



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESINA: Pobreza y Vivienda:

“La política habitacional como herramienta de gobierno para paliar la pobreza urbana. Los asentamientos informales en el contexto local”.

Alumno: Berridy, Damián Ignacio

N° de Registro: 9768

Director: Lentini, Mercedes

Codirector: García Salazar, Tadeo

Índice

Introducción.....	4
Capítulo I	
Análisis de la evolución conceptual de las Políticas Públicas.	
Diferentes miradas.....	7
<i>Proceso o ciclo de acción de las políticas públicas.....</i>	<i>14</i>
Capítulo II	
Las Políticas de vivienda o habitacionales. Un repaso por los principales enfoques	22
Capítulo III	
Políticas Habitacionales en Argentina. Del año 1989 a la actualidad	40
<i>Breve descripción del período 1976-1983. Instalación del modelo capitalista conservador.....</i>	<i>41</i>
<i>Otra breve descripción, pero esta vez del período 1983-1989. La vuelta a la democracia.....</i>	<i>44</i>
<i>Etapas 1989-1999. Profundización del camino comenzado. La reestructuración conservadora</i>	<i>46</i>
<i>Etapas 2003-2007. Recuperación de la crisis, crecimiento económico, transformaciones territoriales</i>	<i>72</i>
Capítulo IV	
Los sectores populares en la Provincia de Mendoza: evolución 1970 a la actualidad.....	88
<i>La década del '90 en Mendoza</i>	<i>91</i>
<i>El comienzo del nuevo siglo.....</i>	<i>96</i>
<i>Etapas 2003-2007.....</i>	<i>98</i>
<i>Situación del hábitat para los sectores populares de Mendoza hoy.....</i>	<i>100</i>
Capítulo V	
Reforma del Estado en Argentina. Descentralización y desarrollo local. La mirada sobre el Municipio de Godoy Cruz	102
<i>Reforma del Estado Argentino en sus dos etapas claves</i>	<i>103</i>
<i>El Desarrollo Local</i>	<i>110</i>
<i>El desarrollo local en las puertas del nuevo siglo.....</i>	<i>112</i>

<i>La descentralización y el desarrollo local</i>	115
<i>Desarrollo local y ciudades justas</i>	117
<i>El Municipio de Godoy Cruz</i>	119
<i>Las lógicas que operan en los territorios. Una mirada sobre Godoy Cruz</i>	134
<i>Herramientas de intervención en el mercado de suelo. Su aplicación en los gobiernos locales de nuestro país</i>	145
Conclusiones	157
Anexos	162
Bibliografía	169

Introducción

El objetivo central de este estudio consiste en analizar la política habitacional como componente de las políticas públicas para paliar la pobreza urbana y su contribución al desarrollo local, analizando el caso del Municipio de Godoy Cruz en la Provincia de Mendoza, poniendo especial atención en los asentamientos informales y el ejercicio de su derecho a la ciudad.

El punto de partida de nuestro análisis gira en torno a entender a la política habitacional como una forma de manifestación de política pública. Es por esto que el primero de nuestros capítulos está dedicado a describir la evolución conceptual que ha existido en torno a las políticas públicas y su proceso o ciclo de acción.

En el capítulo II, realizamos un repaso en torno a los principales conceptos que han vertido diferentes autores alrededor de las políticas habitacionales. Así nos proponemos reflexionar sobre las mismas a partir de diferentes miradas y abordajes; intentando contextualizar cada uno de los diferentes enfoques que han puesto en funcionamiento los diferentes gobiernos de los países Latinoamericanos y de la Argentina en particular.

Continuando con esta línea de análisis nos propusimos describir y analizar las políticas habitacionales llevadas a cabo por el gobierno nacional en el período que va desde 1989 hasta la actualidad por considerarlo pertinente a los fines analíticos de nuestro trabajo (Capítulo III). Quizá sería oportuno realizar un repaso por todas las políticas habitacionales de la historia Argentina, pero consideramos adecuado realizar un corte temporal a las mismas, ya que nuestra

mirada como investigadores, en este caso, se orienta a las políticas habitacionales en el marco de los procesos democráticos. En este sentido identificamos claramente la ruptura del sistema democrático en nuestro país entre los años 1976 y 1983 debido a la dictadura militar imperante durante esos años.

Especial atención hemos fijado a dos etapas que consideramos claves en la manifestación territorial del modelo de política habitacional urbana llevada a cabo en cada una de ellas. Estas son: la etapa 1989-1999 que denominamos “reestructuración conservadora” y la etapa 2003-2007 que titulamos “recuperación de la crisis, crecimiento económico y transformaciones territoriales”.

En el capítulo IV, nuestro análisis continúa la lógica del capítulo anterior en cuanto a la mirada sobre las políticas habitacionales por etapas pero con una variación en la escala, ya que posamos nuestra indagación en la Provincia de Mendoza y, también, con la diferencia en que en este apartado focalizamos nuestra mirada especialmente sobre los sectores populares.

En la parte final de nuestra investigación (Capítulo V) nos abocamos al análisis del proceso de Reforma del Estado en Argentina, proceso que también hemos ido analizando, directa o indirectamente, en los capítulos dedicados al abordaje de las políticas públicas nacionales. Proceso que se manifestó en la puesta en práctica de un modelo descentralizador del Estado Nacional a las Provincias y, por consiguiente, de éstas hacia los Municipios. En este sentido entendemos que nuestra mirada sobre el desarrollo local puede orientar una alternativa que dé respuesta a los conflictos que este proceso ha generado en los territorios locales. Para enmarcar este análisis tomamos como caso de análisis las políticas habitacionales desarrolladas por el Municipio de Godoy Cruz en la Provincia de Mendoza.

Objetivos específicos:

- Describir los diferentes enfoques que han existido en torno a las políticas de vivienda.
- Detallar y analizar las políticas habitacionales llevadas a cabo por el Estado Argentino, en sus tres esferas de gobierno en el período democrático, con especial énfasis en los sectores populares.

- Describir los procesos de radicación/relocalización de asentamientos informales llevados a cabo por el municipio de Godoy Cruz y la evolución de la situación habitacional que estos han sufrido.
- Identificar alcances y limitaciones de las distintas políticas implementadas por el municipio de Godoy Cruz en materia habitacional.
- Realizar propuestas que permitan mejorar la marcha de las políticas a implementar.

Capítulo I

Análisis de la evolución conceptual de las Políticas Públicas. Diferentes miradas.

Al intentar abordar el tema del hábitat, puntualmente de las políticas de vivienda, se nos hace necesario y oportuno enmarcar el mismo desde una mirada amplia y global de las políticas públicas. Es decir que, si realizamos un esfuerzo por esquematizar nuestro punto de partida en este abordaje –lo cual, como sabemos, nos lleva a correr el riesgo de simplificar este proceso debido a la complejidad que el mismo posee- visualizamos que el punto de partida de nuestro abordaje, son las *políticas públicas*, más específicamente las *políticas sociales*. A su vez haremos hincapié en las políticas habitacionales o de vivienda, entendiendo que éstas forman parte de la política social y son una manifestación en concreto de ella.

Así presentado el esquema de análisis del cual partimos y el contexto en el que se encuentra inserto, intentaremos explicitar el encuadre teórico desde el cual abordamos las mencionadas políticas.

Numerosos estudios dan cuenta de la diversidad existente de definiciones en torno a las políticas públicas en general, lo cual nos permite distinguir, en primera instancia, que no existe una definición única de política pública. El concepto tiene variadas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el Estado y los diversos abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término.

Intentando realizar una revisión de la evolución del concepto de políticas públicas, encontramos el surgimiento de las mismas en la post guerra estadounidense, allá por comienzos de la década de 1950, con la obra de Harold Lasswell (1951), *The Policy Sciences: Recent Devolpments in Scope and Methods*, la cual cobra un auge importante hacia fines de la década de los ´60. A la línea de análisis comenzada por Laswell se la conoce como el enfoque “policy analysis”, que entiende a las políticas públicas como acción o inacción, por parte de un gobierno ante el problema. Estas pueden basarse en decisiones explícitas o implícitas. A pesar de que un problema o una cuestión puedan ser relevantes, el gobierno puede ignorarlo o postergar su resolución, es decir, el punto de partida es que se hace política pública solucionando el problema o decidiendo no resolverlo. Nos encontramos aquí ante la evidencia de una definición muy general del concepto que intentamos definir.

Lasswell profundiza su definición inicial de la *acción o inacción* e incorpora algunos elementos al intentar definir la política pública como *quién obtiene qué, cuándo y cómo*, describiendo así alguno de sus componentes, pero sin alcanzar una definición operativa del término.

Sobre esta línea de pensamiento se han realizado diversos y profundos estudios en cuanto a la pertinencia de la “exportabilidad” del concepto de “public policy” ubicado en el enfoque antes citado, que consideramos importante pero que no profundizaremos en este trabajo debido a que no es el objeto central del mismo el estudio acabado de las políticas públicas, sino que lo que se busca es más bien una descripción de las mismas, por entender que el tema del hábitat se encuentra inserto en ese campo. Así entenderemos a las políticas públicas y a la acción pública, que es otro concepto muy utilizado y que busca dar solución al tema de la exportabilidad del concepto, como conceptos que definen la misma situación.¹

Para autores provenientes de un contexto también democrático pero diferente al estadounidense como es el francés, el estudio de las políticas públicas “...no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Enrique Cabrero

¹ Para profundizar este tema ver Enrique Cabrero Mendoza(2007) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, págs. 555-584. Disponible en: <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>

Mendoza, 2007:362), citando así una definición con una mirada de tipo “estadista” en torno a las políticas públicas sin tener en cuenta uno de los aspectos considerados importantes por algunos autores como es la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración de las mismas.

Estamos, como se puede observar, ante un tema complejo y que tiene las más variadas aristas tanto en lo referente a su análisis teórico como en su puesta en práctica, por lo que intentaremos avanzar en torno a las diferentes acepciones que ha recibido la política pública.

Continuando la línea de estudio de Lasswell, ubicamos a Brewer quien “propuso una lista derivada” (que casi con seguridad contaba con la aprobación de su maestro) que ha dado forma a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de política pública: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación como elementos del proceso de política pública” (deLeón, Peter 1997:7). Fijando así un punto de inflexión en el análisis y abordaje de las mencionadas políticas, al analizarlas como *un proceso dotado de los pasos antes mencionados*. De tal magnitud fue esta influencia que la mayoría de los analistas de fines del siglo XX que pusieron su mirada sobre este tema, recurrieron a estos elementos. Es el mismo deLeón (1997) quien cita una serie de inconvenientes que se fueron suscitando en las décadas del ‘70 y ‘80 debido al abordaje “segmentado” de las políticas públicas; así destacamos, entre sus críticas a este abordaje, el hecho de estudiar de a una etapa por vez, negando así la visión total o global que debe tenerse de las mismas; también en esa línea sostiene que “muchos encargados de elaborar las políticas llegaron a considerar al proceso un conjunto diferenciado de movimientos: primero usted define el problema; luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la política pública elegida; una tercera etapa define la evaluación, etc. Así, ellos preferían un proceso episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo...” (de León 1997:8). Por último, en esta instancia de crítica que él propone a esta mirada, hace referencia a la existencia de un análisis lineal de las políticas (primero iniciación, luego estimación, etc, para llegar por último posiblemente a la terminación de la misma) en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas. Cabe aclarar que dicho autor destaca también los aspectos positivos de esta mirada al citar los beneficios que la misma trajo a la ciencia política devolviéndole la “complejidad” a los análisis que habían sido dejado de lado por algunos teóricos, influenciados por economistas que buscaban modelos más rigurosos y predictivos.

Si bien de León nos presenta, como dijimos, una postura crítica frente al análisis de las políticas como “proceso” es clara su posición a favor de la misma al decir “ En pocas palabras, antes de desechar a un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas públicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y, en tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le demos mucha utilidad a la práctica. Ninguno de estos criterios es un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas”. (de León 1997:15).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD 1.998) cuando intenta reflexionar sobre el proceso de reconstrucción del Estado Latinoamericano en el área social y su relación con las políticas públicas, pone el énfasis en el papel del Estado como formulador y financiador de las mismas, haciendo una diferenciación sobre las políticas en las que pueden intervenir terceros de aquellas en las que el aparato estatal es el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las citadas políticas.²

A medida que avanzamos en la investigación o mejor dicho aún, en la presentación de diferentes visiones sobre políticas públicas, ponemos un paréntesis para sostener que nos encontramos con una extensa cantidad de autores estadounidenses que abordan esta temática, citados incluso por los especialistas de habla hispana que reflexionan sobre estos temas. ¿Qué queremos decir? Que junto con la lectura de esta bibliografía empezamos a dimensionar la fuerte impronta que la misma posee de parte de los autores anglosajones; es decir, que no solamente estamos frente a un problema, como dijimos antes, de exportabilidad de términos, sino que a medida que avanzamos nos encontramos con que la “caladura” es más profunda aún, al observar, cada vez más, la marcada influencia que estos autores tienen sobre esta reflexión teórica. Por ejemplo al encontrar en el universo de términos utilizados por los especialistas conceptos como policy networks, policy sector, policy arena, policy community, policy game, policy domain, etc, los cuales nos ofrecen una idea acabada de la influencia anglosajona antes mencionada.

² Aclaremos en este sentido que no adherimos plenamente con las propuestas de Reforma Gerencial para los Estados Latinoamericanos sugeridas por aquel entonces por este centro, sino que más bien estamos tratando de mostrar diferentes visiones en torno a políticas públicas.

Continuando con este paréntesis que hemos puesto en este análisis de las políticas públicas, también debemos decir que, junto a las características antes mencionadas, tiene lugar, influenciando la mayor parte de los análisis de políticas públicas, la escuela denominada teoría política positivista, iniciada en los años ´60 por Anthony Downs. Esta teoría instaló conceptos muy estudiados en la ciencia política como las teorías de la elección racional, la teoría de los juegos, maximización de beneficios de actores y algunos otros derivados de los análisis economicistas de la política, que intentaban en última instancia “modelizar” la realidad para hacerla más previsible. Es esta otra gran influencia que se instaló en el análisis de la Ciencia Política y que fijó su eje en la racionalidad de la burocracia, de la administración pública y en las teorías del Estado lo que concentró la mirada de académicos e investigadores por esos años. Esta línea es conocida también como la nueva economía política imperante durante los ´80.

Según Terry M. MOE (1997) paralelamente a este avance de la nueva economía política y de la teoría política positivista, surge con gran capacidad de influencia la “Escuela de Chicago” conocida por su enfoque de libre mercado en la economía, como una fuerza intelectual en el estudio de la política. Criticando todo tipo de regulación, incluso la de índole política.

Cuando Oscar OSZLAK Y Gullermo O’DONNELL (1976) abordan el tema de las políticas públicas sostienen que buena parte de las publicaciones existentes sobre el tema considera a las políticas como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Esto puede ser válido cuando el objetivo de la investigación es relativamente simple, pero no en el caso de la complejidad de las políticas. Esencialmente el acento de estos autores está puesto en que su “interés en el estudio de políticas estatales deriva de su potencial contribución al tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil” OSZLAK Y O’DONNELL (1976: 563). Este es la naturaleza de su enfoque, el observar a las políticas estatales como un elemento constituyente de un tema mayor como es el de la vinculación estado-sociedad.

Estos autores utilizan una analogía cuando intentan definir la naturaleza de su enfoque, así utilizan una frase musical como la analogía de una política. Ellos sostienen que “Al tomar la frase musical es un todo sucesivo y diferenciado, aunque no aditivo; la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes. Podríamos agregar por otra parte, que

cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que ésta integra. Analógicamente, las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas” (Ibídem: 563)

Si avanzamos específicamente a la definición que estos autores proponen para las políticas estatales o (públicas) nos encontramos con que la conciben como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”, observando en la misma una fuerte presencia estatal –condición que los autores consideran indispensable para hablar de política pública- así como también el elemento participativo de la sociedad civil. Por otro lado, también observamos que la misma está dada por un conjunto de acciones, es decir no es un tema aislado, lo que nos hace presuponer que no es estática en el tiempo y que variará de acuerdo a otras políticas así como también de acuerdo a nuevos movimientos de los actores sociales involucrados, tanto dentro de la esfera estatal como fuera de ella.

