investigación empírica. Parte 3. <http://sedici.unlp.edu.ar>

Grandinetti, RM. (2014). Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica. Universitat Politècnica de València. <https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/37885>.

Grillo O. (1994) Notas sobre las formas de asentamiento de los sectores populares en relación con los impactos de las políticas de ajuste. En Políticas sociales y estrategias habitacionales, Grillo, Lacarrieu y Raggio, 1995. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Grimson, A (2014) Acerca de la relación entre territorio y política en Debates en torno a la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público. Compilado por Ana Arias; Bárbara García Godoy y Romina Manes. 1ed. Caba. Espacio Editorial

Gutiérrez, R. coord. (2011) "La habitación popular bonaerense 1943-1955. Aprendiendo en la historia". CEDODAL. Centro de documentación de Arte y Arquitectura Latinoamericana, Buenos Aires.

Hardoy, J.E. (1972). "El rol de la urbanización en la modernización de América Latina" (Cornell University, 1965), en J. E. Hardoy, Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea, Buenos Aires, Paidós.

Hardoy E y Moreno O. (1972) Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina. Revista Eure. Revistas de Estudios Urbanos y Regionales, Volumen 2, N°4. Santiago de Chile.

Harvey, D (1977) Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI Editores. España.
(2003). El Nuevo Imperialismo. Ediciones Akal. Madrid.

Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. Comparative Politics, Vol. 25. N° 3 (Apr. 1993) 275-296.

Herzer, H y Pérez P. (1999) "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina" en Modulo 1 El rol de los actores en la construcción y la gestión de la ciudad. Materia 2 Procesos Urbanos y Hábitat. Maestría en Hábitat y vivienda 1999-2000. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Secretaría de Investigación y Posgrado. General Pueyrredón.

Howlett M. (2012) The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policymaking. International Political Science Review 33 (5) 539– 555

Isuani F. (2012) Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de capacidades estatales. Documentos y aportes en Administración pública y Gestión Estatal. Vol 12, num.19. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina. p-51-74.

Jaramillo, S. (2009) Hacia una teoría de la Renta del Suelo Urbano. 2da. Edición revisada y ampliada. Universidad de los Andes. Facultad de Economía, CEDE. Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia.

(2012) Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales, en I-Regular: suelo y mercado en América Latina. (2012) Clara Eugenia Salazar, coord. 1ed. México D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales (p33-83)

Jordana, J. (2001) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Documentos de trabajo Proyecto conjunto INDES –Unión Europea I-22 UE. BID. Nueva York (versión digital <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf> consultado junio 2019)

Kessler, G. (2014) Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013. 1ed. CABA. Fondo de Cultura Económica.

Lattuada M. y Nogueira M.E. (2011) Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011) en Estudios Rurales. Publicación del centro de Estudios de la Argentina Rural. UNQ

Lacunza, P. (2004). El nuevo papel del Estado en la Argentina peronista: Mercante y el Plan Trienal de Trabajos Públicos en la provincia de Buenos Aires (1947-1949).

Anuario del Instituto de Historia Argentina 2004, N°4. P.101-126. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3250/pr.3250.pdf

Lascoumes P. y Le Gales (2014) Traducido por Ugalde V. Sociología de la acción pública. 2ed. El Colegio de México. México.

Lefevre, H. (1972). La revolución urbana. Alianza. Madrid.

Leiras, M. (2012) Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos políticos. (Versión digital en Scielo: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v17n2/v17n2a1.pdf> entrada mayo 2021)

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 3(5), 17-44. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>

Lódola, A. (2012). Desde adentro. Conquista, expansión, retraso y boom en el Oeste Bonaerense (1965-2010). 1 ed. Buenos Aires, Dunken.

López, I. (2007). "Sin los pies en el suelo. Acumulación de capital y ocupación del territorio en la Comunidad de Madrid" en Observatorio Metropolitano: Madrid: ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad. Ed. Traficantes de Sueños Madrid.

Lopez Acotto, A. et al. (2014) La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos. 1 ed. Los Polvorines. UNGS.

Llop Torne, J. (2005) Instrumentos de redistribución de la renta urbana. Ajuntament de Lleida. (Disponible en https://libros.fapyd.unr.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6695&shelfbrowse_itemnumber=9857)

Mann, M. (2008) Poder infraestructural revisado en Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. (2015) Comp. Mariana Chudnovsky, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento, Argentina (p-127-153).

Maricato, E. (2011) O impasse da política urbana no Brasil. Petropolis, RJ. Editora Vozes. Brasil.

Marichelar, M.G (2011). La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo. En Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar. M.M Di Virgilio, et al. Buenos Aires. Prometeo Libros, 2011.

Martínez de Jiménez (2000) La política de vivienda en la Argentina. Del Estado de Bienestar al Estado Post-ajuste. Materia 6 Políticas Habitacionales. Parte 2. La Situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas. Maestría en Hábitat y Viviendas edición 1999-2000. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño, Argentina.

Maxwell, J. A. (1996) *Qualitative Research Design*, Thousand Oaks: Sage Publications.

May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354

Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. Nueva sociedad N° 149. Mayo-junio 1997. pp.162-177

(2010). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). 2da. Edición Gorla. Buenos Aires.

Merlo Rodríguez, I (2012) Los modelos de organización pública local y la calidad de sus políticas: gobiernos locales con amplia autonomía y capacidades limitadas vs. Gobiernos locales con limitada autonomía y capacidades amplias. El caso de Argentina. XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena, Colombia.

Morales Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Material del Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Bogotá: LILP-UNC

Moro, J (2012). Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local en "*Chiara, M, (2012) compiladora. Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*". UNGS. Los Polvorines.

Narodovsky, P. (2015) Políticas e instituciones metropolitanas. Pilar Millé y Luciano Pugliese compiladores - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unidad Ejecutora Central (UEC) del Ministerio del Interior y Transporte, 2015. <http://www.dami.uec.gov.ar>

O'Donnell G. (1993) Estado, democratización y ciudadanía. En Nueva Sociedad 128 62-87.

O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. Redes. Volumen II. Número 4 (pág. 95-128). UnQui. Argentina.

Ortiz, E (1996) Vivienda para todos. Desafíos para los gobiernos del mundo. Environmental Impact Assessment Review. Volume 16, Issues 4-6, Julio-noviembre de 1996, páginas 439-442.

Oszlak, O. (1980) Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias Latinoamericanas. En 25 aniversario del INAP 1955-1980. 1980: México, p. 205-231. Disponible en www.oscarozslak.com.ar

(1991) Merecer la ciudad. Los pobres y el Derecho al Espacio Urbano. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Cedes y Hvmánitas. Buenos Aires, Argentina.

(1997) "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?" Reforma y Democracia, CLAD, No. 9, Oct.1997: Caracas. <http://www.oscarozslak.org.ar>

(2000), compilador. Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Volumen I. CEA/UBA. Colección CEA N°26. Buenos Aires, (p.17-32).

(2005), "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica", en A.A.V.V., Política y Gestión Pública, CLAD, Fondo de Cultura Económica.

(2014). Políticas públicas y capacidades estatales. Revista Forjando, 3(5) <http://www.oscarozslak.org.ar>.

Oszlak O. y Felder R. (1998). La capacidad estatal de regulación en Argentina. ¿Quis custodiet quos? Repositorio CEDES.

Pesoa Melina (2014). Sembrando ciudades: la fundación de ciudades en la provincia de Buenos Aires (1810-1916) QRU. www.raco.cat

(2016). Una ciudad para la pampa. www.upcpmmons.upc.edu

Petrelli, H. (2020) El derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio. 1 ed. CABA. Café de las ciudades.