Nuevamente el acento está puesto en la definición inicial de “hacer o no hacer” del Estado y los análisis siguen la corriente de la teoría de la elección racional.

Volviendo a la mirada de OSZLAK Y de O'DONNELL respecto a la política pública debemos decir también que es fundamental en su análisis entender a la misma en un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Este proceso social es un primer e indispensable NIVEL DE CONTEXTO para el estudio de la política estatal que se está investigando, que estudiadas sin ese contexto se podrían obtener estudios mucho más “manejables” y formalizables pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico. Este contexto está integrado por varias capas a tener en cuenta: las políticas estatales mismas; la cuestión a la que aquéllas se refieren; la agenda de cuestiones y, por último, la estructura social como el más estático y agregado contexto global.

En línea con la corriente sobre políticas públicas que venimos citando podemos ubicar el trabajo Pablo T. SPILLER y Mariano TOMMASI (2000) “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina...” quienes parten del supuesto que la inestabilidad política, sumada a ciertas características institucionales, impidió que la sociedad evolucionara hacia una trama institucional que posibilitara la consecución de acuerdos intertemporales para el logro de políticas públicas de largo plazo y alta calidad. Cabe aclarar que ellos abordan la cuestión desde la mirada de la nueva economía institucional y su teoría de los costos de transacción influidos fuertemente por el pensamiento de North.

Definen estos autores a la política pública como el resultado de un tejido o red de contratos entre actores políticos. Por lo tanto, sostienen que para entender la lógica y el impacto de la política pública “hay que entender los incentivos que los distintos actores tienen en el marco de ese tejido contractual, y para ello es fundamental entender dicho tejido contractual en su totalidad. Es necesario mirar a la política pública y al comportamiento de los actores involucrados como resultantes de un “equilibrio general institucional”.

Otro enfoque analítico observa que existen políticas públicas que surgen como expresión de una declaratoria de intenciones (conjunto de promesas y compromisos de acción). Los gobernantes declaran su intención de incidir en una cuestión, pero luego no realizan las acciones necesarias. También pueden observarse políticas que aparecen como un proceso de conversión (movilización de recursos para el logro de objetivos políticos). (Martínez Nogueira, 1997).

En síntesis, podemos afirmar que en términos generales existen diversos enfoques en torno a las políticas públicas, que podemos sintetizarlos en: enfoques que privilegian la etapa de la formulación de las políticas públicas, es decir, la negociación en la arena política, la definición de los objetivos y los aspectos legales, etc. Otras perspectivas privilegian, en cambio, las etapas relativas a la implementación. Una tercera perspectiva plantea el problema de la medición de los efectos de las políticas.

Otro enfoque analítico privilegia el estudio del conjunto de productos, resultados e impactos que resultan de la implementación de las políticas. Esta definición pone énfasis en las consecuencias de la política. Este aspecto se vincula con las políticas que hacen a la modernización de la administración pública.

Nuestra mirada

Nuestra visión en torno a la conceptualización analizada comparte el enfoque de la política pública como *ciclo de acción* (Martínez Noguera 1997, Subirats 2000, entre otros), en donde las políticas gubernamentales constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones.

Los distintos momentos de las políticas públicas, entendidas como ciclo de acción, son objeto de análisis y tratamiento metodológico, desde las diversas perspectivas teóricas. El análisis científico contribuye a la toma de decisiones gubernamentales adecuadas en un sistema democrático y permite transparentar el accionar estatal.

También genera conocimientos sobre el proceso social y la atención sobre los problemas sociales identificando los intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores sociales.

Proceso o ciclo de acción de las políticas públicas

- La definición del Problema

Desde la mirada de Subirats (2000: 260) “desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, la definición del problema que da lugar o desencadena la política es una fase crucial”.

Las necesidades y demandas de la sociedad hacia el Estado son siempre mayores a las capacidades y recursos disponibles. Por lo que las cuestiones a atender son solo las demandas y necesidades “socialmente problematizadas”. Los diferentes actores afectados en el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman una postura frente a la misma. Esta toma de posición impacta en la arena política. También puede ocurrir que ni el Estado ni los actores sociales estimen necesaria la intervención pública (Oszlak y O’Donnell, 1981).

Definir bien el problema, cuya solución o prevención se piensa que se logrará con el desarrollo de la política pública es esencial. De la forma como se defina el problema dependerá

el diseño de la política, la selección de objetivos, las opciones de política y la determinación de los criterios para evaluar si la política está siendo exitosa. Esto implica aceptar que los problemas de política pública no son simple hechos sino construcciones sociales. Y es en el proceso de puesta en agenda donde generalmente se construyen los problemas.

En este sentido consideramos importante, también, que una política necesita una definición de problema oportunamente operativa, que de alguna manera indique el camino a recorrer entre la situación de partida no deseada y una situación que, sin ser la óptima, sea claramente mejor que la originaria.

Como entendemos que en el proceso de la política pública participan diferentes actores y grupos sociales, uno de los problemas se encuentra en definir e impulsar políticas y medidas que vayan en el sentido deseado y que congreguen el máximo consenso social posible, ampliando los individuos y grupos sociales conscientes del problema, y reduciendo y restringiendo la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que tratan de mantener el statu quo. Entendiendo, en este sentido, a la búsqueda del consenso como la confluencia de diversos actores para el apoyo de una política definida, comprendiendo también que siempre existirán sectores, actores o grupos que se opondrán a la misma.

Compartimos con Subirats (2000:261) la idea de que “en el escenario de las políticas públicas, podríamos afirmar que lo que se acabe haciendo o decidiendo no tiene que considerarse muchas veces como la solución racional u óptima, sino simplemente como la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre actores y sus definiciones de problema...Esta decisión tampoco indica un final del debate, ya que los actores «perdedores» tratarán de evitar que la decisión adoptada oficialmente se ejecute en la práctica, o harán campaña para demostrar que esa opción es errónea y conseguir que se revise”.

Una adecuada definición de un problema debe describir muy bien, en lo posible con indicadores cuantitativos y cualitativos, el problema, sus síntomas y su comportamiento en el tiempo de no ser atendido. Con los indicadores y datos que se tengan se debe aspirar a construir una línea base que permita luego, al momento de diseñar la política, fijar objetivos y metas y garantizar el monitorear y la evaluación para el éxito de la política.

Destacamos siguiendo a Poggiese la importancia de aumentar la participación de las personas al momento de definir el problema, algo ya insinuado en las competencias técnicas para definir problemas. Los enfoques contemporáneos para la hechura de la políticas pública resaltan el efecto positivo de la apertura de espacios para lograr, mediante la argumentación y el debate, definir si existe un problema, cuáles son sus causas y sus efectos. Una buena definición permitirá un mejor diseño de la política, con objetivos, metas e instrumentos más acordes a la realidad. “Una importante contribución recibió este enfoque cuando ciertos analistas descubrieron que las políticas formuladas en los centros decisionales fallaban en la implementación. Por el camino de anticipar las dificultades que descubrían en la implementación plantearon entonces, la incorporación temprana de sectores al proceso de formulación de políticas, aun de aquellos que en primera apreciación no parecerían interesados en involucrarse” (Poggiese 2000:143)

Compartimos la mirada de Cabrero M, E (2007: 368) cuando sostiene que “...el problema del carácter endógeno en el diseño de la política no proviene, desde nuestro punto de vista, tanto del ámbito jurídico como de la tradición centralizada y vertical del sistema. Prácticamente los únicos grupos de expertos participantes en el diseño de política son grupos gubernamentales, en ocasiones grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno. Instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso; finalmente se los convoca a opinar ante un programa de trabajo ya definido, si no es que ya en operación. Son, pues, muchos los ejemplos, en diversas áreas de la política, que responden a esta lógica”.

- La construcción de políticas

La formulación es el resultado de estimaciones y la previsión del curso de acción futuro. La política acciona en el devenir, se formula a partir de un presente que ya es pasado, pero debe estimar el curso de acción futuro. Este problema implica basarse en diagnósticos científicos y técnicos, en la negociación de objetivos con base valorativa que buscan incidir en el futuro. El problema del futuro es que no es previsible, por lo que el papel de la política pasa a ser central en el problema de la formulación de los programas gubernamentales. A partir de los datos de un presente ya pasado se debe incidir en un futuro o devenir. Al sostener que debemos contar con un diagnóstico certero de tipo científico-técnico, entendemos que el proceso no se agota en una “racionalidad técnica” sino que el mismo debe se complementado por la negociación de intereses

y motivaciones del poder político y demás actores interesados en la política, teniendo en cuenta los saberes de éstos últimos.

La formulación, o diseño de la política, es el momento en el que los agentes responsables de la política, con el apoyo de otros agentes si es el caso, toman decisiones sobre los problemas que se buscan solucionar o prevenir con la política, sobre los objetivos de la política pública y sobre los instrumentos con los que cumplirán esos objetivos.

Según Zeller, N (2007: 23) “En las últimas tres décadas se ha desarrollado, tanto en el ámbito académico como en el político, un profundo debate acerca de cuál es el método más apropiado para lograr resultados efectivos en la toma de decisiones gubernamental”.

Dentro de la visión que ubica al Estado como actor central de la definición de las políticas, visión que compartimos, se entiende que la sanción de la política implica un momento de decisión que distribuye responsabilidades, capacidades y recursos para su futura implementación. En este aspecto es importante observar la relación entre los tres poderes del estado democrático en la formulación y sanción de las políticas estatales.

Los factores que inciden sobre una decisión, sean gubernamentales o de cualquier otro orden, son innumerables. Por lo tanto, la discusión acerca de cómo abordar apropiadamente el proceso de toma de decisiones generó distintas perspectivas teóricas, en ocasiones, claramente opuestas.

Zeller, N. (2007: 23) sostiene “en el análisis y estudio de la toma de decisión gubernamental y de su consiguiente estrategia frente al cambio resulta de utilidad metodológica para definir la formulación y sanción de la política gubernamental a estudiar. Entre los enfoques teóricos existentes, tendremos en cuenta a las concepciones Racionalista, Incrementalista y la de Exploración Combinada”.

El primero de ellos –Racionalista- al identificar claramente el problema, se fija una meta a alcanzar teniendo en cuenta las limitaciones y cualidades del caso, es decir *analiza exhaustivamente los medios alternativos para alcanzarla* y, por último, se procede a realizar un cambio “inmediato” y definido previamente.

El segundo –Incrementalista- busca adaptar la estrategia de toma de decisiones a las capacidades siempre limitadas de los decisores reduciendo el espectro y el costo de la búsqueda

de la información. En lugar de intentar una revisión exhaustiva de las alternativas, centra su atención solo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes. No hay en este caso una única solución correcta al problema, sino que más bien se producen ajuste constantes entre los fines y medios.

Este enfoque se optimiza en condiciones políticas más o menos estables, donde los cambios son paulatinos y lentos. En condiciones sociales en donde se necesitan cambios estructurales quizá deba priorizarse otro enfoque.

Las limitaciones y ventajas de ambos modelos pueden llegar a ser complementarias, creando el espacio para un tercer enfoque creativo y pragmático a la vez. Se trata de lo que Etzioni (1996 cit. por Zeller, N 2007:24) denomina “Exploración Combinada”. Este enfoque señala que las decisiones fundamentales o racionales marcan, frecuentemente, el contexto de las incrementales, y a su vez las decisiones fundamentales suelen ser “preparadas” por las incrementales con el fin de evitar que la decisión última cause una transformación violenta. Es decir, desde esta perspectiva, los pasos precedentes son inútiles si no conducen a decisiones fundamentales, y los pasos incrementales posteriores son ininteligibles sin las decisiones fundamentales.

- La Implementación

Esta dada por el conjunto de las acciones necesarias para el logro de los objetivos formulados. Implica la movilización de los recursos materiales y humanos en el ámbito de gobierno y de la administración pública y afecta al ámbito privado. Implica preguntarse cómo se hace y cuánto cuesta.

“El encadenamiento entre decisión y acción rara vez se observa, pese a que por ser más multilínea que unilínea debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja cadena que representa la implementación y por lo tanto, ésta no puede desligarse tajantemente de la formulación sino como una línea continua entre política y acción. La implementación debe ser vista también como aprendizaje de “doble vuelta” o “aprender a aprender” en un continuum interactivo”. (Browne y Wildavsky, 1998 cit. por Poggiese, H 2000: 143)

Según Zeller (2007) entre los diversos modelos analíticos sobre la cuestión se destacan el modelo Lineal de Implementación y el modelo Interactivo.

El modelo Lineal de Implementación, implícito en muchos proyectos de reforma, es un modelo del proceso político claramente lineal. De acuerdo a esta perspectiva una reforma se instala en la agenda gubernamental, se toma una decisión de llevarla a cabo, y por lo tanto una nueva política se implementa exitosamente o no. La toma de decisión es considerada el factor crítico de este proceso y el foco de atención de los policy makers, mientras la implementación es casi ignorada o considerada responsabilidad de otro grupo, los implementadores.

En el Modelo Interactivo se plantea que el proceso y el rol de la implementación son diferentes del Modelo Lineal. La implementación es a menudo un aspecto crucial del proceso de formación de la política, y sus resultados son altamente variables. La variación de estos resultados, deriva del hecho de que la implementación es un proceso interactivo y continuo de decisión, tanto para las elites políticas (actores que ocupan cargos de responsabilidad política y por lo tanto toman decisiones) como para los managers o implementadores, en respuesta a las reacciones actuales o anticipadas a las iniciativas reformistas. En esta línea ubicamos la mirada Cabrero M, E (2007: 369) quien sostiene que “en sistemas de democracia plural, esta fase se caracteriza por incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras, diversas en la medida en que corresponden a diferentes niveles de gobierno y en la medida en que incluyen muy frecuentemente agencias no gubernamentales.

El problema fundamental de la implementación de políticas en un escenario de este tipo es la coordinación, el direccionamiento de la política. Evidentemente, dada la diversidad de agencias - algunas fuera de la esfera gubernamental- las desviaciones en la orientación de las políticas pueden darse con facilidad.

Es abundante en la bibliografía los llamados de atención en torno a que ha existido una tendencia a considerar al diseño o formulación de la política pública como el momento más importante para su éxito y a la implementación como el simple desarrollo de un plan ya formulado. Sin embargo, la realidad se ha encargado de desvirtuar esta visión mecanicista de la implementación, hasta el punto que la mayoría de los analistas contemporáneos reconocen a la implementación como un momento en donde mucho de lo que ocurre no es explicado por el diseño, sino por otras variables como los procesos, las rutinas y las interacciones entre los agentes de la política. Es decir, las políticas no se hacen o “forman” solamente en el escritorio de los formuladores, sino en los eslabones ubicados al final de la cadena, precisamente donde se

encuentran las causas del problema que se quiere prevenir o solucionar con los funcionarios y operadores de la política y los ciudadanos que se vean afectados o beneficiados por ella.

- Evaluación

Entendemos al proceso de la evaluación como una actividad que le permite al gestor de la política pública aprender sobre los efectos y el funcionamiento de la política pública, con el fin de mejorarla o terminarla y no repetir los errores del pasado cuando tenga que enfrentarse a nuevas políticas públicas.

Es importante aclarar que existen diversos propósitos de evaluación, según Gascó: los propósitos abiertos, cuando se busca determinar responsabilidades de los agentes, mejorar la política, y promocionar el conocimiento básico. Pero por el otro lado están los propósitos encubiertos de personas que emplean la evaluación para apoyar una gestión o desvirtuarla, e incluso para perjudicar a un adversario.

Existen también tres tipos de evaluación que se pueden hacer sobre las políticas públicas: la judicial, la política y la administrativa. En nuestro caso nos interesa particularmente describir la última de ellas por entender que es la más oportuna.