Pintos, P (2023) Extractivismo inmobiliario y fricciones neoliberales de la naturaleza. Aportes para su teorización en Naturalezas Neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario. Patricia Pintos y Sofía Astelarra (coord.) 1ed. CABA. El Colectivo,

Pintos, P. y Narodowsky P. (2012) Privatopía Sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. 1ed. Buenos Aires. Imago Mundi.

Pírez, P. (1984) Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad. CEAL, Buenos Aires.

(1990) Gobierno local (Cap.IV), en Construcción y administración de la ciudad latinoamericana, compiladora Nora Clichevsky en Colección estudios políticos y sociales, 1 Ed. IIED-AL, GEL. Buenos Aires.

(2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina en Transformaciones globales, institucionales y políticas de desarrollo local. "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina" en Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (Comp.) HomoSapiens Ediciones, Rosario.

(2005) Lo público metropolitano y la gobernabilidad (Reflexiones inacabadas desde Buenos Aires) en Gobernanza, Competitividad y Redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI. Instituto de Estudios urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile. Colección Rideal. Chile. (p.323-341).

(2009) La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires en Buenos Aires, la formación del presente. Olacchi. Quito, Ecuador.

(2014) El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. Economía, Sociedad y Territorio N° 45. México.

(2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, (6), 131-167.

(2016) Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana Sociologías 18 (42). (Disponible en <https://www.scielo.br/j/soc/a/xYsP5QvBNjTtqPcsD8wvMWJ/?format=html&lang=es>)

Pírez, P. y Escolar M. y 2004, "¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina" (31-114) en Badía, G. y E. Pereyra (organizadores) Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires, Ediciones Al Margen – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Pírez, P. y F. Labanca (2009) "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno" en *Revista de Ciencias Sociales –Segunda época-* Año 1, No. 16

PISAC (2016). Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea. Sebastián Barros [et al.]; coordinación general de Sebastián Barros; Ana Gabriela Castellani; Diego Gantus. - 1a ed. CLACSO; CODESOC - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pradilla, E. (1983). El problema de la vivienda en América Latina. Centro de Investigaciones Flacso. Quito

Pradilla, E. y Ramírez, B. (2013) Teorías sobre la Ciudad en América Latina. Vol. II, Publicado por Universidad Autónoma Metropolitana, Ed. pp.505-562.

Prevot Schapira, M.C. (1990) Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso de Municipio de Moreno. Cuaderno 29. Cuadernos CEUR. CREDAL.

Rapoport, M. (2013) Historia económica, política y social de la Argentina. 6ta ed. Buenos Aires. Emecé.

Relli Ugartamendía, M. (2007) Producción de hábitat popular. Estado y actores comunitarios en el Barrio Islas Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990. CEUR CONICET. Tesis de Maestría 2007.

(2011) Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005. Publicado en La cuestión urbana interrogada, transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.

(2018) Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015. Tesis de doctorado en Geografía UNLP. 2018. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70079>

Reese, E. (2003) Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Curso de Gestión Urbana febrero 2003. Lima, Perú.

(2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En revista digital Carajillo de la ciudad. Revista digital de Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades. Año 3 – Octubre 2011. Recuperado de http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

(2020) Conferencia virtual en Congreso “Políticas e Instrumentos de Gestión del Suelo”, 25 y 26 de agosto y 1 y 2 de septiembre UNGS-CEVE-CONICET-AVE.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.

(2007) Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana, Capítulo 2 en Alonso, Guillermo. Capacidades estatales, instituciones y política social. 1.ed Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007

(2017). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. Capítulo V en Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Chiara y Di Virgilio Comp. UNGS. Los Polvorines, 2017.

(2017). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. Cap VI en Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Chiara y Di Virgilio Comp. UNGS. Los Polvorines, 2017.

Ríos, L. (2017) Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis de doctorado FAU UNLP. Repositorio documental UNLP Sedici. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>

Rodríguez, M.C; Di Virgilio, M.M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M. y Morales, B. (2007) Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires. AEU-IGG-FSCO-UBA: Buenos Aires.

Rodulfo, M. (2001). Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos. Mimeo

(2007). Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos. Programa de Actualización de posgrado: Hábitat y pobreza urbana en América Latina. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UBA

Rodulfo, M B y Boselli. (2015) T. Política Habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. Revista *Vivienda & Ciudad. Volumen 2: paginas 30-41*. Facultad de Arquitectura, urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

Rosas Huerta, A. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>

Sassone, Susana (1992). "Subsistemas urbanos policéntricos en los sistemas nacionales de ciudades. Un caso en la Argentina". En: Revista Geográfica, 116: 85-111.

Sbatella, J.et.al. (2013) El excedente Económico y sus usos en la Argentina (2003-2011). Revista Realidad EconómicaNº276.

Scatolini, L. (2014) El suelo urbano como factor redistributivo (La Municipalidad de Trenque Lauquen demuestra que se puede). www.scba.gov.ar/includes/descargas.

Scatolini L., Duarte J. y Hutton T. (2019) Hábitat, un desafío de todos. Universidad Nacional de La Plata.

Smolka, M. (1981) "Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para la conceptualización del problema". En: *Revista Interamericana de Planificación*. México: Sociedad Interamericana de Planificación, vol. XV, nº 60, pp. 70-89.

(2003). Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada. En: M. Freire y F.Brasil (Eds.). Os Desafios da Gestão Urbana. WB/EDI, FJP jointlywith IPEA e ESAF.

(2003) A regularizacao da ocupacao do solo urbano: a solucao que e parte do problema, o problema que e parte da solucao" En Pedro Abramo (ed) A cidade da informalidade. O desafio das cidades latinoamericanas. Rio de Janeiro. LivrariaSette Letras- FAPERJ.

Smolka, M. y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano:una comparación inter-americana. Revista Eure (Vol. XXIX, Nº 88), pp. 55-77.

Smolka M. y Furtado F. (2004)Modulo 4 del Curso de Posgrado Mercado de Suelo: teoría e instrumentos para la gestión de políticas. LILP-ICO, Los Polvorines, 2004.

Smolka, M. y Mullahy, L. (2010). Declaración de Buenos Aires. En: M.O. Smolka y L. Mullahy (Eds.).Perspectivas Urbanas. Cambridge, Massachusetts: LILP.

(2010). Impactos y evaluación de las políticas de suelo en Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, Lincoln InstituteofLandPolicy, Estados Unidos

(disponible en <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>)

Sautu R. (2005) Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. 1ra. edición. Lumiere. Buenos Aires.

Sautu R. et al (2010) Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. 1ed. Buenos Aires. Prometeo Libros

Sepulveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, R (2006). Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. 1ed. San José C.R. Centro de Cooperación Sueco.

Sidicaro, R. (2009) La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina: 1989-2001. 1°ed. 4ta. Reimpresión. Buenos Aires. EUDEBA, 2009.

Soja E. (2008). Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficantes de Sueños: Madrid

Sola –Morales de M. i Rubio. Las formas del crecimiento urbano. Ediciones UPC (1997) Barcelona. España.

Soldano, D. et al (2018). Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina. 1ed. Los Polvorines. UNGS.

Stoker, R. (1989) Un marco de análisis para el régimen de implementación. En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed) La implementación de las políticas. Editorial Miguel A. Porrúa. México. 2da. Ed. 1996.

Svampa, M. (2001). Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados. Editorial Biblos.

(2008) Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político. 1ed. Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina

Svampa M. y Viale, E (2014) Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo. Katz Editores. Buenos Aires.

Tiranti, S (2016) Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentidoestratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas. En Revista Estado y Políticas Públicas N°7 pp123-135. (Versión digital: <https://repositorio.flacsoandes>, consultado enero 2022)

Thoening, J. (1997): "Política pública y acción pública". Rev. Gestión y política pública Vol. VI, N° 1. México.

Thwaytes Rey, M. (1999). El Estado: notas sobre su(s) significado(s) en Materia 11: Teoría del Estado. Maestría en Hábitat y vivienda 1999-2000. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Secretaría de Posgrado. Mar del Plata.

Tobar, F. (2000). Herramientas para el análisis del sector salud. En *Medicina y Sociedad*, pp. 234-246, Vol. 23, Nº 2 (versión digital www.salud.unicen.edu.ar entrada marzo 2021).

Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis (pp. 118-135). México: Edicol.

Torres, H. (1991) Mapa social de Buenos Aires 1940-1990. Serie Difusión Nº3. Secretaria de Investigación FADU.

Turner, J. (1976). *FC HousingBy People. TowardsAutonomy in Building—Environ.*

Vásquez Cárdenas, A. V. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241

Víñas, V, Page, A. y Pike, E (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se pueden medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (72), 113-136. [Fecha de Consulta 20 de septiembre de 2020]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357559243004>

Vío, M (2011). Política habitacional y producción de ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de viviendas al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez, compiladoras. 1era edición, Prometeo Libros, 2011. Buenos Aires

Yujnovsky, O. (1984) *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino (1955-1981)*. Grupo Editor Latinoamericano. CEUR.

Zibblat D. (2008) Por qué algunas ciudades proporcionan mas bienes públicos que otras? Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas en 1912. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. (2015) Comp. Mariana Chudnovsky, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento, Argentina (p-127-153)

PUBLICACIONES

Revista del Capba D2. Primeras jornadas vivienda y ciudad. Mesa redonda: vivienda y desarrollo urbano y vivienda y políticas de estado. Numero 55 y 56 año 2006.

CELS (2016) Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat. Reajuste de tierras, parcelamiento y edificación obligatorios y participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias. Centro de Estudios Legales y Sociales. CABA

CELS (2017) Ley de acceso justo al hábitat. Guía para su aplicación. Centro de Estudios Legales y sociales, CABA.

CEPAL: Boletín Demográfico Nº 75. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población. Enero 2015.

CEPARJ, Cuaderno Temático 1 / Obras y Servicios Públicos, Comisión Vivienda y Desarrollo Urbano,

1987).

CFI (2005) Inversiones Estudio del Mercado de Suelo en diversas localidades de la PBA.: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2005/01/ifinal.pdf>

CIPECC (2018). ¿Cómo crecen las ciudades Argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados (en <https://www.cippecc.org/publicacion/como-crecen-las-ciudades-argentinas-estudio-de-la-expansion-urbana-de-los-33-grandes-aglomerados/>, entrada noviembre 2023)

Comisión Nacional de Tierras (2012). Misión, objetivos y competencias.

Comisión Nacional de Tierras (2012). Producción de suelo urbano.

Instituto de Estudios y Formación, CTA (2002). Shock distributivo, autonomía nacional y democratización. Ed. Página 12. CABA

Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos, vol II. Archivo Histórico de la Provincia 1941.

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Bs. As. Memoria 1956-1999. Buenos Aires: IVBA. 2007.

ICO-UNGS. Programa de Desarrollo Local (1998). Memorias de Encuentros1. El buen gobierno local. Experiencias en América Latina. Colección Institucional. Los Polvorines, PBA. Argentina.

Ministerio de Economía PBA (2004). U.G.E.I.F. Propuesta para la gestión del suelo. Mimeo.

Ministerio de Economía. Subsecretaría de Coordinación Económica. Estudios Demográficos N.º 19, Distribución de la Población 1947-2010. Dirección Provincial de Estadística. Junio 2014.

Ministerio de Economía DPE (2015). Año 1 Numero 1. Informe Técnico 4 Distribución territorial de la población en la Provincia de Buenos Aires 1947-2010 (pag 89-115). Publicación digital, consultada octubre 2019 en http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Poblacion_1.pdf

Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Provincia de Buenos Aires. Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva (2017) (consultado en octubre de 2020: www.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf)

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. (2017) Plan Estratégico de turismo sustentable Navarro Provincia de Buenos Aires.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2015) PET. Plan Estratégico Territorial Avance III. Edición síntesis. Subsecretaría de Planificación Federal de la inversión pública. 1.ed. Buenos Aires. 2012.

PET. Edición síntesis 2011. Subsecretaría de Planificación Federal de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial. Avance II. Síntesis. 1ed. Buenos Aires. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2012.

PBA. Ayer, hoy y mañana (1991) Síntesis Bonaerense. Subsecretaría de prensa y difusión de la Provincia de Buenos Aires.

Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. MVISP, 2007. Buenos Aires

PETurNavarro, (2017) Plan Estratégico de turismo sustentable de Navarro, PBA. Informe final consolidado. Disponible en www.argentina.gob.ar.

World Bank (1991) La agenda urbana para los '90.

World Bank (2000) Lucha contra la pobreza.

Instrumentos normativos/ regulatorios

Declaración sobre los Asentamientos Humanos (UN Hábitat, 1976). PIDESC. Pacto de San José de Costa Rica

Constitución Nacional, 1949.

Constitución Nacional Argentina, 1994.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994.

Legislación

Ley 3487/1913

Ley 5079/47

Ley 5142/47

Ley 5239/47

Ley 5303/48

Ley 5708/52

Ley 6769/58

Decreto 815/88

Decreto 3736/91

D 3389/87 PBA

Decreto 807/95

Decreto Ley 8912/77

Decreto Ley 9533/80 (modificado por decreto Ley 9984/83)

Decreto 148/2003

Ley 11.622/95

Ley 14.461/11

Ley 14449/11

Ley 14567, decreto provincial 41/14

Ley Nacional 19929/72

Ley Nacional 21473/92

Ley Nacional 21581/77

Ley Nacional 24320/94

Ley Nacional 24374/94

Ley Nacional 24464/95

Decreto PEN 1001/90

Ordenanzas

Ordenanza Municipal 62/00 COU Pehuajó

Ordenanza Municipal 86/11 Pehuajó

Ordenanza Municipal 46/14 Pehuajó

Ordenanza Municipal 03/14 Pehuajó

Ordenanza Municipal 28/14 Pehuajó

Ordenanza Municipal 47/14. Decreto promulgatorio municipal 844/14 Pehuajó

Ordenanza Municipal 71/14 Decreto promulgatorio municipal 1156/14 Pehuajó

Ordenanza Municipal 19/13 decreto promulgatorio municipal 378/13 Pehuajó
Ordenanza Municipal 01/15 decreto promulgatorio municipal 73/2015 Pehuajó
Ordenanza Municipal 02/15 decreto promulgatorio municipal 74/15 Pehuajó
Decreto municipal 1156/15 adjudicación círculo cerrado 3, 12 viviendas Pehuajó
Decreto municipal 976/2017 adjudicación círculo cerrado 4. 78 viviendas Pehuajó

Ordenanza 891/94 – Círculo Cerrado de Viviendas Trenque Lauquen.
Ordenanza. 3184/09 Creación Contribución por Mejoras (“Plusvalía”) Tren Lauquen.
Ordenanza. 3185/09 Fijación alícuota Contribución por Mejoras (“Plusvalía”) Trenque Lauquen.
Ordenanza 3465/10 Actualización del Código de Zonificación. Trenque Lauquen.
Ordenanza. 3534/10 Creación Consejo Asesor de Planificación Urbana Trenque Lauquen.
Ordenanza. 3588/10 Creación Fondo de Tierras Trenque Lauquen.
Ordenanza. 3808/11 Plan Director de Crecimiento Urbano (Ampliación Urbana). Trenque Lauquen
Ordenanza. 3880/12 Crea matriz de calles Trenque Lauquen.