La evaluación administrativa es la que hace parte del proceso de formación de la política pública. Esta puede ser efectuada por las entidades del gobierno que también formulan e implementan la política pública, o por agentes externos. Esto último ocurre cuando el mismo gobierno contrata a agentes externos, cuando la evaluación se desarrolla por los organismos de control, o cuando el control lo realizan los beneficiarios de la política. También es posible que se combinen algunos de ellos.

Las evaluaciones pueden darse en el tiempo tres subtipos: ex-ante, durante y ex-post. Nos parece oportuno hacer foco tanto en la evaluación durante como la ex-post.

La evaluación durante, es aquella que se adelanta al mismo tiempo de la implementación de la política para determinar si los objetivos se están cumpliendo, si los instrumentos son los adecuados. Algunos la llaman también monitoreo y para su éxito es necesario que se contemple desde la formulación misma de la política pública los agentes, recursos e instrumentos necesarios para su realización. Si los diseñadores olvidan establecer claros objetivos y metas basadas en

indicadores de cumplimiento, y no asignan al agente responsable de evaluar a la política mediante el uso de instrumentos para la captura y el análisis de la información, será muy probable que este subtipo de evaluación administrativa no se cumpla y se incrementen los riesgos de fracaso de la política.

La evaluación ex - post es la que se lleva a cabo cuando se ha agotado la implementación de una política pública. Con este subtipo de evaluación se busca determinar si los objetivos se cumplieron, los cambios que se dieron, y los costos incurridos. Así como con la evaluación “durante”, para el éxito de la ex - post también deben preverse en la formulación los agentes, recursos e instrumentos para hacerse.

Vale aclarar nuevamente que dependiendo del autor, los tipos y subtipos de evaluaciones que podemos encontrar son de variada índole. Así se puede evaluar por objetivos o de manera político-pluralista. También existen formas de evaluar: donde se prioriza la evaluación por esfuerzo; por la actuación; aquella que mide los procedimientos; aquella que la de la pertinencia de la actuación o impacto; por último aquella que centra su atención en el costo-beneficio de la política.

Por último adherimos a la idea de que las evaluaciones durante brindan la posibilidad de llevar a cabo *la reformulación*, ya que a lo largo de la implementación se supone que se monitorea el resultado parcial de las políticas. La reformulación implica la idea de una constante corrección de los cursos de acción y de los recursos necesarios para el logro de los objetivos centrales.

Capítulo II

Las Políticas de vivienda o habitacionales. Un repaso por los principales enfoques

Intentaremos en este apartado realizar un repaso en torno a los conceptos principales que han vertido diferentes autores alrededor de las políticas de vivienda. Así nos proponemos reflexionar sobre las mismas a partir de diferentes miradas y abordajes; intentando contextualizar cada uno de los diferentes enfoques que han puesto en funcionamiento los diferentes gobiernos de los países Latinoamericanos y de la Argentina en particular.

Como punto de partida, siguiendo a Mercedes Lentini (2008), sostenemos que han existido diferentes enfoques a la hora de abordar la cuestión de la vivienda.³ Así nos encontramos frente al primer enfoque denominado higienista “Producida la Primera Revolución Industrial (1790-1850) aparece el “problema de la vivienda” fundamentalmente como un problema de escasez de alojamiento para las masas trabajadoras y como un problema de insalubridad producto de las degradadas condiciones en que se alojaban, constituyendo verdaderos focos de epidemias que se expandían a toda la ciudad” (Lentini 2008:3). En este sentido, Fernandez Wagner (2009) nos muestra el crecimiento de algunas ciudades en el siguiente cuadro:

³ Realizando la salvedad que en su análisis utiliza la idea de “enfoque” en lugar de política social por considerarlo más oportuno para el análisis

Crecimiento de las principales ciudades europeas entre 1801 y 1901

	1801	1901
MANCHESTER	75.000 hab	600.000 hab.
LONDRES	1.000.000 hab.	6.500.000 hab.
PARIS	500.000 hab	3.000.000 hab.
CHICAGO	300.000 hab.	2.000.000 hab.
NUEVA YORK	33.000 hab	3.500.000 hab.

Fuente: Raúl Fernández Wagner 2009

Sostiene el autor que se observa una marcada transformación de antiguos barrios en “barriadas pobres” dando por resultado la “construcción de viviendas baratas para alquiler (fuera de toda norma y regulación) dando lugar a un proceso especulativo (habitaciones hacinadas sin iluminación ni ventilación, sin condiciones sanitarias - acumulación de basura y detritus”). Al tiempo que se producen pestes y epidemias urbanas como tuberculosis, cólera (en 1830 y 1840), fiebre amarilla, entre otras; dando surgimiento al problema sanitario en las ciudades.

Puntualmente en Argentina la fiebre amarilla desatada en 1871 vino a poner en evidencia las deplorables condiciones de salubridad en que vivía gran parte de la población de Bs. As. (Lentini 2008:5). En el año 1913 las encuestas realizadas reflejaban una realidad más que preocupante: el 80 por ciento de las familias obreras vivían en una sola pieza y el 37 por ciento carecían de instalaciones de agua corriente (Fernández Wagner 2007:18).

En este mismo sentido Lopez, Eduardo (2002) sostiene que un primer antecedente del reconocimiento por parte de las clases dominantes del problema de la vivienda se produce en la primera reforma constitucional del año 1857. Ahí se hace una referencia explícita al ya existente problema de vivienda: “El Estado otorgará los beneficios de: ...la defensa del bien de familia, y el acceso a una vivienda digna.”. Para el año 1871 el autor sostiene que el hacinamiento de las viviendas populares y la falta de higiene pública eran características urbanas a las que la población se había acostumbrado. Se identifica así una nueva mirada conceptual en torno a la

ciudad con una nueva propuesta, instalándose la problemática de lo urbano en función de la higiene y la sanidad.

La mayor parte de los autores consultados destacan como acontecimientos o sucesos importantes pertenecientes a esta época el movimiento migratorio antes citado; la creación en 1886 del Banco Hipotecario Nacional (BHN); la “huelga de los conventillos” o llamada también “huelga de inquilinos” producida en el año 1907, en la que Fernandez Wagner (2007) grafica como “La huelga que se extendió rápidamente y sorprendió a los propietarios y al gobierno. En pocos días se plegaron a la medida 500 casas de inquilinato de la Capital, y a fines de septiembre de 1907 llegaron a unos 2000 conventillos. Durante el apogeo de la huelga se habían sumado Avellaneda, Lomas de Zamora, Rosario, Bahía Blanca, Mar del Plata, La Plata, *Mendoza* y Córdoba (la cursiva y negrita son nuestras); en el marco de la mirada liberal de la época y como respuesta al problema habitacional en 1915 -Ley 9677- se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, que concluyó su obra en 1942 edificando un total de 1000 viviendas; los sectores populares vinculados por aquel entonces al socialismo fundan la cooperativa El Hogar Obrero en 1912 que describe López, Eduardo (2002) “comenzó las obras de construcción de un grupo de viviendas con el objeto de venderlas a sus socios. Para los socialistas, los problemas de carencia de bienes y servicios eran los verdaderos motores de toda actividad política pero esta concepción solo contó con el esfuerzo propio sin tener incidencia en los fondos públicos”.

Así, en el período de la primera guerra mundial y la posguerra, el acceso a la vivienda obrera estaba enmarcado en las malas condiciones socio - económicas a las que los sucesivos gobiernos sometieron a la clase trabajadora. A las consecuencias del conflicto bélico se sumó la crisis económica mundial del año 1929, período en el que muchas fábricas cerraban, creando verdaderos ejércitos de desocupados. Se visualiza así la aparición de las primeras villas miseria del país “Villas Desocupación” y los “Barrios de las latas” en Puerto Nuevo (Puerto Madero) en 1931 y al año siguiente según Fernandez Wagner se conformará otro con un nombre que sería el reverso semántico exacto: Villa Esperanza.

Posterior a este enfoque, continuando con la descripción de enfoques de la cuestión habitacional ubicamos al denominado enfoque Central- Sectorial (Lentini 2008:6) asociado al surgimiento del estado benefactor posterior a la crisis del año 1930. Los cambios que operaban en el mundo –sustitución de importaciones- sumado a la denominada crisis de wall street, fijan el marco de referencia en el paso del estado liberal tradicional al denominado Estado Benefactor

asociado a la figura de Keynes. Estado que intentó dar un salto cualitativo en sus intervenciones, buscando atender las necesidades sociales por encima de los derechos individuales. En este contexto la intervención del Estado se manifiesta también en el área de la vivienda “en el terreno de las acciones efectivamente implementadas por los países de América Latina, este enfoque trató de “extender” el negocio de la vivienda para los sectores medios, a un nuevo mercado: “el de los más pobres”. En relación a los estándares habitacionales alcanzados, su efecto fue ambiguo: por una parte efectivamente los rebajó para que alcanzara a llegar a los pobres pero, por otra parte trasladó, de forma rígida, estándares convencionales propios de la clase media a las políticas de vivienda social” a decir de Lentini (2008:7).

Particularmente refiriéndose a este proceso López, Eduardo (2002) se refiere al mismo como “La vivienda popular como ayuda social del Estado”. Isuani, Ernesto (1989:51) sostiene “A partir de 1943, a través de la puesta en marcha de una política de créditos baratos, se alienta la industria de la construcción como factor de acumulación y se subsidia la demanda con el propósito de promover una redistribución de ingresos y de estimular la demanda interna”.

Al referirse a la base conceptual de este enfoque Lentini (2008:8) sostiene que “este suponía que los problemas habitacionales se originaban fundamentalmente en la escasez de vivienda adecuada en el mercado y, por lo tanto, el Estado debía intervenir ampliando la oferta mediante la provisión de viviendas.”; y profundizando esta mirada Fernández Wagner (2007) nos dice que “en los gobiernos de Perón se desarrolla una política pública de construcción de viviendas (en los planes quinquenales) y de creación de nuevos barrios (Ciudad Evita). Pero.... además se desarrolla un conjunto de disposiciones jurídicas de intervención en diferentes submercados urbanos: por un lado, se declara la emergencia en el mercado de alquileres y restringe la libre contratación (lo cual duraría 30 años) en un tiempo donde el 63 % de la población era inquilina, mediante un conjunto de decretos y leyes, y, por otro, se sanciona la Ley de Expropiaciones. Medidas que constituirían una clara limitación a la propiedad privada.

También surgen como medidas La Ley 13.512 de Propiedad Horizontal (1948) y la Ley de venta de lotes en mensualidades (14.005 de 1950). Ello al tiempo que se dicta una nueva carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley 12.962 del '47) lo que permitió una amplia política crediticia para sectores medios y medios bajos (390 mil créditos entre 1947 y 1957) (Fernández Wagner 2007).

Un elemento clave en torno a la mirada del presidente Perón en torno al tema habitacional está dado por la consagración que realiza en la reforma de la Constitución Nacional en el año 1949, al dejar sentado en su artículo 38, la función social de la propiedad privada.

Según López, Eduardo (2002) “El discurso peronista se alejó del discurso controlador y represivo asociado al positivismo higienista y se caracterizó por su carácter reivindicativo y fundante en tanto derecho social. Se trataba de instituir la responsabilización por parte del Estado y, por lo tanto de las clases dominantes, de la obligatoriedad de que se cumplan con los derechos sociales en particular el derecho constitucional de acceso a la vivienda digna”. Pero en alguna medida, a través de la obra de vivienda, se comenzará a ver que por otros medios, más democráticos y constituyentes de derechos sociales, el peronismo compartió con los positivistas y conservadores, la idea de propiciar el barrio obrero y de alejarse de “los problemas” que se cultivaban en el conventillo. En estos y otros discursos se manifiesta un claro sentido social pero con una perspectiva por momentos positivista y conservadora.

Es oportuno tener en cuenta la aclaración respecto a que “durante el período de gobierno peronista (1943- 1955) se produce una decidida intervención del Estado en la materia, en gran medida los programas se dirigían al financiamiento de la vivienda individual a través de créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional.” (Yujnosky, cit. por Lentini 2008). Vale citar también en este sentido en palabras de Lopez, E (2002) “El Estado nacional - popular pudo hacer realidad el acceso a la tierra y la vivienda de los trabajadores. Se construyeron, sólo en sus primeros siete años, cerca de 260.000 viviendas, tanto directamente por los gobiernos de los distintos niveles como a través de los propios particulares pero facilitados por la política económica que garantizaba el acceso del crédito a las familias obreras. Estas cifras dan un promedio de 37.000 viviendas por año. La población crecía a razón de trescientas mil personas por año lo que suponía una demanda de sesenta mil viviendas al año. Según estos números, en esta etapa se habría respondido al 50% de la demanda, hecho que contrasta fuertemente con el 1% de respuesta generado durante los gobiernos del período anterior”.

De esta forma comienza un prolongado período, que comienza en junio de 1943, en la clasificación de López, E (2002) donde se interviene el mercado a través de legislación sobre alquileres. La acción estatal creó la protección necesaria para el usuario de escasos recursos y se equilibraron los términos de la oferta y la demanda. “Los mecanismos más usados fueron la restricción y suspensión de los desalojos, la prórroga de los contratos de alquiler y la rebaja en

los precios de los alquileres”. (Lecuona 1992:180 cit. por López, E. 2002) Más adelante se decretaría la obligatoriedad de denunciar las viviendas desocupadas.

El enfoque Central- Sectorial junto con el enfoque facilitador, que describiremos más adelante, han sobrevivido, aún durante la década de los noventa, fruto de “la impronta cultural de ciertos organismos de vivienda- tal es el caso del MINVU (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) de Chile- o mantenida por los gobiernos de algunas provincias, en el caso de Argentina” (Lentini 2008: p 9).

En este sentido en su informe “Aportes para el desarrollo humano en Argentina (2009)” el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sostiene al abordar las políticas de vivienda en Argentina de las últimas cinco décadas que “Argentina atravesó diversos paradigmas en materia de políticas habitacionales”. Así la primera generación de políticas estuvo caracterizada “por la creación de oficinas públicas de vivienda que, acompañadas de bancos hipotecarios y cajas de crédito, se orientaron a organizar un sistema de provisión de tipo universal, basado en una condición —un tanto difusa— de derecho a la vivienda que luego fue incorporado en reformas constitucionales en algunos países de la región. Estas políticas de financiamiento de la oferta configuraron fuertes lobbies empresarios en torno a la obra pública y construyeron viviendas “llave en mano” de adjudicación individual en conjuntos habitacionales. PNUD (2009: 32).

El documento afirma que se priorizó la erradicación de los asentamientos precarios y el realojo de su población en conjuntos habitacionales planificados, financiados y construidos por el estado. “El paradigma concebía al usuario como un receptor pasivo, que no participa en la toma de decisiones”. PNUD (2009: 32).

En línea con las reflexiones de Lentini y las de Fernandez Wagner el PNUD sostiene que “Durante el primer gobierno peronista el objetivo político de justicia social puso a la vivienda como un tema fundamental de la agenda pública. Los planes quinquenales incluyeron la construcción de viviendas como parte importante de la obra pública. Se impulsaron así viviendas públicas en conjuntos obreros y la creación de nuevos barrios, como Ciudad Evita, en Buenos Aires... A su vez los planes incluyeron un conjunto de disposiciones jurídicas de intervención en el mercado” PNUD (2009: 32). Se destacan como ejemplo de acciones y políticas de este paradigma: la emergencia en el mercado de alquileres y la restricción mediante un conjunto de

decretos y leyes la libre contratación, la Ley de Expropiaciones, una nueva carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional. Entre 1946 y 1976 este fue el marco de una “integración sociourbana ascendente” PNUD (2009: 32).

Continuando con el avance y los cambios de enfoques producidos a través de la historia en materia habitacional con especial énfasis en la concepción que de la misma ha tenido el Estado, e intentando dejar claro que este no es un análisis lineal-temporal de los mismos, sino que muchos de estos enfoques se han ido desarrollando de manera paralela en la historia, pero que a los fines analíticos son presentados de esta forma, es que nos encontramos con el denominado por Lentini (2008) “enfoque habitacional alternativo”. A partir de 1950 “El proceso de urbanización explosiva de América Latina” dio surgimiento al fenómeno “de la pobreza urbana y la conformación de asentamientos populares en las ciudades” generando cinturones de pobreza y, por lo tanto, “males que había que erradicar y reemplazar por conjuntos modernos y ordenados, según la propuesta del paradigma dominante”. Surgen así dos miradas diferentes frente a este problema: una vinculada a la figura de Turner, J. denominada “alternativa” y otra denominada “estructuralista” vinculada a la figuras de Emilio Pradilla y Rod Burgess.

Así John F. Turner, arquitecto británico, N. J. Habraken, arquitecto holandés, y Christopher Alexander, arquitecto vienés (de padres ingleses) nacionalizado norteamericano, son los tres teóricos de mayor influencia en los años ´60 y ´70 en torno al enfoque que antes denominamos “alternativo”.

Al analizar este enfoque y sus propuestas Montaner (1993) sostiene que “Indudablemente, todas estas propuestas se insertan en una nueva sensibilidad naciente en los años sesenta y setenta: aquella que sin renunciar a los avances de la tecnociencia considera vital que ésta se adapte y versatilice para superar todos sus aspectos negativos, depredadores, homogeneizadores, contaminantes deshumanizadores. Se trata de que la tecnología adopte un rostro humano”. (Montaner 1993:129)

John F. Turner residió entre 1957 y 1965 en Perú, estudiando durante estos ocho años los procesos de ocupación ilegal del suelo y de autoconstrucción de nuevos poblados en los alrededores de las grandes «ciudades primadas» latinoamericanas, barrios autoconstruidas a los que debían recurrir la mayoría de los habitantes... Turner parte de la premisa de que la vivienda se ha de entender como proceso activo y defendió la adecuación del sistema de reciclaje de

materiales que se utilizaba en estas culturas. Se trataba de auto construir con aquello que la misma sociedad desecha. (Montaner1993:130)

Según Lentini (2008:11) “El pensamiento de John Turner ejerció mucha influencia en Latinoamérica, sobre todo a partir de su trabajo en organismos internacionales durante la década de los 60’y 70 y se expresó, según se ha visto, en el terreno de las intervenciones a través de la labor de ONGs vinculadas con la transformación del hábitat popular y también a través de la labor de diversos gobiernos que iniciaron programas de autoconstrucción como modalidad de intervención en los sectores de menores recursos.”

Pero, vale decir también, que la posición de Turner fue duramente criticada como “heredera de los errores del socialismo utópico y de planteamientos nostálgicos e idealistas como los de Ruskin y Morris en la segunda mitad del siglo XIX” (Montaner1993:130).

Volviendo particularmente sobre el surgimiento de la pobreza urbana en Latinoamérica de mediados del siglo XX, Fernandez Wagner afirma que “el allegamiento a las grandes ciudades ya no será por inmigración extranjera, sino interna (del campo o pequeños poblados hacia la ciudad) y surgirá en modo extendido un nuevo tipo de situación socio-espacial: los asentamientos informales. Los asentamientos informales, que ya existían pero en pequeña proporción, proliferarán desatados por un acelerado proceso de urbanización, principalmente en las capitales Latinoamericanas, muchas de las cuales en un par de décadas, devendrían en regiones metropolitanas. Como había ocurrido cien años antes en la ciudad industrial del Siglo XIX en Europa, una gran parte de los nuevos habitantes urbanos, no encontrarían alojamiento adecuado. El conflicto sobre las condiciones de “acceso a la ciudad” se manifestó en esta expansión “no planificada” de la ciudad, que constituía la producción (colectiva) de un nuevo marco construido. La “cuestión de la vivienda” en América Latina, se instalaría entonces, a partir de la problematización de este nuevo fenómeno (relacionado con la pobreza urbana) desde los años 60s.” Fernandez Wagner (2007: 2)

Como dijimos se origina así un nuevo fenómeno social: la proliferación masiva de población en condiciones de pobreza. Este fenómeno tiene particularidades en América Latina, una de ellas es que este nuevo sujeto social se constituye en un importante “ejercito urbanizador” (Fernandez Wagner 2007), donde surge una economía urbana alternativa a la de las grandes inversiones productivas y el comercio formal como parte de estrategias de sobrevivencia de estos

sectores. “Esta economía, denominada informal, tiene entre sus principales activos a la vivienda en el marco del proceso de urbanización popular” (Fernandez Wagner 2007)

En Argentina la intervención social en vivienda para los sectores trabajadores se organizó por varias vías. “Se financiaron viviendas multifamiliares construidas a partir de grandes empresas y viviendas unifamiliares a partir de la autoconstrucción. La intervención territorial se formuló en términos de “desarrollo de la comunidad”. Éste fue el encuadre al compás del cual surgieron las estrategias clásicas en el tema de la vivienda como lo fue la autoconstrucción asistida” (Eduardo López 2002). Una fuerte inspiración de este enfoque fue la política exterior norteamericana que buscaba por aquel entonces lograr avanzar sobre sus pretensiones hegemónicas en Latinoamérica. El autor antes citado, identifica este proceso, posterior al año 1955 que contaba con un gobierno militar, con esta avanzada norteamericana y sostiene que este proceso se lo conoce con el nombre de “desarrollismo”. Particularmente en lo asociado con la autoconstrucción nos dice que “la participación tuvo un contenido más pragmático que se expresó en las concepciones del **autoconstrucción, esfuerzo propio y ayuda mutua**, etc. De esta forma se buscó reducir los costos de las viviendas trasladando parte de los mismos a las familias trabajadoras”.

Como contrapartida a las propuestas que antes identificamos vinculadas a la figura de John Turner y al denominado enfoque alternativo, es que surge el enfoque “Estructuralista” identificado con autores ligados al paradigma marxista. No afirmamos aquí que la posición estructuralista surja exclusivamente como respuesta al planteo de Turner, sino que más bien siguiendo a Lentini (2008) “Históricamente este enfoque tiene sus bases en el debate que, durante la segunda mitad del siglo XIX, se centró en el problema de la escasez de la vivienda y las deplorables condiciones de alojamiento de las masas de trabajadores industriales, consideradas verdaderos focos de propagación de enfermedades infecciosas...Es en Alemania, justamente, donde el debate sobre el tema de la vivienda tuvo a Federico Engels como uno de los más claros exponentes”. En el plano Latinoamericano, siguiendo a la misma autora, “este enfoque está vinculado al pensamiento de autores neomarxistas tales como Emilio Pradilla y Rod Burgess”.

En lo referente a las propuestas de intervención ligadas a este enfoque, se destaca la idea “construcción de una interpretación teórica alternativa a la de la burguesía, sus gobiernos y su intelectualidad, asumiendo para ello el punto de vista y los intereses de los explotados y oprimidos latinoamericanos” (Pradilla, 1987:9 cit por Lentini). Pradilla identifica las propuestas

de Turner y sus seguidores como “instrumentos ideológicos de la explotación capitalista” (Lentini 2008: 14).

El punto de partida del planteo está en las bases mismas del planteo Marxista en torno al Estado identificado como un “aparato burgués” que solo interviene con sus políticas para continuar o contribuir con la reproducción de sistema capitalista. En este caso Pradilla aplica este planteo básico de la noción de intervención estatal, a las políticas de vivienda al afirmar sobre el Estado que “su política conduce a la multiplicación de viviendas subnormales y, en este sentido, el Estado actúa como “programador de la segregación social del hábitat”; en otros términos, contribuye a la reproducción del “problema de la vivienda” (Lentini 2008:15). En esta misma línea crítica ubica, como dijimos anteriormente, las nociones de autoconstrucción de Turner.

En definitiva este enfoque considera que el problema de la vivienda, no se podrá revertir ni con acciones de los particulares –autoconstrucción- ni con la intervención del Estado, el problema es estructural, es un problema del sistema capitalista, por lo tanto las soluciones deben situarse en la base de la sociedad mediante un proceso revolucionario que modifique el sistema capitalista imperante y no por cualquier tipo de intervención que se ubique dentro de este sistema que solo atenderá, como dijimos, a continuar con la reproducción de las relaciones materiales de existencia del capitalismo.

Al decir de Lentini (2008: 16) “El último cuarto del siglo veinte transcurre, entonces, a través de la transición entre un paradigma Central - Sectorial que caracterizó al Estado Providente o Benefactor y el enfoque Facilitador que resulta ser una perspectiva definitoria para describir la concepción del problema de la vivienda predominante en el periodo hegemonizado por el modelo económico neoliberal”, dejando de lado tanto los planteos de corte estructuralista como los alternativos, al no lograr ninguno de los dos el suficiente empoderamiento de los sectores populares como para imponerse como alternativas de respuesta a los problemas habitacionales.

El “enfoque facilitador” antes mencionado, según Lentini (2008:19) “está vinculado con la crisis que, a partir de la década de los ´70, sobrevino al modelo capitalista de industrialización y al fordismo como última etapa de desarrollo de dicho modelo. Se produjo, entonces, una reestructuración de la organización de la producción a escala mundial. Los pilares que dominaron la lógica fordista –mercados masivos, productos estandarizados y el aprovechamiento

de las economías de escala tradicionales - se caen y son reemplazados por el modelo japonés de “acumulación flexible”, también conocido como “paradigma postfordista”.

En palabras de Fernandez Wagner (2007:6) “El agotamiento de acuerdo Fordista-Keynesiano en los países centrales, que ya se había manifestado nítidamente en los años ´70, entraría en transición en los ´80, hacia un nuevo modo de producir (especialización flexible) de la mano del cambio tecnológico en el campo de la información y la comunicación. Se configuraría en esa década una transformación radical (y epocal) en todos los aspectos, con fuerte eje en lo cultural (postmodernismo) y con un cambio en lo político que sería liderado por el retorno a las ideas y políticas conservadoras (neoliberalismo) en los países centrales”.

Estas profundas transformaciones del modelo capitalista también tuvieron una profunda caladura sobre la estructura estatal, manifestada especialmente en América Latina en los procesos de reforma del estado imperante durante la década de los años ´90. “Los condicionantes provenientes de la deuda externa y del terrorismo de Estado determinaron fuertemente las posibilidades de acción y de la democracia constituyendo un sistema democrático restringido. A partir del Consenso de Washington (1982), los organismos financieros internacionales exigen, a través de los acuerdos de refinanciamiento la deuda, profundas y reiteradas reformas del Estado que contemplan las privatizaciones, la desregulación de la economía y la liberalización de los mercados. Además exigen el achicamiento permanente del gasto público social con ajustes periódicos y reducción del consumo interno”. López, Eduardo (2002).

En esta misma línea de análisis “Las políticas de “Ajuste Estructural” y luego del decálogo de recomendaciones del “Consenso de Washington” determinarán cambios estructurales en el Estado (privatización de bienes y servicios públicos, desregulación laboral, y un amplio conjunto de medidas “pro mercado”) y profundos cambios en la sociedad (empobrecimiento de sectores medios y aumento de la pobreza generalizado) como producto del aumento del desempleo y/o la precarización laboral, la pérdida de protecciones públicas y las crecientes dificultades de acceso a ciertos bienes básicos a causa de su mercantilización...” Fernandez Wagner (2007: 6)

Específicamente en el plano de las intervenciones o políticas de vivienda hacia fines de la década de los ´80, sostiene Lentini (2008: 16) “se hace evidente que los gobiernos debían abandonar su rol de productores directos de vivienda y desarrollar programas donde su participación consistiría en facilitar la realización de actividades relacionadas con la vivienda por

parte del sector privado. El Enfoque Facilitador adquiere relevancia formal con la aprobación de la Estrategia Mundial de la Vivienda Hasta el Año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988”. En esta perspectiva “El papel del sector público sería el de “determinar un marco institucional apropiado para la aplicación de la estrategia y esto puede exigir una reorganización institucional considerable...” (Naciones Unidas, 1988, cit por Lentini 2008).

En torno a la vinculación de la reforma del Estado y las políticas habitacionales, en función de la situación antes descrita, es que se evidencia un “paulatino abandono del principio de responsabilidad social de lo público hacia el problema habitacional, construido como resultado de casi un siglo de lucha social. Ello permite desvincular al Estado de la responsabilidad en la provisión de los servicios habitacionales, para dar lugar a una mayor transferencia al mercado, mediante la restitución del principio de responsabilidad individual, frente al problema del alojamiento” Fernandez Wagner (2007: 6)

Según el análisis de Sepúlveda (2006 p: 7) “La “facilitación” constituye un sistema de nuevos principios rectores para las políticas. En consecuencia, el Banco Mundial recomienda “crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje”. Ello se logrará mediante: el desarrollo de los derechos de propiedad (privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra), la racionalización y dotación de mayor transparencia a los subsidios, no permitiendo los encubiertos, de modo de focalizar el financiamiento en los más pobres”.

Particularmente en el plano nacional “la implementación de este enfoque se hizo sentir, fundamentalmente, a través la transformación de la política nacional de vivienda de carácter centralizada en un avanzado proceso de descentralización a nivel provincial y, en el caso de algunas provincias, a nivel local...” (Lentini 2008: 19)

Fernández Wagner (2007) analiza este fenómeno en Latinoamérica y en Argentina en particular dividiendo las políticas como las de “primera generación centradas en el financiamiento de la oferta, con base en el acuerdo entre poder político y sector de la construcción”, frente a las de “segunda generación”, cuando afirma “en los ’90 el neoliberalismo propugnará por el llamado financiamiento de la demanda. Los promotores serán los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID) principalmente. Los cuales acrecientan su gravitación en los sectores financieros nacionales, promoviendo un rol del Estado como

“facilitador” del mercado. Frente a las dos generaciones de políticas antes mencionadas contrasta una tercera generación de políticas que “por una parte implica la influencia del capital financiero (global) y la “facilitación” como dispositivo en el marco del “consenso de Washington”; mientras, por otra parte, el incremento de la pobreza –que estas políticas reproducen- se compensan con intervenciones focalizadas en los asentamientos informales, en pos de lograr su urbanización. Esto si bien puede parecer una nueva versión, o la continuidad y/o expansión de las políticas de segunda generación, en su sentido y función política es completamente diferente”
Fernandez Wagner (2007: 7)

También en el marco nacional argentino López, Eduardo (2002) sostiene “El avance de la reforma del Estado, del proceso de retracción del ingreso y la baja de la tasa de empleo agrava el problema del acceso a la vivienda. En este marco la única estrategia que se desarrolla desde el Estado es la llamada: emergencia habitacional. Esta estrategia se basa en la disposición de una porción del recurso correspondiente al FONAVI, en programas focalizados en población pobre o indigente carente de vivienda. La operatoria más común es la autoconstrucción familiar”.

Lentini, M (2008: 20) hace referencia al resultado de la aplicación de este enfoque y al grado de alcance de los objetivos que el mismo se planteaba donde sostiene “tanto en materia de financiamiento como de modalidades de producción, no se ha conseguido una adecuada articulación con el sector privado sobre todo en acciones dirigidas hacia los sectores de menores recursos”.

Asimismo en torno a los resultados de la aplicación de esta mirada sobre la política de vivienda en Latinoamérica Fernandez Wagner (2007: 7) afirma “Proliferarán en los '90 los consultores con estudios sobre el “sector vivienda”, centrando el foco en el “financiamiento de la vivienda” (es decir en el producto vivienda como sujeto de hipoteca), Esto lleva a un tipo de actuación pública “sectorial”, es decir centrada en la vivienda y desatendiendo (no ingenuamente) la dimensión urbana, en particular la del suelo urbano”. Y cita como ejemplos claros de estos procesos en términos tanto urbanísticos como sociales, por un lado el caso pionero de Chile y, por otro, uno más reciente como es el de México. Particularmente del modelo “Chileno”, tomado como valuarte de la aplicación de estos modelos neoliberales, pero que es extensible a los demás países de la zona, sostiene que “reinstala en esta fase las actuaciones “viviendistas”, particularmente a contramano de las demandas sociales y urbanas contemporáneas. Esta acción pública exclusivamente centrada en la dotación de viviendas, en

nuevo suelo de las periferias, no aporta a la construcción de ciudad (son esencialmente “áreas-dormitorio”) que en mucho contribuyen al incremento de la segregación residencial y a generar una ciudad más fragmentada y caótica”. Estas co-existen con programas habitacionales “híbridos” focalizados que siguen las viejas prácticas clientelares, y se dan “en un contexto de privatización de los servicios de infraestructura, de grandes cambios en el mercado inmobiliario urbano, de activación de los mercados informales y de una progresiva imposibilidad de alcanzar a los sectores más pobres” Fernández Wagner (2007: 8)

Respecto de la aplicación de este enfoque en Argentina el PNUD (2009) sostiene “estas políticas no alcanzaron a madurar. No se pudo consolidar un sistema facilitador como el chileno y solo se concretaron algunos programas focalizados con financiamiento del BID. A su vez, en la década de 1990 el Banco Hipotecario Nacional privatizó su cartera de hipotecas y se transformó en una sociedad anónima. Mientras tanto, la oferta de créditos sufría los vaivenes de la macroeconomía, al tiempo que el estado se abstenía de intervenir en la generación de nuevo suelo urbano”.