Base de datos IVBA

Departamento de Estudios Previos. 2015
Sistema Listado gerencial IVBA 2015
Listado PFCV- SNM. IVBA-Estudios Previos, 2014
Listado tierra generada por el Plan Familia Propietaria, 1998.

Paginas consultadas

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion>
www.sajj.gob.ar
www.diarionoticiaspehuajo.com.ar
www.promeba.org.ar
www.cartoarba
www.urbasig
www.googleearth
www.indec.gob.ar

ANEXO DOCUMENTAL

Convenio Marco PFCV

CONVENIO MARCO PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 21 días del mes de julio del año 2004, entre el MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, representado por el Señor MINISTRO Arq. Julio Miguel DE VIDO (en adelante "EL MINISTERIO"), por una parte y por la otra, la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES representada por su Jefe de Gobierno Dr. Aníbal IBARRA, la PROVINCIA DE BUENOS AIRES representada por el Sr. Gobernador Ing. Felipe SOLA, la PROVINCIA DE CATAMARCA representada por el Sr. Vice Gobernador a cargo de la Gobernación Dn. Hernán COLOMBO, la PROVINCIA DE CORDOBA representada por el Sr. Vice Gobernador Cdr. Juan SCHIARETTI, la PROVINCIA DE CORRIENTES representada por el Sr. Gobernador Dr. Ricardo Horacio COLOMBI, la PROVINCIA DE CHACO representada por el Sr. Gobernador Dr. Roy NIKISCH, la PROVINCIA DE CHUBUT representada por el Sr. Gobernador Dn. Mario DAS NEVES, la PROVINCIA DE ENTRE RIOS representada por el Sr. Gobernador Dr. Jorge BUSTI, la PROVINCIA DE FORMOSA representada por el Sr. Presidente del Instituto Provincial de Vivienda Arq. Sergio Reinaldo GIMENEZ, la PROVINCIA DE JUJUY representada por el Sr. Ministro de Producción y Obras Públicas Ing. Cesar René MACINA, la PROVINCIA DE LA PAMPA representada por el Sr. Gobernador Ing. Carlos Alberto VERNA, la PROVINCIA DE LA RIOJA representada por el Sr. Gobernador Dr. Ángel Eduardo MAZA, la PROVINCIA DE MENDOZA representada por el Sr. Gobernador Ing. Julio Cesar COBOS, la PROVINCIA DE MISIONES representada por el Sr. Vice Presidente del Directorio del IPRODHA Dn. Joaquín SANCHEZ, la PROVINCIA DE NEUQUEN representada por el Sr.

Presidente del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo Cdor. José Manuel OSER, la PROVINCIA DE RIO NEGRO representada por el Sr. Gobernador Dr. Miguel Ángel SAIZ, la PROVINCIA DE SALTA representada por el Sr. Interventor del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda Dr. Rubén FORTUNY, la PROVINCIA DE SAN JUAN representada por el Sr. Gobernador Dr. José Luis GIOJA, la PROVINCIA DE SAN LUIS representada por la Sra. Vice Ministro de Progreso Lic. Graciela CORVALÁN, la PROVINCIA DE SANTA CRUZ representada por el Sr. Gobernador Dr. Sergio ACEVEDO, la PROVINCIA DE SANTA FE representada por el Sr. Ministro de Obras Públicas Arq. Alberto HAMMERLY, la PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO representada por el Sr. Secretario de Obras Públicas Ing. Raúl ROGRIGUEZ, la PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO representada por el Sr. Gobernador Dn. Mario COLAZO y la PROVINCIA DE TUCUMAN representada por el Sr. Interventor del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano Ing. Gustavo DURÁN, (en adelante "LAS JURISDICCIONES") se conviene lo siguiente:

PRIMERO: Con el objeto de dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas, "EL MINISTERIO", por intermedio de la SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, se compromete a otorgar a "LAS JURISDICCIONES", en cumplimiento de los condicionamientos que resultan del presente Convenio, un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de CIENTO VEINTE MIL (120.000) unidades de vivienda.

SEGUNDO: El monto del financiamiento por vivienda con infraestructura y su superficie cubierta mínima para cada una de las Jurisdicciones, son los que constan en el Anexo I del presente CONVENIO.

TERCERO: La distribución por zonas geográficas y por Jurisdicción que oportunamente se acuerde tendrá el carácter de inicial. La misma será ajustada a partir del sexto mes de la fecha que se convenga para el inicio del Programa y con posterioridad cada tres meses, sobre la base de los siguientes indicadores combinados:

1°) Eficiencia en el gasto, medida en función de la utilización efectiva por la Jurisdicción de los recursos comprometidos para el período en análisis.

2°) Características del déficit habitacional y nivel de desocupación de la Jurisdicción.

3°) Cumplimiento de metas en el "Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FO.NA.VI.", a celebrarse próximamente entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. .

El procedimiento para combinar estos indicadores para la reasignación de cupos, será establecido por el Consejo Nacional de la Vivienda.

CUARTO: Es objetivo del PROGRAMA que el monto por vivienda que financia la Nación cubra el CIENTO POR CIENTO (100%) de su costo y el de su infraestructura. No obstante, se admitirá un financiamiento complementario a cargo de "LAS JURISDICCIONES", en el caso en que éstas deban adquirir los terrenos, realizar obras complementarias imprescindibles o incorporen mejoras en sus proyectos.

QUINTO: Los proyectos a ser presentados para su inclusión en el PROGRAMA, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Respetar las superficies cubiertas mínimas establecidas en el Anexo I.
- b) La tecnología a utilizar será mano de obra intensiva.

- c) El plazo de ejecución de la obra no podrá exceder los doce (12) meses, incluso si hubiera un financiamiento complementario en los términos del ARTÍCULO CUARTO.

SEXTO: "LAS JURISDICCIONES" propondrán a la SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, un listado de los proyectos que se encuentran en condiciones de participar del PROGRAMA.

La SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, a los efectos de analizar las posibilidades de ejecución de los proyectos que se propongan, entregará a los INSTITUTOS DE VIVIENDA de "LAS JURISDICCIONES", formularios en los que se especificarán todos los elementos que serán evaluados a los fines de acordar el financiamiento y con posterioridad, hacer posible la verificación del cumplimiento del Plan de Trabajos y el Cronograma de Inversiones.

SÉPTIMO: Cuando se proponga un financiamiento complementario en los términos del ARTÍCULO CUARTO, "LAS JURISDICCIONES" se comprometen a hacer expresa la disponibilidad de fondos con destino a dicho financiamiento complementario.

OCTAVO: Los Organismos de Vivienda de "LAS JURISDICCIONES" deberán comenzar el proceso de adjudicación una vez iniciadas las obras, a fin de que las viviendas puedan ser adjudicadas en el momento de concluir las mismas, iniciando de manera inmediata el recupero de las cuotas de amortización que pasarán a formar parte de los recursos propios.

NOVENO: Los financiamientos se concederán en forma individual por proyecto. Se suscribirá entre la SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y

VIVIENDA y el INSTITUTO DE VIVIENDA de cada JURISDICCIÓN un Convenio Particular para cada obra.

DÉCIMO: A los efectos de poder verificar los compromisos de inversión en las obras que reciben financiamiento, los INSTITUTOS DE VIVIENDA de cada JURISDICCIÓN, deberán llevar una contabilidad independiente por cada proyecto y abrir una cuenta bancaria específica general para este PROGRAMA, en la que ingresen todos los recursos que luego se utilizarán para el pago de los certificados correspondientes, provengan de la Nación o del financiamiento complementario a cargo de la Jurisdicción, cuando corresponda.

UNDÉCIMO: La SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA realizará las auditorías técnicas y financieras que considere convenientes para verificar el cumplimiento de las obligaciones que resultan del presente y hagan a la correcta ejecución del proyecto.

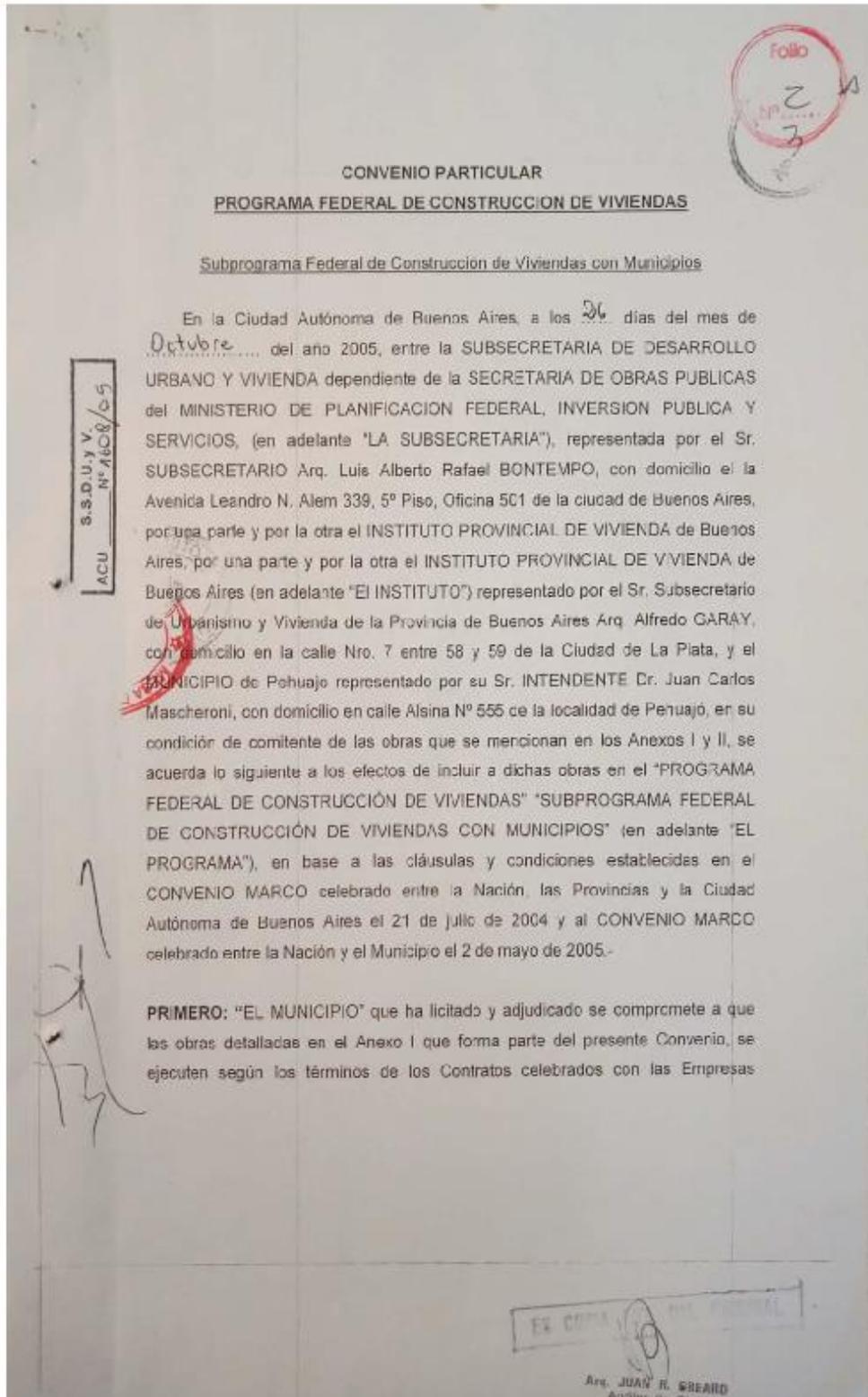
Previa lectura, las partes se ratifican y firman en las hojas siguientes, en el lugar y fecha que se indican al comienzo.

**ANEXO 1 - CONVENIO MARCO DEL PROGRAMA FEDERAL PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS**

Región	Provincia	Numero de viviendas	Superficie mínima	Costo por vivienda	Monto a financiar	Porcentaje
Patagonia Sur	Chubt	4.000	49	42.000	168.000.000	4,3%
	Santa Cruz	3.000	49	58.000	168.000.000	4,3%
	Tierra del Fuego	1.200	49	65.000	78.000.000	2,0%
	Total Región	8.200			414.000.000	10,7%
Patagonia Norte	La Pampa	1.400	49	33.000	46.200.000	1,2%
	Neuquén	1.400	49	42.000	58.800.000	1,5%
	Río Negro	3.000	49	42.000	126.000.000	3,3%
	Total Región	5.800			231.000.000	6,0%
Cuyo	La Rioja	2.000	44	30.000	60.000.000	1,5%
	Mendoza	4.000	44	30.000	120.000.000	3,1%
	San Juan	5.000	44	30.000	150.000.000	3,9%
	San Luis	1.000	44	30.000	30.000.000	0,8%
	Total Región	12.000			360.000.000	9,3%
NOA	Catamarca	2.000	44	30.000	60.000.000	1,5%
	Jujuy	3.000	44	30.000	90.000.000	2,3%
	Salta	2.000	44	30.000	60.000.000	1,5%
	Santaiago del Estero	4.000	44	30.000	120.000.000	3,1%
	Tucumán	4.000	44	30.000	120.000.000	3,1%
	Total Región	15.000			450.000.000	11,6%
NEA	Chaco	2.900	44	30.000	87.000.000	2,2%
	Corrientes	2.900	44	30.000	87.000.000	2,2%
	Entre Ríos	2.900	44	30.000	87.000.000	2,2%
	Formosa	1.400	44	30.000	42.000.000	1,1%
	Misiones	2.900	44	30.000	87.000.000	2,2%
	Total Región	13.000			390.000.000	10,1%
CENTRO	Córdoba	8.000	44	30.000	240.000.000	6,2%
	Santa Fe	10.000	44	30.000	300.000.000	7,7%
	Total Región	18.000			540.000.000	13,9%
METROPOLITANA	Ciudad de Buenos Aires	5.000	44	40.000	200.000.000	5,2%
	Interior Bs. As	10.000	44	30.000	300.000.000	7,7%
	Partido gran Buenos Aires	33.000	44	30.000	990.000.000	25,5%
	Total Región	48.000			1.490.000.000	38,5%
TOTAL PAIS		120.000			3.875.000.000	100,0%

Convenio PFCV Nación Municipio, Pehuajo

Impulsado por CamScanner



Impulsado por  CamScanner 

Foto
3
19/...

adjudicatarias, respetando en un todo los Convenios Marco que rigen "EL PROGRAMA"

SEGUNDO: El monto del financiamiento a cargo de la Nación, asciende a los montos consignados para cada obra detallados en el Anexo II. "LA SUBSECRETARIA" reconocerá eventuales redeterminaciones de precio, aprobadas por cada Organismo Jurisdiccional, hasta el monto que resulte de aplicar la metodología del Decreto Nacional N° 1295/2002, en el prototipo establecido por la "SUBSECRETARIA". A tal efecto se considerará como mes base para el cálculo, el correspondiente al mes de apertura de la licitación.