En esta misma línea el documento de política titulado “la agenda urbana para los ’90”, del Banco Mundial (1991), desarrolla una serie de recomendaciones de política urbana que se centran en el comportamiento de la economía urbana. Así, se destacan como elementos a tener en cuenta: la productividad urbana, la protección del medio ambiente urbano, y la mitigación de la pobreza urbana. Resaltando las capacidades de los gobiernos locales para garantizar gobernabilidad local. Se destacan en la agenda de los ’90 el desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza como nuevos elementos.

“Estos lineamientos otorgan un rol preponderante a los gobiernos locales, en su capacidad de generar plataformas para los desarrollos de capital concentrado, incentivar ventajas de localización, y consolidar el valor de la tierra, asegurando el transporte y el manejo ambiental...las ciudades alienten políticas urbanas que centren su foco en: a) lograr una mayor productividad urbana; b) propender a ser una ciudad ambientalmente sustentable; y c) tener programas que logren una reducción efectiva de la pobreza” (Rubén Sepúlveda Ocampo 2006 cap 3:5).

Continuando con la línea de análisis llevada a cabo por Lentini (2008) es que ubicamos al enfoque que analiza la cuestión social habitacional como “un problema urbano – territorial”, que

al igual que la mayoría de los enfoques antes citados y, particularmente los llevados a cabo en el siglo XX, fue influenciado en su origen por reuniones internacionales, en este caso por el “Plan de Acción Regional aprobado en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) , realizada en Santiago de Chile en 1995 y el Programa de Hábitat II , acordado en Estambul, Turquía en 1996”. (Lentini 2008: p 20). La característica sobresaliente de este enfoque es que a diferencia de los anteriores, busca dar una **respuesta integral** al problema habitacional superando la visión sectorizada o sesgada del mismo. Si bien, como sostiene Lentini (2008) este enfoque “puede ser identificado como la última etapa del periodo dominado por el enfoque facilitador” el mismo presenta la particularidad que antes mencionamos vinculada a la integralidad en la intervención.

Se destacan como principales ejes temáticos del Plan de Acción Regional: “El logro de la equidad y el combate contra la pobreza; establecer programas de mantenimiento y mejoramiento del parque de viviendas; la productividad de los asentamientos humanos para mejorar la calidad de vida; el mejoramiento del medio ambiente en los asentamientos humanos; gobernabilidad y participación; eficiencia en las políticas y la gestión y por último la necesidad de establecer una adecuada y efectiva concertación entre los sectores público y privado” (CEPAL 1996, cit. por Lentini 2008 : 21)

Refiriéndose a este proceso y con una visión crítica del mismo Fernández Wagner destaca como distintivo de este enfoque el objetivo implícito que el mismo buscaba a través de lograr “gobernabilidad” como concepto central para mantener controlados los conflictos sociales propios de la época: “A mediados de los `90 las agencias enfatizarán –en forma casi excluyente- los lineamientos de políticas centrados en objetivos de “reducción de”, “lucha contra”, “alivio de” la pobreza urbana. Esto, si bien parece una suerte de “cinismo institucionalizado” propio del doble discurso de las agencias multilaterales, tiene otro sentido. Lisa y llanamente se comprueba que esta estrategia de actuación persigue un solo objetivo: la gobernabilidad urbana. Gobernabilidad que permite estabilidad, es decir que reduce conflictos sociales, por lo que asegura condiciones favorables para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, en la lógica económica global” (Fernández Wagner 2007: 9) Según este autor, un ejemplo claro de este enfoque son los programas de regularización de asentamientos informales o programas de mejoramiento barrial como estandartes de la denominada “lucha contra la pobreza”; ellos “atacan el emergente más visible, es decir el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los

denomine” lo cual en cierta medida efectivamente contribuye al objetivo antes citado pero, que en el fondo de los mismos, subyace el concepto de gobernabilidad. Al referirse a estos programas Fernández Wagner afirma “su intervención asegura el éxito en la reducción de la pobreza, lo cual a su vez aporta en la reducción del conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana” (Fernández Wagner 2007: 9)

Retomando la mirada de Lentini respecto de este enfoque, a modo de representar la característica sobresaliente del mismo sostiene “la nota distintiva de esta perspectiva es el reconocimiento del rol productivo de las ciudades a nivel global y de la necesidad de articular las políticas sectoriales en un enfoque integrado del hábitat a fin de mejorar la competitividad de aquellas. El lema ya no es construir viviendas, sino “hacer ciudades”, hacer ciudades mediante un abordaje “multisectorial de las políticas” (Lentini 2008: 22) superando la visión parcial o sectorial de las mismas.

Como ejemplo más claro de este tipo de intervención Fernández Wagner (2007: 9) cita la “Alianza de Ciudades” (The Cities Alliance) que fuera lanzada en 1999 por el Banco Mundial y UNCHS (Hábitat) quienes interesaron al grupo de países más ricos (G7). El objetivo principal del Cities Alliance es enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza y ciudades más prosperas sin asentamientos irregulares”. Se busca lograr así la participación de distintos sectores ciudadanos en mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la denominada “Cities Without Slums”, que constituye el Plan de Acción principal de “The Cities Alliance”.

En la línea de análisis sobre la que hemos decidido abordar los diferentes enfoques, que sobre la cuestión del hábitat se han ido desarrollando a través del paso del tiempo, es que nos encontramos frente al último enfoque identificado por Lentini denominado “inclusivo”. Como antes citáramos en otros enfoques, el enfoque inclusivo también tiene como punto de partida reuniones internacionales que le dan sustento. En este caso las vinculadas al “Tercer Foro Urbano Mundial en Vancouver de junio de 2006 y publicadas por UN-Habitat en “Ciudades del Mundo: estado actual y perspectivas futuras 2006/7”” (Lentini 2008). Este enfoque vincula a la inclusión como una especie de “equilibrio entre la participación de los sectores público, privado y de la sociedad civil. (UN- HABITAT, 2006 c: 3, cit. por Lentini 2008). En una búsqueda por atender a las necesidades de los sectores pobres, es que el llamado a la intervención está dirigido

a todos los sectores con especial acento en el compromiso de cada uno en pos de la atención de las demandas de este sector.

La otra reunión importante que fija algunas recomendaciones marco a seguir en la consecución de este enfoque es la “Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Montevideo, octubre 2006) que centró sus discusiones en el tema de la “disponibilidad de suelo urbanizado para asentamientos de interés social” (Lentini 2008: 24)

Frente al panorama al que asistimos en el umbral del siglo XXI, Fernández Wagner (2007: 11) sostiene que “asistimos a la conformación de un nuevo escenario en el campo del hábitat. El problema se ha vuelto extremadamente complejo y las acciones efectivas para poder enfrentar esta nueva dimensión del problema, son ahora mucho más difíciles. La pobreza urbana –más allá de su dramático aumento- presenta dimensiones nuevas a causa de su creciente heterogeneidad, movilidad, aparición de nuevos actores, consolidación nuevos poderes y representaciones territoriales. Las dificultades para poder pensar y actuar sobre el problema tienen como actores fundamentales a las organizaciones globales, las agencias multilaterales, y a los consultores y especialistas”.

Como citáramos anteriormente en la línea de este mismo autor “en los ’90 se consolida un nuevo paradigma de actuación socio-urbana en el marco de las estrategias (globales) de la “lucha contra la pobreza” con el fin de contribuir a la gobernabilidad urbana. Las Agencias Multilaterales de Crédito son efectivas y contundentes en sus objetivos, puesto que direccionan el financiamiento hacia la regularización dominial y urbanística de los asentamientos irregulares, y la consolidación de los derechos relacionados a los títulos de propiedad” Fernández Wagner (2007 p: 11). Al analizar estas intervenciones específicas en algunos países se ven tanto aspectos positivos como negativos. Así en algunos países estas iniciativas “tienden a debilitar la posibilidad tener políticas nacionales más comprehensivas. Como contraparte positiva, ellas suelen fortalecer el peso de los gobiernos locales en la actuación habitacional, y en algunos casos tienden a posibilitar un abordaje más *integral*, en términos sociales y urbanos”. Fernández Wagner (2007: 11, el resaltado es nuestro).

Frente a lo nuevo o novedoso de estos procesos se destacan por un lado, la cuestión del acceso a la ciudad que “se ha instalado con mucha fuerza, lo cual interpela las formas de actuación pública sobre la problemática del suelo urbano (y sus modos de producción).

Por otra parte, sin duda la “nueva cuestión social” (como secuela del neoliberalismo) asumida en el proceso de lucha popular, instala paulatinamente el debate por los derechos” Fernández Wagner (2007: 11). Y aquí el autor trae a colación el ejemplo tanto de Brasil como de Colombia como ejemplos de modelos a debatir y por qué no a seguir en estas prácticas.

En torno a las políticas de Estado en vivienda y desarrollo urbano imperantes en los últimos 15 años, desde los sectores que promueven la producción social del hábitat sostienen que “Así hoy, las políticas predominantes destacan la importante incidencia de la vivienda en el desarrollo económico y su papel relevante en el mejoramiento de la calidad de vida y en la consolidación del patrimonio familiar. Se olvida, sin embargo, su enorme potencial de desarrollo de la ciudadanía e impulso de la economía popular. Esto es, se destacan sus impactos macroeconómicos y microsociales y se olvida su papel macrosocial y microeconómico”. Enrique Ortiz Flores (2006)

Desde el sector antes citado se llama a la reflexión en torno a la imposibilidad de los sectores pobres de acceder a financiamiento para viviendas, debido a que las políticas y enfoques habitacionales predominantes en los últimos 15 años han partido desde una concepción mercantilista de la vivienda. “Las políticas de vivienda basadas sólo en las reglas del mercado, han permitido atender en los últimos años a sectores sociales que pueden ser sujetos de crédito de viviendas nuevas terminadas a ser amortizadas en períodos que van de 15 a 30 años...Sin embargo, aún en los casos más exitosos, en cuanto a número de viviendas producidas en los últimos años, se muestra un rezago y un déficit creciente de atención a los sectores de bajo ingreso”. Enrique Ortiz Flores (2006)

Capítulo III

Políticas Habitacionales en Argentina. Del año 1989 a la actualidad

En este apartado intentaremos abordar, como su nombre lo indica, las políticas habitacionales llevadas a cabo por el gobierno nacional en primera instancia, para describir luego las provinciales, en el período que va desde 1989 hasta la actualidad por considerarlo pertinente a los fines analíticos de nuestro trabajo.

Quizá sería oportuno realizar un repaso por todas las políticas habitacionales de la historia Argentina, pero consideramos adecuado realizar un corte temporal a las mismas, ya que nuestra mirada como investigadores en este caso, se orienta a las políticas habitacionales en el marco de los procesos democráticos. En este sentido identificamos claramente la ruptura del sistema democrático en nuestro país entre los años 1976 y 1983 debido a la dictadura militar imperante durante los mismos.

Cabe aclarar aquí también, que dejamos fuera de un análisis profundo la etapa democrática que va del año 1984 a 1989, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín, debido a que la misma está signada por el profundo impacto de las políticas sociales y económicas “heredadas” de la Dictadura militar, legado al que consideramos dramático; y, que a los propósitos de análisis de esta investigación consideramos que en la misma, salvo algunas excepciones, no se producen grandes transformaciones urbanas, por lo menos no al nivel de los cambios que sí se producen en el plano socioeconómico.

Es nuestro deber sostener aquí también que, más allá de realizar este corte temporal en el análisis, los dos períodos antes mencionados (1976-1983 y 1984-1989) son de suma importancia

para el análisis y comprensión del sistema capitalista que impera en nuestro país, por lo cual nos permitimos realizar una breve descripción de los mismos para contextualizar nuestro análisis.

Breve descripción del período 1976-1983. Instalación del modelo capitalista conservador

Como antes sostuvimos no realizaremos aquí un análisis profundo de este período, sino que más bien intentaremos describir sintéticamente sus principales características y las políticas públicas en él desarrolladas en lo pertinente a la temática del hábitat.

Siguiendo a Oszlak, O (1991: 71) compartimos que “Resultaría difícil comprender las orientaciones de política urbana del gobierno militar sin tomar en cuenta su particular concepción del orden social que aspiraba a instituir, del lugar que en el mismo se asignaba a los sectores populares, del papel estratégico que tenía la ocupación del espacio geográfico y de la distribución poblacional juzgada más conveniente a los fines de la “seguridad nacional”.

Dicho esto comenzaremos con uno de los elementos importantes de esa parte de la historia de nuestro país, que fue el denominado sistema de alquileres “libres” con la sanción de la ley N° 21.342 de 1976 que terminaba con la intervención estatal en materia de alquileres. La ley que proponía devolverles rentabilidad a los sectores inmobiliarios produjo un aumento de alquileres de “3 a 6 veces” (Fernández Wagner 2008: 25) dejando a una gran porción de familias que la ley anterior amparaba en la calle; dando por resultado para el año 1978 “430 juicios de desalojo iniciados, solo en uno de los 50 juzgados de la Capital Federal” (Fernández Wagner 2008: 26). Las voces que comenzaron a escucharse a partir de la nueva ley eran de júbilo “Por fin el orden, la certidumbre, el respeto a la propiedad privada, se habían impuesto a la demagogia y la arbitrariedad disfrazadas de justicia social” (Oszlak, O. 1991: 107)

Otro fenómeno importante a destacar es la marcada política de expulsión de los sectores pobres hacia la periferia de las ciudades con la política de “erradicación de villas”. Un claro ejemplo de esto es el llevado a cabo en Capital Federal mediante la ordenanza 33.652 que disponía la “creación de la Comisión Municipal de la Vivienda como el organismo ejecutor de un plan integral de erradicación. Con un alto nivel de violencia y ejecutividad, se hizo un detallado censo de los habitantes... se realizó la marcación de casillas con un número correlativo en el frente de la vivienda para determinar el territorio a erradicar” (Fernández Wagner 2008: 27)

con la figura del intendente y brigadier Cacciatore como su promotor y dejando como saldo “una población de 40.533 habitantes en villas contra los 224.885 de 1976” (Ibídem p 28).

Acompañando esta misma línea de elitismo urbano se orientan las palabras del ex-titular de la Comisión Municipal de la Vivienda y luego Intendente de la Capital de Bs. As. el Dr. Del Cioppo cuando decía respecto de la ciudad “No puede vivir cualquiera en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente” (Oszlak, O. 1991: 78)

La exclusión pesa sobre las prácticas urbanas tradicionales y se afirma y consolida mediante el decreto - ley 8912 del año 1977 de ordenamiento territorial y uso del suelo. Esta norma produjo, entre otras consecuencias, “la disminución de la oferta de tierra a bajo costo y el crecimiento del mercado ilegal de tierras. La política de expulsión de sectores de escasos recursos de la Capital incrementó el proceso de asentamientos en tierras claramente deterioradas” (López, E. 2002). Sobre esta ley Rodríguez, M (2007: 59) sostiene que la misma “eleva los estándares mínimos de urbanización y la consecuencia (no deseada, pero previsible) de la aplicación de esta legislación sobre la prohibición de loteos sin infraestructura fue el encarecimiento de la tierra destinada a los sectores populares”.

En los sectores medios se produjo una doble transformación en el acceso a la vivienda a través del mercado formal, ya que por un lado desapareció el acceso al crédito (este se encareció) y, por otro, se detuvo la construcción de viviendas para el sector medio “Comenzó una reducción muy extendida en el tiempo y con profundas consecuencias sociales de la participación de los sectores medios en el mercado formal del suelo urbano y la vivienda” (Fernández Wagner 2008: 31)

En esta especie de vuelo de pájaro que venimos realizando en torno a las principales políticas que repercutieron directa o indirectamente sobre la cuestión del hábitat llevada a cabo por el gobierno militar de entonces, asoma con fuerza la figura del ministro de Economía de la dictadura J. A. Martínez de Hoz, responsable, entre otras decisiones, de la reforma financiera que liberó la tasa de interés, dejando en manos del mercado su fijación. Esto trajo aparejada una serie de consecuencias caracterizadas por el avance del sector financiero. Esta reforma inclinó la

balanza a favor, como dijimos, del sector financiero al captar, por sus altas tasas de interés, el ahorro interno en desmedro del sector de la producción, dejando como saldo la “desaparición de inversión de pequeños y medianos ahorristas en construcción de viviendas para sectores medios”. (Ibídem: p. 33)



Jorge Videla, Martínez de Hoz y Massera. (Archivo Clarín)

Mediante la ley 21.581 de 1977 se fijó en el 5 % el porcentaje de aporte de las remuneraciones de los trabajadores, más una contribución adicional del 20% de los aportes de los trabajadores autónomos, para dar continuidad a la existencia del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en el año 1972 con el objeto de involucrar al sector privado de la industria de la construcción para mantener un ritmo sostenido de edificación de viviendas. Esta misma ley disponía también como organismo de aplicación a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV) y la creación de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV). “Con fondos FONAVI se construyeron unas 5.500 viviendas en 1976, cifra que se duplicó en 1977 y que llegó a casi 17.000 entre 1978 y 1979. Luego vuelve a duplicarse en 1980, alcanzando unas 32.000 viviendas terminadas anuales. En el resto de la década del ‘80 se promediarán unas 30.000 viviendas por año, con picos de 35.023 y 40.743 unidades en 1982 y 1983 respectivamente. Se construyeron grandes volúmenes por empresa (conjuntos habitacionales de más de 500 viviendas). Los llamados a licitación eran centralizados desde la SEDUV... esto

produjo un potente lobby empresarial y profesional... lo cual provocará que el grueso de la producción se concentre en unas pocas empresas” (Ibídem: p. 34)

Sobre los sectores pobres puntualmente podemos afirmar que se produjeron, en esta etapa, transformaciones en su composición. Se observa cómo disminuye la pobreza total pero, como dijimos, se producen modificaciones en su composición ya que “Se reduce significativamente la incidencia de los pobres con necesidades básicas –especialmente los transicionales-, mientras aproximadamente se triplican los pauperizados y se deterioran las condiciones de vida de los pobres estructurales” (Rodríguez, M. C. 2007:51). Proceso este que se profundizará, al igual que algunos otros mencionados brevemente en esta síntesis, en las décadas posteriores.

Otra breve descripción, pero esta vez del período 1983-1989. La vuelta a la democracia

Con el regreso de la democracia los actores más influyentes del planeamiento y la política seguían concentrados en las grandes cuestiones urbanas, como es el caso de las construcciones de amplios conjuntos habitacionales del FONAVI en el interior del país, dando continuidad, en este sentido, a las obras iniciadas en la etapa anterior.

Sumado a esto apareció en la agenda del gobierno nacional la urbanización popular en las periferias de las ciudades, como lo muestra la regularización de la tierra “en San Francisco Solano y la estrecha relación de Alfonsín con el obispo Jorge Novak (líder en Quilmes de las comunidades eclesiales de base)...” (Fernández Wagner 2008: 39)

Hacia mediados de los '80 proliferaron rápidamente en el territorio las ONG's que se dedicaron al tema de la tierra y la vivienda. Estas entidades crecieron en número y tomaron mayor protagonismo que en etapas anteriores.

La democracia encontró al país con un déficit habitacional de aproximadamente 2,5 a 2,8 millones de personas que habitaban en viviendas en condiciones insatisfactorias o deficitarias (López, E. 2002).

Un hecho destacado de esta etapa lo constituye, también, la solución llevada a cabo para dar respuesta al problema “heredado” de la etapa militar anterior, en derredor de la crisis de los

damnificados de los loteos populares indexados durante la gestión militar, que provocó que decenas de miles de compradores de terrenos en los viejos loteos vieran peligrar su propiedad. La solución fue regular la relación entre compradores y vendedores en el mercado de loteos populares, “dando por saldo una de las primeras y casi únicas intervenciones del Estado en el mercado de la tierra.” (Fernández Wagner 2008: 41)

La aplicación de las políticas económicas exigidas a partir del Consenso de Washington restringen en forma permanente la inversión social en infraestructura, vivienda como de los demás ítems del gasto social, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. “Esto determinó un muy bajo nivel de inversión social para los sectores de escasos recursos. El rubro vivienda social recibió un drástico ajuste. La reducción presupuestaria y la irracionalidad del gasto público social no evitaron el fuerte crecimiento del déficit habitacional” (López, E. 2002).

Respecto a la planificación urbana de estos años Fernández Wagner (2008) sostiene que “en los años 80 se agotaba la planificación tradicional (el denominado modelo tecnocrático-autoritario) y se daba paso a dos nuevas tendencias. Una, la que intentaba abordar la problemática urbana a partir de los actores y la presencia del conflicto... que conduce a la planificación participativa y la concertación de intereses. La otra, que centraba el eje en el diseño urbano (paisaje, sectores, edificios simbólicos)...”

Hacia el fin de la gestión de Alfonsín con las economías regionales en estado crítico (caso de Rosario, Córdoba, Mendoza), en donde el avance de la recesión había paralizado la construcción privada (dedicándose solo a clases medias-altas y altas) la construcción de barrios FONAVI contribuyó o sopeso el estado crítico de la actividad económica. Vale aclarar que estas viviendas FONAVI ya no estaban destinadas a los sectores más pobres –como lo sugería la ley original y su posterior reforma- sino que tuvo la función de dar alojamiento a los sectores medios provinciales en proceso de empobrecimiento. “Con la restauración de la democracia en los años ochenta, el sistema FONAVI construyó viviendas, principalmente en localidades pequeñas y medianas del interior, pero las viviendas quedaron preferentemente en manos de las clases medias provinciales, con lo cual el sistema perdió en gran medida su sentido social original” (PNUD 2009: 33).

También en relación a la política habitacional del FONAVI, Rodríguez, M. C (2007: 56) sostiene que “como síntesis de este modelo puede mencionarse que los conjuntos habitacionales

financiados por el mismo plantearon tipologías muy similares (con pocas variaciones en torno a los espacios privados –departamentos en torres y/o tiras de dos y tres pisos y espacios de uso colectivo). Persiguiendo supuestamente menores costos (que luego no se concretaron, debido a los procesos inflacionarios), las viviendas ofrecían espacios que tendieron a reducirse progresivamente y, básicamente, sin posibilidad de modificaciones... en general se eligieron localizaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano (favoreciendo otros procesos de valorización del suelo de propiedad privada circundante, mediante la elevada inversión pública en provisión de infraestructura”.

Según Altmit 1997 (cit. por Rodríguez 2007: 53) de entre los 10 países latinoamericanos analizados entre 1981 y 1990, “Argentina experimentaba el mayor aumento de los índices de concentración de ingresos, la mayor desigualdad y el mayor incremento en los niveles de pobreza urbana. En efecto, los ingresos familiares y el salario real decrecieron significativamente y se acentuó la sub-utilización de mano de obra, proceso que afectó, particularmente, a la mitad más pobre de la población”.

Como síntesis, y reforzando lo que sostuvimos anteriormente, las dos etapas brevemente antes descritas, si bien producen en el plano del hábitat –sobre todo el hábitat urbano- grandes transformaciones y, que es clave entender que las tendencias y transformaciones que describiremos a continuación son, entre otras cosas, el fruto de las tendencias estructurales iniciadas a mediados de la década del ’70 en nuestro país, no son éstas el foco de nuestro análisis por entender que las mismas exceden a nuestra investigación y además que existe en la actualidad vasta literatura al respecto. Tomamos esta decisión no por negar la existencia, influencia, caladura y profundidad que estas etapas han tenido en la sociedad argentina, sino más bien por intentar realizar un complemento y nuevo aporte al análisis del hábitat en Argentina.

Etapa 1989-1999. Profundización del camino comenzado. La reestructuración conservadora

Ésta, como tantas otras etapas de la Argentina, es considerada como “clave” debido al momento histórico de grandes cambios políticos y económicos que estaban ocurriendo en el mundo entero y que tendrían una repercusión directa sobre la implementación de políticas en general en nuestro país y, particularmente, sobre aquellas destinadas a legislar sobre el hábitat.

Así se asistía a nivel mundial a la disolución del sistema socialista soviético producto del fin de la guerra fría; se profundizaba la instalación de los sistemas neoconservadores en los Estados Unidos e Inglaterra y algunos otros países centrales; se comenzaban a vislumbrar los primeros pasos de una nueva fase del sistema capitalista a la que los especialistas denominaron “Globalización”. La crisis del modelo de acumulación vigente desde las primeras décadas del siglo, seguida por la finalización de la llamada Guerra Fría que consolidaron la hegemonía del bloque occidental, constituyeron el germen de la transformación del capitalismo global cuyas dimensiones tecnológica, económica, cultural, político-institucional y físico-ambiental contribuyeron a conformar un nuevo “escenario mundo” hasta entonces desconocido (Arocena, J. 1997)

En los países latinoamericanos las dos etapas mencionadas brevemente con anterioridad que comprenden los años 1976-1989, mostraron la profundización de la influencia que los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) tenían sobre las decisiones en materia de política económica y social sobre los países de la región, promoviendo la aplicación de las “recetas del Consenso de Washington” que a cambio de préstamos de salvataje para las economías nacionales (y su consecuente endeudamiento externo) proponían el ajuste estructural del estado, como alternativa al modelo de desarrollo centrado en el aparato industrial imperante en la mayoría de estos países hasta comienzos de la década del ’70.

Particularmente en la Argentina la asunción anticipada al gobierno por parte del presidente electo Carlos Menem, significará la alineación incondicional de la política nacional con los organismos internacionales de crédito y sus “recetas”, ahondando en el alineamiento con el neoconservadurismo. El nuevo presidente electo bajo las filas del movimiento peronista, llevó a cabo una manera de gobernar diametralmente opuesta a la realizada por el creador del movimiento, ya que éste llevó a cabo, sobre todo bajo su primer presidencia a mediados de los ’40, una extensión de la acción estatal poniendo bajo su esfera activos, promoviendo la justicia social e incluso, como caracterizamos anteriormente, promulgando la función social de la propiedad en la Constitución de 1.949 y fijando límites concretos al desarrollo de la renta y el capital. Contrariamente a estos principios básicos del movimiento, Menem -presidente de la etapa que intentamos analizar aquí- se alió abiertamente con el capital financiero internacional, llevando a cabo una profunda liberalización de la economía, privatización de las empresas públicas y desregulación de las relaciones laborales (bajo la figura de la flexibilización). En

nuestro país la aplicación dogmática de las políticas de ajuste estructural devenidas de los acuerdos con los organismos de crédito, condujo a una progresiva desvinculación del Estado respecto de sus funciones tradicionales como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades sociales, “este escenario dio por cerrada una etapa de desarrollo económico e integración social caracterizada por la industrialización autocentrada (pero dependiente) y su correspondiente estructuración de clases sociales, la urbanización acelerada, el desarrollo de sistemas de seguridad social y una fuerte presencia del Estado” (Coraggio, J 1994).

A este respecto desde mediados de los años '40 el Estado “protector” detentó en Argentina la propiedad, la operación y/o prestación directa de los servicios urbanos; condujo los programas sociales universales y ciertos tipos de prestaciones como la seguridad social. De este modo, lo estatal y lo público se confundieron en una sola imagen y confluyeron en un único significado simbólico. Lo público fue, indivisiblemente, aquello de lo que se ocupaba el Estado.

Según Karol: “La progresiva neoliberalización y finalmente la Ley de Reforma del Estado fueron separando los términos público y Estado. Prestadores privados pasaron a atender, operar y suministrar todo tipo de servicios y prestaciones públicas. Diversas instituciones públicas (estatales y/o mixtas) y privadas pasaron a atender simbólica o efectivamente la representación de lo público, desde lo global a lo individual, y a asumir la representación del interés y la defensa de los derechos de los usuarios, consumidores o perceptores (Karol, 1997:392, cit. por Curtit 2003:58)

Aparecen en “escena”, es decir en agenda y en los discursos oficiales, términos tales como desregulación, eficiencia, competitividad, flexibilidad y modernización, entre otros, estableciendo algunas de las características de esta nueva fase del modelo capitalista en la Argentina. Bajo el argumento de la superación de los problemas del Estado centralista de Bienestar, se produjo la transición o más conocida como descentralización de funciones y competencias desde el Estado Nacional tanto al nivel provincial como municipal, en políticas sociales (salud, educación, vivienda, y planes y programas focalizados hacia la lucha contra la pobreza).

Con esto, según la administración central “tira la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso donde los municipios tienen que dar

respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas o de gestión necesarias” (García Delgado, D. 1998: 16)

Para analizar la política habitacional de los '90 debemos tener en cuenta “dos tipos de procesos que han condicionado la estructura decisional: “**factores externos** que actúan en el más amplio marco del Estado nacional, de su inserción en el contexto internacional en la configuración del nuevo orden institucional representado por Sistema de la Naciones Unidas...**factores internos**, propios de la realidad nacional de la que emergen como resultantes de la interacción y negociación intra - jurisdiccional del sector público: de las relaciones Nación, Provincias y Municipios, y de aquellas que se dan entre éstas y las fuerzas económicas y sociales involucradas en la situación habitacional”. (Rodulfo, M 2005)

Transformaciones urbanas en los '90. Negocios y modificaciones de la ciudad.

Específicamente en materia de transformaciones urbanas los '90 significaron un tiempo de “profundas transformaciones para las ciudades y las condiciones de vida urbana en Argentina. Transformaciones que en este tiempo cuentan con un Estado que deja de liderar el desarrollo para pasar a ser el facilitador del mercado” (Fernández Wagner 2008: 54)

El modelo económico sustentado en la “convertibilidad” (“una de las grandes obras maestras” de fines del s. XX del ministro Cavallo) sumado a la reciente hiperinflación generaron y “favorecieron” oportunidades de negocios inmobiliarios para grandes corporaciones nacionales y extranjeras, que centraron básicamente sus inversiones en shoppings, barrios cerrados y countries, centros de logísticas y compras de tierras urbanas y campos. También es válido aclarar aquí que, en general, la mencionada tendencia a la atracción de inversiones por parte de las ciudades se observa en centros urbanos importantes del país, mientras que ciudades pequeñas del interior no corrieron igual suerte, sino que más bien sufrían severamente las consecuencias del ajuste estructural y las privatizaciones paralizándolo su desarrollo”

La etapa Menemista tuvo un claro sesgo a favor de los negocios asociados a las oportunidades de transferencia de rentas urbanas. Esto se dio por la privatización de grandes tierras públicas, en particular las de los ferrocarriles que sufrieron el cierre de extensos ramales de la red ferroviaria nacional, lo que permitió al Estado tener a disposición grandes extensiones de tierras en excelentes localizaciones urbanas, anteriormente destinadas a galpones de carga,

reparación, etc, ahora para destinarlos a los sectores privados. De esta manera estos sectores comenzaron a tener un aumento significativo en su rol en la gestión urbana. “Puerto Madero fue un ejemplo de disponibilidad de tierra pública central. También en Rosario alcanzó gran escala, abarcando casi todo el frente del río...En Córdoba y Mendoza y otras ciudades pasó lo mismo, pero diferidos en el tiempo” (Fernández Wagner 2008: 54-57)



Carlos Menem y Domingo Cavallo. Disponible en <http://documentos.hespanica.com/2010/11/el-trabajo-socio-previo-a-las-privatizaciones/>

Para Clichevsky, N (2003:26) “la estabilidad monetaria es uno de los elementos importantes para la nueva forma de inversión del capital en el sector inmobiliario, que se articula a las exigencias de la demanda y las posibilidades de rentabilidad que brinda la Argentina (mayor que en otros países, incluido USA) en, por lo menos, una porción significativa de la década del 90. Es que a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991 y la consecuente reducción de las tasas de interés a nivel nacional y el reinicio del crédito para la compra de propiedades, nuestro país es conveniente para invertir en la construcción... El gran dinamismo inmobiliario de los últimos años fue, en parte, posible por las formas que adopta la financiación en la década del 90. Las bajas en las tasas de interés han sido importantes: del 20% anual en 1991, al 11/12% anual en 1998.”.