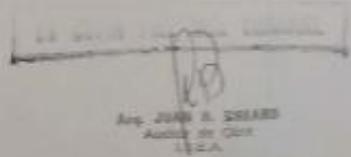
TERCERA: Los plazos de ejecución de las obras se fijan según el Plan de Trabajos de cada Obra y el Cronograma General de Desembolsos que "EL MUNICIPIO" acordó con "LA SUBSECRETARIA" y que como ANEXOS I y II respectivamente, forma parte integrante del presente convenio. "EL MUNICIPIO" consiente que el primer desembolso, equivalente al quince por ciento (15 %) del monto que se financia, será abonado directamente a las Empresas Contratistas por "LA SUBSECRETARIA", antes del inicio de la obra en concepto de anticipo financiero; estos fondos serán depositados en las cuentas bancarias habilitadas para el Programa.

A fin de garantizar la eficiente ejecución de las obras, "LA SUBSECRETARIA" prevé realizar los desembolsos a "EL MUNICIPIO" por anticipado del cien por ciento (100 %) de adelanto sobre certificación prevista en el cronograma de desembolsos para el primer mes de obra y subsiguientes. En el caso de subejecución en el mes de que se trate, al realizarse la certificación correspondiente se deducirá el porcentaje no ejecutado.

Los pagos de "EL MUNICIPIO" a las Empresas Contratistas serán abonados contra certificación de avance de obra emitido por "EL MUNICIPIO", conformada previamente por el mismo y visada por "EL INSTITUTO".

Con el último certificado se procederá al cierre financiero de cada obra una vez realizada la rendición correspondiente.





 Ing. JUAN A. DEBARD

 Auditor de Obra

 I.O.S.P.

Impulsado por CamScanner

4

CUARTA: La responsabilidad de la Nación en cuanto al financiamiento, es por el monto que se establece en el ANEXO II. En consecuencia no se hará cargo de eventuales sobre costos por vicios ocultos que no hubieran sido reparados por el contratista en tiempo y forma.

S.S.D.U.V.V.
Nº 4606/05
ACLU

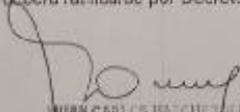
QUINTA: "EL MUNICIPIO" se compromete a transferir el dominio de los terrenos a favor del "INSTITUTO" durante el transcurso de la ejecución de la obra.

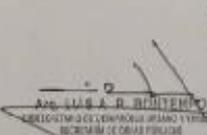
SEXTA: "EL INSTITUTO" deberá coordinar las etapas del proceso de adjudicación, de manera que al concluirse las obras, las viviendas sean entregadas a los adjudicatarios, quienes comenzaran a abonarlas en un plazo no mayor a dos (2) meses desde la recepción de la obra y escrituradas en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la adjudicación.

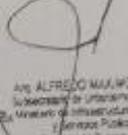
SÉPTIMA: "LA SUBSECRETARIA" realizará las auditorías técnicas y financieras que considere convenientes, para verificar el cumplimiento del plan de trabajos y el cronograma de desembolsos, comprometiéndose "EL MUNICIPIO", a facilitar las tareas respectivas y a suministrar los elementos y datos que le sean requeridos.

OCTAVA: "EL MUNICIPIO" se compromete a cooperar activamente con la tarea del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social y de verificación de las condiciones de seguridad e higiene, facilitando el ingreso a las obras y a la documentación aportada por las Empresas en relación con estos temas.

Previa lectura, las partes firman tres (3) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, en el lugar y fecha que se indican al comienzo. El presente convenio deberá ratificarse por Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires


JUAN CARLOS MARICHELAR
 INGENIERO EN OBRA
 PARTIDO DE FERIA JOI


Luis A. B. Britten
 SUBSECRETARIO DE OBRAS PÙBLICAS
 MINISTERIO DE OBRAS PÙBLICAS, VIVIENDA
 Y SERVICIOS PÙBLICOS


Alfredo Maximo Garay
 SUBSECRETARIO DE OBRAS PÙBLICAS Y VIVIENDA
 MINISTERIO DE OBRAS PÙBLICAS, VIVIENDA
 Y SERVICIOS PÙBLICOS


Arg. **JUAN B. BRIAND**
Autoridad de Obra
LVSEA

Resolución 528/05

528

N° 38

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA
VIVIENDA Y SERVICIOS PUBLICOS

LA PLATA, 16 SEP 2005

Visto el expediente n° 2400-599 de 2005 relacionado con el "Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios" y el "Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios", y

CONSIDERANDO:

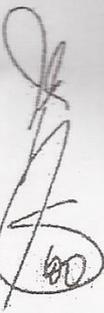
Que los mencionados Subprogramas se inscriben en el "Programa Federal de Construcción de Viviendas" en base a las cláusulas y condiciones establecidas en el Convenio Marco celebrado entre la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias, con fecha 21 de julio de 2004 y aprobado mediante el Decreto n° 1718/04;

Que las obras previstas en los Subprogramas serán ejecutadas por empresas seleccionadas mediante licitación pública por los municipios involucrados en los mismos y ejecutadas en un todo de acuerdo con el Convenio Marco antes mencionado;

Que a los efectos de la realización de las obras, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y cada uno de los Municipios, han celebrado un Convenio Particular para cada proyecto, en el que se establecen los compromisos que cada una de las partes acuerdan para la ejecución de las obras;

Que de acuerdo a lo establecido en los convenios particulares más arriba nombrados, el monto del financiamiento aportado por la Nación será desembolsado en forma directa a los Municipios, sin participación financiera ni contable del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, estando los Municipios a cargo de la inspección de las obras;

Que por lo antes expuesto resulta procedente facultar al Instituto de la Vivienda para implementar las acciones necesarias para promover el recupero de la totalidad de los fondos invertidos a los Municipios;





528

Que en virtud de ello, resulta necesario establecer los procedimientos que deberán observarse para la realización de las tareas alineadas al Plan de Desarrollo del Instituto de la Vivienda de la Provincia;

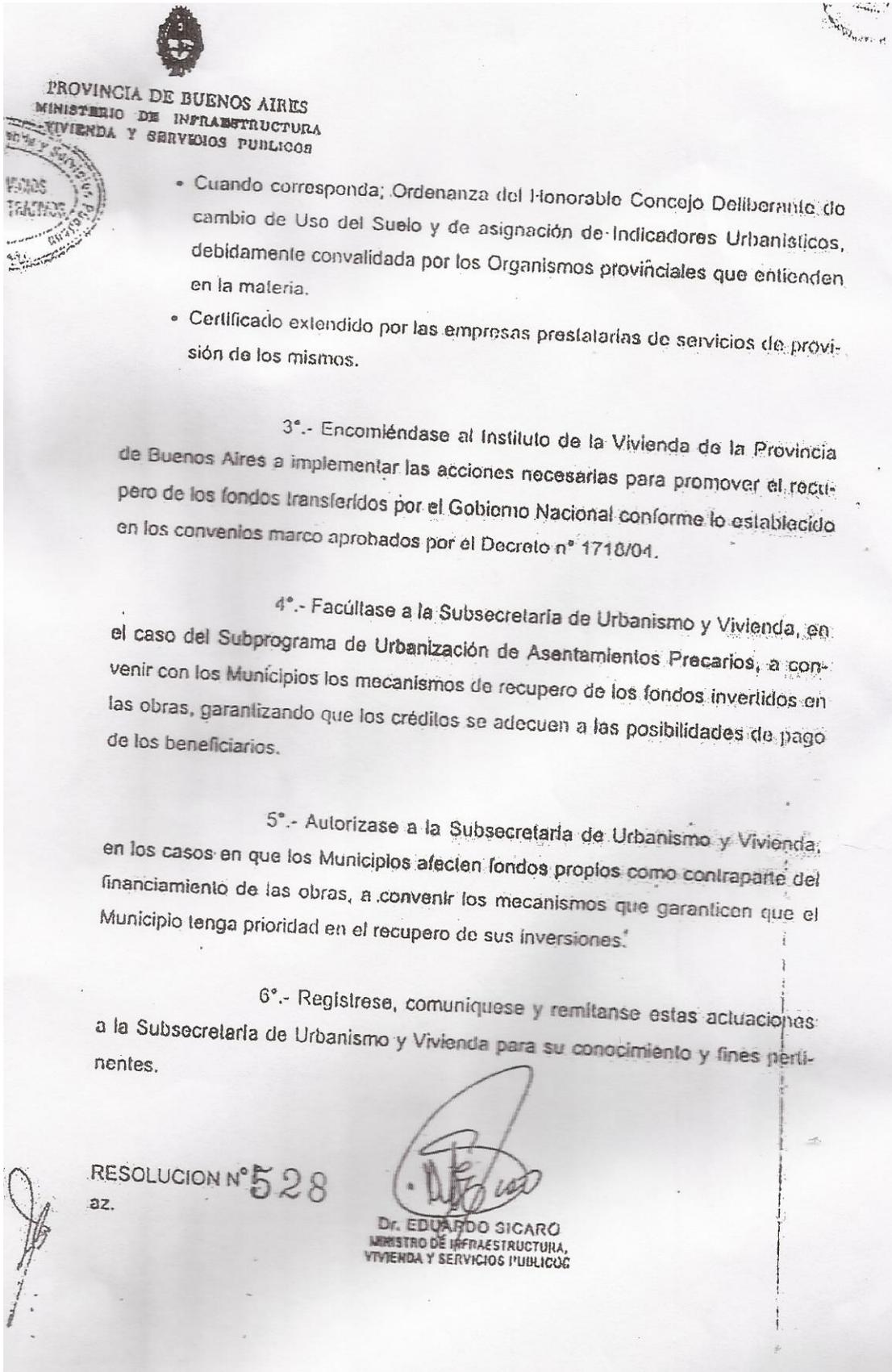
Que de conformidad con dictaminado por la Asesoría General de Gobierno (fs. 33 y vta.), el

MINISTRO DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA
Y SERVICIOS PUBLICOS
RESUELVE:

1°.- Las transferencias de dominio a favor del Instituto de la Vivienda de la Provincia de las tierras en donde se desarrollan los distintos proyectos que han sido licitados y adjudicados a las empresas seleccionadas por los municipios incluidos en el "Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios" y en el "Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios", serán realizadas con posterioridad a que dichas obras cuenten con la Recepción Provisoria.

2°.- Para el cumplimiento del cometido enunciado en el artículo precedente, los municipios proveerán al Instituto de la Vivienda, previo a la transferencia de dominio de que se trate, los siguientes instrumentos que se detallan:

- Ordenanza del respectivo Honorable Concejo Deliberante autorizando la transferencia de dominio.
- Certificados de Dominio de las tierras que den cuenta de su inscripción registral a nombre del municipio correspondiente y de la inexistencia de gravámenes, interdicciones u otras afectaciones.
- Certificado de Aptitud Hidráulica de los predios, extendida por el Organismo provincial competente.
- Certificado de Aptitud Urbanística, expedido por el Organismo competente.
- Plano de mensura y subdivisión.



ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, FIGURAS E IMÁGENES

TABLAS

Tabla N°1: Programas implementados por origen de financiamiento en PBA. Pag 63.

Tabla N°2: Implementación del Programa Bonaerense Tierra y Vivienda e infraestructura, período 1992-2002. Pag 89.

Tabla N°3: producción de viviendas y soluciones habitacionales por año y por origen de financiamiento. Pag.100.

Tabla N°4: Continuidades y rupturas en la implementación de política habitacional. Pag 113.

Tabla N°5: Dominio de suelo utilizado para la construcción de viviendas por año de implementación del PFCV subprograma Nación Municipio. Pag.130.

Tabla N°6: Instrumentos utilizados para disponer de suelo en la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, 2005-2008. Pag. 134.

Tabla N°7: construcción de viviendas por programas recentralizados y descentralizados en 89 municipios PBA, periodo 2005-2015. Pag 136.

Tabla N°8: Municipios por categorías de gestión urbana para implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, periodo 2005-2015, PBA. Pag. 142.

Tabla N°9: Generación de suelo con PFP 1995-1998 en Navarro. Categoría 1. Pag. 147.

Tabla N°10: Viviendas por programa y localización en tierras de PFP. Previa al PFCV. Navarro. Pag 148.

Tabla N°11: instrumento para generar suelo urbano, cantidad de viviendas por programa y año de convenio en el periodo 2005-2015. Categoría 1. Navarro. Pag. 148.

Tabla N°12: Cantidad de viviendas construidas por PFCV subprograma Nación Municipio e instrumento utilizado para generación de suelo urbano. Categoría 2. L.N. Alem. Pag. 150.

Tabla N°13: Cantidad de viviendas por programa, año de convenio en el periodo 2005-2015. Categoría 2. L. N. Alem. Pag. 152.

Tabla N°14: Cantidad de viviendas por año, por programa convenido 2005-2015. Categoría 3. Pehuajó. Pag. 155.

Tabla N°15: Cantidad de viviendas convenidas por año, por programa e instrumento de gestión de suelo, 2005-2015. Categoría 4. Olavarría. Pag 159.

Tabla N°16: Evolución demográfica de la ciudad de Pehuajó. Pag 174.

Tabla N°17: Relación población rural/urbana en lecturas intercensales, 1947-2010, Pehuajó. Pag 175.

Tabla N°18: Barrios construidos por la política habitacional, período 1983-1995, Pehuajó. Pag. 181.

Tabla N°19: Síntesis de construcción de viviendas periodo 1995-2003, Pehuajó. Pag 189.

Tabla N°20: Síntesis de construcción de viviendas, 2003-2007, Pehuajó. Pag. 196.

Tabla N°21: Barrios construidos periodo 2007-2015, Pehuajó. Pag 200.

Tabla N°22: Cantidad de viviendas por programa, barrios y dominio del suelo utilizado, 2011-2018, Pehuajó. Pag. 201.

Tabla N°23: Síntesis de operaciones urbanas, periodo 2011-2015, Pehuajó. Pag. 218.