En continuidad con la descripción de los cambios políticos y culturales experimentados en esta etapa también debemos destacar, en línea con lo sostenido por Svampa, que las clases altas “fortalecieron su confianza de clase, al encontrar en su adversario histórico, el peronismo, un aliado inesperado. En este nuevo contexto, de alta rentabilidad económica y de fuerte afirmación política, la élite tuvo, sin embargo, que resignar ciertos criterios relativos al nivel

social, para aceptar la entrada de “nuevos ricos” que el régimen menemista, del cual ella era socio fundamental, iba generando”. (Svampa, M. 2004:38)

A mediados de esta etapa se terminó de profundizar “una creciente brecha social entre, por un lado, un conjunto reducido de “ganadores” que logró acoplarse exitosamente al modelo neoliberal y, por otro, un conglomerado amplio de “perdedores”, marcado por el descenso social y la descalificación laboral...surgieron también nuevas formas de diferenciación al interior de las clases sociales, anteriormente consideradas como grupos más homogéneos”. Svampa, M (2004: 11)

Las privatizaciones de las empresas de servicios públicos fueron también “foco” de oportunidades de negocios, al tiempo que tuvieron una importante influencia en el deterioro de las condiciones sociales-urbanas de la población. En este caso las empresas que intervinieron en este proceso fueron las especializadas en las prestaciones de servicios que demandaban poseer las capacidades técnicas y de gestión de las tecnologías específicas y, que en la mayoría de los casos “eran empresas estatales o con participación nacional, en los países más poderosos del planeta (Telefónica de España, Aguas de Barcelona, Suez de Francia, British Gas, etc.)” (Fernández Wagner 2008: 55)



Imagen disponible en <http://blog.internet-argentina.net/2010/07/14-adios-entel.html>

En cuanto a los agentes que participan o participaban en esta década en la Argentina del sector inmobiliario, Clichevsky sostiene que “se ha producido una concentración muy grande de los mismos, y los pequeños ya no pueden competir. Los desarrolladores, o promotores se constituyen en un nuevo tipo de agente inmobiliario; la organización empresaria que actuaba aquí hasta los años setenta y la gran retracción del sector hasta inicios de los noventa, definió que los mismos comenzasen a actuar recién durante el inicio del período de expansión de la construcción” (Clichevsky, N 2003: 28)

Analizando el impacto del proceso privatizador sobre el hábitat popular Rodríguez, M. (2007:59) sostiene que “El cambio de la forma de intervención estatal, el tránsito del *modelo social de provisión de servicios urbanos a la concesión del servicio* tiene como elemento fundamental la mercantilización de servicios públicos estatales y el nuevo protagonismo económico y cultural de la empresa privada en la gestión de la demanda de los servicios urbanos básicos”. Proceso que produce un acceso restringido a los servicios urbanos por parte de los sectores antes mencionados “tensionando fuertemente las exigencias de la reproducción social de aquellos sectores que no tienen posibilidades de acceder a bienes públicos, que en el nuevo escenario se transan en el mercado” (Twaytes Rey 1994, cit. por Rodríguez, M. 2007: 60)

La reducción de gastos en políticas sociales destinadas a la construcción de equipamientos de salud, educación y viviendas, junto con los procesos de privatización de los servicios públicos, según Curtit, G (2003:70) “han inducido un claro debilitamiento de las políticas territoriales frente al avance del sector inmobiliario especulativo... levantando la bandera por la que cada habitante de la ciudad debe tener la posibilidad de elegir su lugar de residencia, se han limitado las acciones regulatorias del Estado...a favor de optimizar las condiciones para un funcionamiento libre del mercado de suelo”.

En línea con las nuevas “oportunidades” de negocio que presentó esta etapa, también encontramos el desarrollo de shoppings y countries, con una marcada transformación urbana y social de estos “iconos” urbanos de los ‘90 en nuestro país. “En el desarrollo de nuevos negocios tendrá lugar significativo la tipología comercial de shopping center, que es todo un emblema del cambio de patrones en el uso del espacio público, costumbres y vida cotidiana en nuestras ciudades” (Fernández Wagner 2008: 59)

La creación de los shopping-center en Buenos Aires entre los años 1989 y 1993 (en Mendoza el primero de ellos data del año 1992) generó cambios profundos en la vida social de los ciudadanos, cambios que también generaron profundos debates entre los intelectuales de la cultura, tal es así que Sarlo, B. (1994) sostiene que “Ir al centro no es lo mismo que ir al shopping-center, aunque el significante “centro” se repita en las dos expresiones. En primer lugar, por el paisaje: el shopping-center, no importa cuál sea su tipología arquitectónica, es un simulacro de ciudad de servicios en miniatura, donde todos los extremos de lo urbano han sido liquidados... Hoy, el shopping opone a este paisaje del “centro” su propuesta de cápsula espacial

acondicionada por la estética del mercado... Como una nave espacial, el shopping tiene una relación indiferente con la ciudad que lo rodea: esa ciudad siempre es el espacio exterior, bajo la forma de autopista con villa miseria al lado, gran avenida, barrio suburbano o peatonal... en ciudades que se fracturan y se desintegran, este refugio antiatómico es perfectamente adecuado al tono de una época”.

Cambios socio espaciales en las ciudades Argentinas

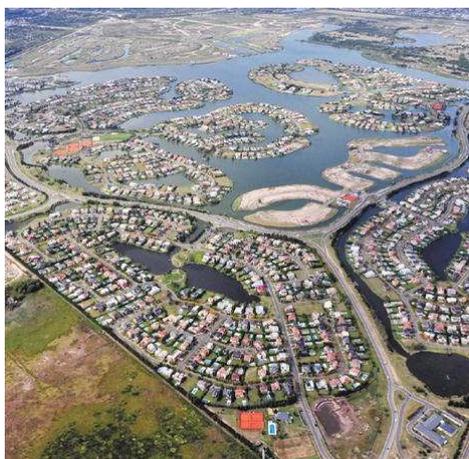
Así se produce en esta etapa un “quiebre” respecto a lo que la ciudad había significado para la sociedad argentina hasta entonces. Hay, según Fernández Wagner, dos aspectos sobresalientes en este sentido, ya que se produce el paso de “una ciudad que tenía una profunda tradición urbana basada en los patrones socio-culturales europeos respecto de la configuración espacial-con una traza ortogonal, que organizaba el espacio público en calles y el privado en parcelas agrupadas en manzanas, otorgaba a la ciudad un carácter abierto y democrático en los usos y prácticas sociales-... a una “(norte) americanización” de las ciudades casi inevitable-delineada por el mercado mediante el desarrollo de extendidas periferias residenciales (el suburbio de las clases medias) de sucesiones de barrios enlazados por autopistas, donde el automóvil organiza la ciudad y la escala peatonal casi desaparece-...Esto genera una ciudad no-ciudad, un espacio urbano compuesto de fragmentos, de dispositivos de segregación y de diferenciación social” (Fernández Wagner 2008: 60)

El otro aspecto del mencionado “quiebre” urbano es que todo el cambio experimentado en los ’90 en nuestras tradiciones sociales y culturales de las ciudades tiene una “enorme importancia por el avance hacia ciudades más injustas y fragmentadas, donde se profundizan los procesos de segregación social y espacial... en el shopping no entran los pobres... el concepto de privatopía que surge en la literatura norteamericana para designar a todo desarrollo urbano exclusivo, segregado del dominio público, es completamente aplicable a los procesos urbanos que se instalan en la Argentina de los ’90... un claro ejemplo es el fenómeno de los barrios cerrados o countries” (Fernández Wagner 2008: 61)

Los cambios sociespaciales antes descriptos están presentes en grados diferentes en todas las sociedades. Se produce el cambio de un modelo de “ciudad abierta, básicamente europeo, centrado en la noción de espacio público y en valores como la ciudadanía política y la integración social, hacia un régimen de ciudad cerrada, más asociado al tipo norteamericano,

marcado por la afirmación de una ciudadanía patrimonialista centrada en la figura del contribuyente. (Svampa, M. 2004:16) En fin, este nuevo modelo señala la tendencia a la separación de clases medias superiores y las clases altas, a través del desarrollo de un urbanismo de las “afinidades” (Donzelot 1999, cit por Svampa, M. 2004:16).

Para definir este proceso Curtit hace una diferenciación entre la “expansión rica y la pobre”. Así mientras “los grupos pobres ejercen su presión ocupando tierras poco valorizadas, autoconstruyendo con escasa o nula asistencia técnica, asentándose en zonas bajas o inundables”, los grupos acomodados “por el contrario, buscan la pertenencia a un sector de clase, el imaginario de vivir en un sitio presuntamente más seguro y el contacto con la naturaleza...otro modo de vivir lo urbano” (Curtit, G. 2003: 71). Toda esta tendencia iniciada en los ´90 trastocó los patrones de urbanización “tipo mancha de aceite continua y bastante compacta vinculada al modelo de ciudad europea...hacia el modelo de ciudad norteamericano, más disperso y fragmentario, tipo archipiélago, conectando “islas” por medio del sistema de vías de comunicación, generalmente pagas. Así se conforman a lo largo de estas vías, nuevos enclaves residenciales (tipo barrios-parque abiertos y cerrados), centros de consumo y esparcimiento (hipermercados, shoppings y mega-emprendimientos recreativos) y establecimientos sanitarios, educativos y otros equipamientos de prestación privada” (Curtit, G. 2003: 71)



Nordelta, Argentina. Disponible en www.viarrapida.com.ar/?p=4339

La resignificación de la relación espacio público/privado es abordada también por Curtit, G (2003:67) que sostiene al respecto que “el acelerado proceso de expansión, la suburbanización y modificación de los sistemas de comunicación e informatización han producido nuevos tipos de espacios públicos y diferentes modos de apropiación. Las zonas centrales, tradicionalmente conformadas como áreas multifuncionales, han sufrido procesos de degradación y vaciamiento

residencial...han modificado los significados históricamente construidos ante el avance de los espacios privados. Lamentablemente, parece posible suponer que los grupos que optan por vivir “afuera”, más que optar por lo rural, eligen un alejamiento del centro de la ciudad, como lugar de intercambio y uso compartido del espacio público...hay que diferenciar la calidad de los espacios públicos, cargados con los más variados significados, respecto de aquellos de producción privada. En general los últimos limitan su significado a la oferta comercial orientada únicamente al consumo de bienes”.

La ruptura producida entre la esfera de lo público y lo privado y su manifestación en las ciudades argentinas Feinmann, J (1994) la describe así “... lo privado cunde en todos los ámbitos. Ya no se va al cine, se alquila un video-home. Los chicos desconocen el fútbol, se concentran en los videogames. Ya no se va de compras al mercado o a la tienda... Ya no se sale a la calle: las compras se hacen en grandes ámbitos privados: los supermercados o los shopping center...ahí lo público se puede vivir en la modalidad de lo privado...El shopping es un lugar custodiado. Ha incorporado la seguridad, la certeza, la serenidad del ámbito privado...La policía ha desterrado la territorialidad de la militancia... ya no hay concentraciones en las plazas. Nuestro actual presidente (refiriéndose a Carlos Menem) es muy sagaz en esta cuestión: jamás festejaría la fecha fundacional del partido que preside en una plaza. No va a la plaza. No va a la cancha. Va al set de televisión...porque es la única manera de penetrar donde la gente está: en su casa, en la “privacidad del hogar”.



Al sintetizar los rasgos más significativos los veinte años que van del '83 a fines de los '90 “es que a inicios de los años ochenta fue muy importante la incorporación de tierra urbana para los sectores de bajos ingresos, a partir de los asentamientos y del aumento de áreas que ocupaban villas, y un proceso lento de ocupación y construcción para los sectores de medios y altos ingresos, que se dinamiza en la década del '90, especialmente a través de barrios cerrados, clubes de campo, chacras y ciudades privadas, en los partidos del AMBA, y torres con infraestructura en la ciudad de Buenos Aires” (Clichevsky, N 2003: 38)

En línea con los procesos de transformación urbanos experimentados por vastas ciudades argentinas, Svampa sostiene que éstas “fueron cambiando ostensiblemente. Los grandes centros urbanos fueron transformándose con la expansión de hipermercados, shoppings y multicines, mientras que el cordón industrial de las grandes ciudades, iba convirtiéndose en un verdadero cementerio de fábricas y de pequeños comercios...En medio de la euforia neoliberal, las villas de emergencia y los asentamientos se multiplicaron...al tiempo que comenzaron a levantarse, para sorpresa de muchos, los muros de la ciudad privatizada, prontamente convertida en el refugio de las clases altas, medias altas y sectores medios en ascenso...en ese marco es donde la segregación espacial encontró su impulso” (Svampa, M. 2004:12)

Los cambios experimentados por las ciudades “implican una ruptura de los mapas cognitivos que permiten a cualquier ciudadano orientarse en la ciudad y ubicarse respecto de la misma como totalidad...esto está atentando contra las identidades previa e históricamente construidas en relación con el uso y la apropiación de los espacios urbanos” (Curtit, G. 2003: 67)

La nueva ciudad de los '90 o, mejor dicho aún, “el nuevo carácter de la ciudad” definida por Curtit, G. (2003: 65) hemos intentado sintetizarla en las siguientes características:

1. Libre movimiento de empresas y emprendimientos productivos, fruto de las Tic's y los sistemas viales.
2. Las inversiones en los territorios se realizan bajo el principio de maximización de ganancia.
3. Se resignifica la relación del espacio público/privado a partir del protagonismo adquirido por los espacios destinados a consumo por sobre los ligados a producción.
4. La producción del espacio residencial se orienta a sectores socioeconómicos altos y medios altos.
5. Pérdida del poder para el manejo del proceso de acumulación por parte de los poderes públicos en sus tres niveles originado por la reducción del gasto público y la apertura comercial a mercados exteriores.

6. Se han modificado los patrones tradicionales de competitividad entre naciones para pasar a un esquema de competitividad inter e intra-regional.

“Estamos ante un cambio sustancial de la ciudad, de su carácter y sus valores respecto de sus rasgos estructurantes esenciales. Territorio urbanizado que nunca llegó a ser ciudad y ciudad que está dejando de serlo” (Curtit, G. 2003: 66)

También las ciudades del Noroeste de nuestro país sufrieron profundas transformaciones fruto de los procesos que venimos mencionando. La remodelación de determinados sectores de las ciudades capitales provinciales del Nordeste Argentino ocurrida durante mediados de los años '90 fue impactado por “la inversión de capitales privados vinculados al proceso de reforma estructural y privatización de los servicios públicos, sumada a la inversión pública en obras de infraestructura vial y urbana realizada mediante la financiación y orientación de los programas de los organismos internacionales de créditos que propiciaron este proceso de reforma...merced a la revitalización de áreas deterioradas o en expansión y la renovación y surgimiento de una serie de nuevas actividades financieras, comerciales y de servicio que contribuyeron a cambiar la imagen urbana en determinadas áreas de éstas ciudades...Estas inversiones permitieron el incipiente desarrollo de nuevas áreas urbanas residenciales destinadas a sectores sociales medios y altos que se ha caracterizado por promover una arquitectura con fuerte connotaciones simbólicas de clase...mientras que, por otra parte, la expansión de grandes áreas residenciales de baja calidad ambiental y servicios deficientes como producto de la acción autogestionaria de los sectores populares y la política habitacional pública, que han contribuido a definir un espacio urbano de contrastes y fragmentación social.” (Barreto, Miguel 2002).