Tabla N°24: Síntesis acciones urbana, 1983-2015, Pehuajó. Pag. 235.

Gráficos

Gráfico N°1: Viviendas y mejoramientos habitacionales construidas por programas del PFCV en PBA, 2004-2015. Pag. 96

Gráfico N°2: Porcentaje de Inversión periodo 2004-2015 por origen de fondos en PBA. Pag 99.

Gráfico N°3: Cantidad de viviendas convenidas en PBA por año, período 2004-2014, con financiamiento descentralizado y recentralizado. Pag. 100.

Gráfico N°4: cantidad de viviendas convenidas PFCV subprograma Nación Municipio, en 89 Municipios de la PBA, años 2005 y 2011. Pag 126.

Gráfico N°5: Producción de vivienda por tipo de programa según recursos FONAVI, centralizados y descentralizados, período 1983-1995, Pehuajó. Pag.181.

Gráfico N°6: Organigrama de la secretaría de Obras Públicas período 1983-1995 de Pehuajó. Pag 185.

Gráfico N°7: Síntesis de construcción de viviendas, 1995-1999, Pehuajó. Pag.189.

Gráfico N°8: Organigrama Área Obras Públicas y Planeamiento, 1995-2003, Pehuajó. Pag 194.

Gráfico N°9: Organigrama secretaria de Obras Públicas 2003-2007, Pehuajó. Pag 197.

Gráfico N°10: Cantidad de viviendas construidas por origen de financiamiento, 2011-2015, Pehuajó. Pag. 201.

Gráfico N°11: Organigrama de la secretaría de Obras Públicas a 2015, Pehuajó. Pag 203.

Gráfico N°12: Actualización Organigrama secretaría de Obras Públicas a 2018, Pehuajó. Pag 204.

Gráfico N°13: Síntesis de construcción de viviendas, periodo 1983-2015, Pehuajó. Pag. 233.

Figuras

Figura N°1: Línea del tiempo de políticas urbanas, periodo 1983-2018, Pehuajó. Pag. 241.

Imágenes

Imagen N°1: Cantidad de viviendas PFCV, subprograma Nación Municipio en 89 municipios 2005-2011. Pag 126.

Imagen N°2: Categorías de sostenimiento de la política habitacional, en la implementación del PFCV subprograma Nación Municipio, período 2005-2015, en PBA. Pag 143.

Imagen N°3: Localización del PFP en la ciudad de Navarro. Pag. 147.

Imagen N°4: Localización de Lotes PFP en Vedia. Pag. 149.

Imagen N°5: Localización de parcelas PFP en Pehuajó. Pag. 154.

Imagen N°6: Localización de parcelas afectadas a PFP. Categoría 4. Olavarría. Pag. 157.

Imagen N°7: Detalle de ocupación de suelo PFP en Olavarría. Categoría 4. Pag 157.

Imagen N°8: Localización del partido de Pehuajó en PBA. Pag. 166.

Imagen N°9: Síntesis ocupación del espacio en la Ciudad de Pehuajó. Pag 171.

Imagen N°10: Ocupación del suelo en cortes temporales años 1988, 2001, 2014, Pehuajó. Pag. 176.

Imagen N°11: Localización de la vivienda construida por la acción pública periodo 1983-1995, Pehuajó. Pag 183.

Imagen N°12: Localización de barrios construidos por la acción pública habitacional período 1995-2003, Pehuajó. Pag 191.

Imagen N°13: Localización de los barrios PFCV subprograma Nación Municipio, 2033-2007, Pehuajó. Pag. 196.

Imagen N°14: Localización de las viviendas construidas por la acción pública, periodo 2007-2018, Pehuajó. Pag 203.

Imagen N°15: Fotos viviendas Círculo Cerrado 1 y Círculo Cerrado 2. Pag 211.

Imagen: N°16: Localización de operaciones urbanas, 2011-2018, Pehuajó. Pag 220.

Imagen N°17: Localización Quinta Los Rodríguez, Pehuajó. Pag. 221.

Imagen N°18: Localización Quinta Los Amigos, Pehuajó. Pag. 223.

Imagen N°19: Barrio Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Pehuajó. Pag. 224.

Imagen N°20: Localización del consorcio Giani, Pehuajó. Pag. 226.

Imagen N°21: Proyecto urbano Giani, Pehuajó. Pag. 226.

Imagen N°22: Proyecto urbano Lorenzo, Pehuajó. Pag. 228.

Imagen N°23: Ocupación lote Lorenzo, Pehuajó. Pag. 228.

Imagen N°24: Etapabilidad proyecto De La Peña, Pehuajó. Pag. 231.

Imagen N°25: Situación de ocupación predios municipales De La Peña, Pehuajó. Pag. 232.

Imagen N°26: Lotes a la venta en el mercado inmobiliario, De La Peña, Pehuajó. Pag. 232.

Imagen N°27: Localización barrios construidos, periodo 1983-2015, Pehuajó. Pag. 234.

LISTADO DE ABREVIATURAS

- ABSA: Aguas Bonaerense Sociedad Anónima
- AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.
- ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social.
- ATEPAM: Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua.
- BHN: Banco Hipotecario Nacional.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- BM: Banco Mundial.
- CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CIC: Centro de Integración Comunitario.
- CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- CPF y DH: Consejo Provincial de Familia y Desarrollo Humano.
- COU: Código de Ordenamiento Urbano.
- DUE: Distrito de Urbanización Especial.
- DOU: Dirección de Ordenamiento Urbano.
- DEP IVBA: Departamento de Estudios Previos IVBA.
- DPE: Dirección Provincial de Estadística.
- DPOUT: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.
- DOU: Dirección de Ordenamiento Urbano (antes de 2005).
- EPH: Encuesta Permanente de Hogares.
- FFCC: Ferrocarril.
- FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.
- FOPROVI: Fondo Provincial de la Vivienda.
- FOS: Factor de ocupación del suelo.
- FOT: Factor de ocupación total.
- FOTIVBA: Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la prov. de Bs.As.
- GBA: Gran Buenos Aires.
- IERIC: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción.
- IDUAR: Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional (Municipio de Moreno).
- IGN: Instituto Geográfico Nacional.
- INA: Instituto Nacional del Agua.
- INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
IPAP: Instituto Provincial de la Administración Pública.
IPS: Instituto de Previsión Social.
IPV: Instituto Provincial de la Vivienda.
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones.
IVBA: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.
LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires.
MIVSP: Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.
Msnm: metros sobre el nivel del mar.
MOSP: Ministerio de Obras y Servicios Públicos / Ministerio de Obras Públicas.
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.
PBA: Provincia de Buenos Aires.
PBG: producto bruto geográfico.
PEA: Población económicamente activa.
PEN: Poder Ejecutivo Nacional.
PET: Plan Estratégico Territorial.
PFCV Plan federal de Construcción de Viviendas.
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Civiles.
PFP: Plan Familia Propietaria.
PJ: Partido Justicialista.
Pro.Cre.Ar.: Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar.
PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios.
REDATAM: acrónimo de REcuperación de DATos para Áreas pequeñas por Microcomputador, programa creado en 1987 por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
REU: Residencial Extra Urbano.
RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires.
RN: Ruta Nacional.
RP: Ruta Provincial.
RSU: Residuos Sólidos Urbanos.
SSDUV: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación.
SSTUV: Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.
UNLP: Universidad Nacional de La Plata.
UCR: Unión Cívica Radical.
UGEIF: Unidad de Gestión de Inmuebles Fiscales.