A pesar del fuerte impacto que tuvo la acción de estos agentes privados sobre la imagen urbana, el mismo autor sostiene que “estos tuvieron poca incidencia en su expansión urbana”, por el contrario vincula el proceso de expansión sufrido por las ciudades antes citadas con que “el principal protagonista del crecimiento urbano ha estado representado por el hábitat residencial, promocionado tanto por la política habitacional pública como por el silencioso trabajo de los sectores populares, entre los que se destaca el trabajo autogestionario de los pobres que han estado viniendo a vivir a estas ciudades como consecuencia del impacto sobre la región de las transformaciones estructurales ocurridas durante éste periodo” (Barreto, Miguel 2002)

Sobre este proceso tuvo además una incidencia importante “la segregación urbana producida por la implantación de grandes obras públicas de infraestructura que contribuyeron a redefinir áreas socialmente más homogéneas hacia su interior y dispares entre ellas, en términos jerárquicos, como así también, la baja calidad del espacio público de estas áreas promovido por las políticas públicas, que no han contribuido a la integración social de la población.” (Barreto, Miguel 2002)

Los sectores populares, la ciudad de “ellos”

El espacio en la periferia de la ciudad que tradicionalmente era ocupado por los sectores trabajadores, en los '90 comenzaron a ser utilizados fuertemente por los desarrolladores inmobiliarios con objeto de levantar barrios amurallados como “enclaves” residenciales de los sectores medios altos. Esto ocasionó entre otras cosas el aumento del valor de la tierra y escasez del mismo para urbanización sobre todo destinado a vivienda social. Es decir que los sectores populares junto al proceso de pauperización laboral y la caída de sus ingresos, asistían a una nueva forma de socialización y representación social. Los sectores pobres ya no tenían inserción en los trabajos formales, más bien realizaban trabajos esporádicos y crecientemente dependían de las ayudas del Estado, lo que los llevó, como decíamos, a una nueva representación social ya no vinculada al oficio, a la especialidad, a la inserción laboral, al sindicato como espacio de representación de las reivindicaciones laborales, sino que más bien lo que empezó a nuclearlos fue una identidad vinculada a lo territorial a lo “barrial”. Vinculados a este proceso surgen “estrechamente asociados a las tomas de tierra, tanto en el Conurbano como en todas las ciudades del país, los movimientos de base territorial...la FTV (Federación de Tierra y Vivienda), el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD Evita), la Corriente Clasista y Combativa y posteriormente escisiones de estos movimientos como Barrios de Pie y el Movimiento Territorial de la Liberación, la reivindicación original territorial creció y hoy constituyen importantes referentes políticos...Además varias de estas organizaciones tuvieron una integración política a la CTA (Central de Trabajadores Argentinos) la cual tenía un sentido de integración clasista, tenga o no empleo formal y su forma de reclamo ya no era el paro sino el corte de ruta, de aquí proviene la denominación genérica de “Piqueteros”. (Fernández Wagner 2008: 63)

Frente a este proceso de cambio experimentado por las condiciones de empleo urbano y su manifestación en el territorio Curtit (2003: 67) se vale del concepto utilizado por Rodríguez,

M (1999: 8) de “desmaterialización” al referirse a que “cada vez más, los bienes que se producen requieren menos materiales, y hasta no utilizan materiales en el sentido clásico, como ocurre con el caso de la producción de software... la evolución industrial tiende a exigir un uso mayor del conocimiento y de la materia gris por sobre la fuerza muscular... modificando la mano de obra...se producen nuevas características de las plantas fabriles... Todo esto ha incidido sobre las relaciones sociales y productivas en las ciudades al variar los parámetros previos respecto de las condiciones de capacitación y empleo de mano de obra”. El ajuste estructural, el achicamiento del aparato estatal y el proceso de “desmaterialización” de las producciones “han incidido sobre el mercado de trabajo al aumentar los requisitos de calificación de la mano de obra reducir el número de empleos permanentes. Estas modificaciones repercuten a su vez en las relaciones sociales y en la apropiación del espacio urbano, produciendo polarización y atomización social, y una progresiva segregación socio-espacial” (Curtit, G. 2003: 80).



Barrio La Favorita, Mendoza. Disponible en www.sitioandino.com.ar

Durante la etapa del gobierno de Menem se llevó a cabo el denominado Programa Arraigo que se proponía desarrollar una política territorial de regularización de los asentamientos localizados en tierras fiscales aprovechando los ramales en desuso de las tierras destinadas a ferrocarriles. Este programa surgió a como un principio de respuesta a la demanda de regularización dominial de tierras ocupadas llevada a cabo por varios de los movimientos antes mencionados. “El programa tuvo un avance lento en su concreción, en parte debido a su gestión centralizada y a su fuerte carácter clientelar, que llevó en varios casos a conflictos al desconocer a las organizaciones y su trabajo realizado” (Fernández Wagner 2008: 64) Respecto a esta

iniciativa, Clichevsky , N (2003: 32) afirma “...obviamente ya a mediados de la década del 90 se percibe que esta política va a dar muy pocas soluciones, y la gente sigue invadiendo. Un punto culminante fue en octubre de 1995 en Quilmes, con el asentamiento La Sarita; ahí vuelven las luchas populares por la tierra. Por otro lado, hay una ocupación de las villas en la ciudad de Buenos Aires, básicamente entre el censo que se hace para el Plan de Villas de 1989 y las actuales estimaciones...Por lo tanto, hubo expectativas totalmente frustradas, y las políticas que se implementaron sobre regularización de tierra ocupada tienen una serie de déficit desde tres puntos de vista: regularizan tierras públicas exclusivamente, como el Programa Arraigo; muchas tierras regularizadas poseen problemas ambientales y sus costos son muy altos para la población pobre”.

Así como existió el Programa Arraigo, también existió una iniciativa de corte legislativa presentada por el senador Pierri que permitía la regularización de quienes ocupaban tierras privadas. La norma promovía la creación de la usucapión rápida, por debajo de la prescripción veintañal de los derechos de propiedad fijados por el Código Civil. Se establecía en la norma (ley nacional N° 24.146) la creación de las Casas de Tierras que se ocupaban de capturar las demandas y oficiaban de “ventanillas” donde los punteros barriales direccionaban a las familias que habitaban en tierras de modo irregular. “La norma se puso en práctica especialmente en las grandes ciudades de la Provincia de Bs. As. y en los municipios del Gran Bs. As...Este dispositivo clientelar funcionó en términos políticos respondiendo al poder provincial, por lo que las Casas de Tierras tuvieron en la mayoría de los municipios una suerte de embajadores provinciales que no se reportaban al gobierno local” (Fernández Wagner 2008: 64)

Uno de los lugares más analizados por el sector intelectual en la Argentina en este período es la Provincia de Buenos Aires, sobre todo en el Gran Buenos Aires (GBA) y en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El gobernador en este período fue Eduardo Duhalde (1991-1999) quien llevó a cabo también una política de corte territorial. Utilizó un alto porcentaje de los fondos FONAVI para la construcción de viviendas en pueblos del interior de la Provincia relegando a los partidos del GBA. “esto se debe a una deliberada intención de reequilibrio territorial para fomentar que los jóvenes del interior permanecieran en sus pueblos y no engrosaran la pobreza de los del Conurbano...con esta intención se organizó el programa Familia Propietaria que adjudicó unos 60.000 lotes en localidades del interior provincial...(Fernández Wagner 2008: 65)

Mientras la política en la provincia de Buenos Aires intentaba “reequilibrio territorial”, la realidad en el Conurbano bonaerense mostraba todo lo contrario, ya que aunque el Estado no construía viviendas ni entregaba suelo para urbanizar, la ley 8912 había sacado a los loteadores populares por lo que tampoco éstos producían suelo para los sectores pobres, en paralelo a esto se profundizaba la ocupación de terrenos a través del mercado informal en tierras no aptas para tal fin. Como último “condimento” de esta ensalada de contradicciones avanzaban a pasos de gigante las urbanizaciones privadas o barrios cerrados, apoyado en la “transgresión” a la Ley 8912 mediante la utilización la Ley de Propiedad Horizontal (13.512) “todo este proceso desintegraba lo poco que era posible en materia de intervención pública en el mercado de suelo...la ley 8912 quedaba circunscripta sólo a un plano normativo...En la Secretaría de Tierras y Urbanismo hay un símbolo de toda esta dualidad: por un lado estaban los expedientes de las Casas de Tierras, en la misma oficina se convalidaban estos proyectos venales, que quemaron mucho suelo de la peor manera.” (Fernández Wagner 2008: 66)

Ya hacia fines de los ´90 el abanico que describe la situación en la principal provincia del país incluía la ocupación de tierras, la compra de casillas y edificaciones precarias en lotes ocupados (irregulares), los alquileres en villas y asentamientos entre otros.

El regreso de lo planificado

Volviendo nuevamente a la escala nacional, cuando abordamos analíticamente la etapa del Menemismo debemos decir, también, que promediando la misma se produjo un regreso de la planificación. Se instaló un profundo debate en torno a las ciudades frente al mundo global imperante y sus posibilidades de inserción en la “aldea global” o “sistema de ciudades globales”. El debate se producía en el marco de la Reforma del Estado Nacional y que situaba a los Municipios en la doble “tarea” de “modernizarse” internamente al mismo tiempo que debía “venderse” hacia fuera llegando incluso a desarrollar su propia marca. Los organismos internacionales aconsejaban y resaltaban la importancia de la eficiencia, del buen gobierno, llevando a pensar a la ciudad como la administración de una empresa. “Desde Europa surgía además una gestión de gobiernos locales que pensaban en sentido estratégico el futuro de la ciudad y que incluso la vendían como una marca. Lo que se denominará “ciudad-espectáculo” (Fernández Wagner 2008: 67). Es decir la ciudad debía planificarse estratégicamente para incorporarse, “venderse” y ser atractiva en el mercado global. “El modelo internacional que se utilizaba como ejemplo era Barcelona, presentada como la ciudad bella, vivible, sin conflictos,

con servicios de calidad y una gran dinámica social y cultural...la abanderada del marketing urbano”. (Fernández Wagner 2008: 67). En nuestro país dos casos iniciaron este proceso de planificación estratégica promediando la década y fueron la Provincia de Córdoba primero y luego la ciudad de Rosario, involucrando para fines de la década a buena parte de las ciudades del país.

Así se produjo una reconsideración de la “planificación contingente, capaz de fijar un proyecto y orientar las acciones, rectificando el rumbo cuando sea necesario. En este modelo lo importante ya no es la estructura, el sistema, sino el actor local...el o los agentes locales (individuos, empresas, asociaciones, organismos públicos, grupos de interés, etc) cuyas acciones son determinantes en el proceso de desarrollo de una localidad...la clave es el consenso...En un primer momento la planificación estratégica se impuso, rezagando (casi anulando) la planificación física. Luego, con el avance de las experiencias, y a partir de las dinámicas de los procesos de las distintas ciudades, del comportamiento del mercado de suelo y de los conflictos en el territorio, la planificación que norma los usos del suelo ha venido reinstalándose, sobre todo demandando un rol más activo del Estado en las formas de producción y distribución de la renta del suelo. (Fernández Wagner 2008: 69)

Respecto al estado de la planificación en los ´90 en Buenos Aires, específicamente en el Conurbano, debemos recordar que varios de los gobiernos locales pasaron de la “zonificación preliminar” de la ley 8912 a la formulación de planos urbanos, que en algunos casos utilizaron metodologías participativas. Se destaca tanto la creación de la Comisión Nacional del Área Metropolitana para Buenos Aires (CONAMBA) como agencia de desarrollo regional así como el Fondo del Conurbano.

Las economías regionales, efectos territoriales de la crisis

Durante el período que estamos analizando, es importante destacar también, el proceso sufrido por las economías regionales y la incidencia que este proceso tuvo sobre los territorios provinciales. EL proceso de apertura económica, la internacionalización de la economía y las privatizaciones, la llegada de capitales extranjeros y, junto con ello, la profundización de la desindustrialización, afectaron a varias regiones del país. Este proceso se manifestó durante toda la década en pérdidas de empleo por ajustes y despidos, retroceso de derechos humanos y deterioro de la calidad ambiental por la explotación de recursos naturales. Así “aparecieron en los medios nuevos tipos de conflictos protagonizados por poblaciones urbanas del interior. Las

protestas centraban el foco en el accionar de las grandes empresas, su manejo de los recursos y las poblaciones afectadas, cargando contra el Estado, por su acción u omisión...aparecía la cuestión de la tierra como centro de las disputas” (Fernández Wagner 2008: 74) Así algunos de los ejemplos que grafican esto fueron los vinculados a la privatización del petróleo y el gas que en 1997 sufrieron las ciudades de Cutral-Co y Plaza Huincul en Neuquén, pasando por Tartagal y Mosconi en la provincia de Salta. Fue dispar la organización de las ciudades y los trabajadores para resistir estos procesos, llegando en algunos casos a durar años las luchas como en el caso de Tucumán con las poblaciones de siete ciudades del sur cañero contra la privatización del agua. Algunas ciudades se pararon y las puebladas y los cortes de ruta se multiplicaron. “Los piqueteros, incomprendidos y demonizados por el poder y los medios de comunicación, llevaron adelante una épica lucha, motorizada primero por la pérdida de trabajo genuino y puestos de empleo, luego por el desarrollo de sus localidades, y más recientemente contra las empresas transnacionales extractivas, en defensa del medio ambiente” (Fernández Wagner 2008: 75)

Al referirse a las ciudades pampeanas Curtit (2003: 66) afirma que “hasta no hace mucho tiempo constituían el soporte material del modelo de desindustrialización sustitutiva de importaciones, se encuentran ante las tensiones y la crisis producidas por el progresivo debilitamiento del modelo citado que las hizo crecer y las configuró durante los últimos cuarenta años”.

Legislación y políticas durante el Menemismo

En materia de legislación sobre vivienda esta etapa también se caracterizó por sufrir varias modificaciones al respecto. Así en el año 1994 se aprobaron dos nuevas leyes de vivienda la N° 24.441 y la N° 24.464. La primera de ellas se promulgó en 1995 y fue la llamada Ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción que esencialmente se proponía una reactivación del sector vivienda por medio de un conjunto de mecanismos financieros y la desregulación de transacciones inmobiliarias, buscando reducir costos. Tuvo una aplicación restringida y el FONAVI, en este marco, tuvo un mayor respaldo en su desempeño como sistema, pero con una tendencia a acentuar un funcionamiento pro-mercado (alejándose de la original concepción de vivienda social) razón por la cual, tras la descentralización de 1992, sus productos se destinarán más a sectores medios, buscando mejorar el “recupero” elevando el estándar a “quienes pudieran pagar”. En esa nueva situación fueron preponderantes los empleados públicos provinciales y municipales, quienes tenían un ingreso regular.

Vinculada a la estrategia de reducción del gasto público que impulsaba el área económica, el sector público, a través de la ley 23966, “renunció a pagar su porcentual sobre los salarios, que representaba nada menos que la mitad del FONAVI. La salida para la sobrevivencia del mismo consistió en el cambio de origen de los recursos que integraban el fondo, el cual pasa a integrarse con el 40% de los ingresos que percibe el Estado por el impuesto a los combustibles, incrementando progresivamente esta proporción hasta el 42% en 1993...los recursos pasan a ser manejados directamente por los tesoros provinciales” (Rodríguez, M 2007: 57)

La otra ley mencionada (N° 24.464) creó el Sistema Federal de Vivienda (SFV) cuyo objetivo era facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente el acceso a la vivienda digna. Ese Sistema Federal se integraba con el FONAVI, los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) como administradores de los recursos y ejecutores, y el Consejo de la Vivienda, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional y los IPV provinciales, el cual actúa como coordinador general del SFV. Respecto a esta ley Rodríguez, M (2007: 57) sostiene que la misma “define claramente parámetros y restricciones para la aplicación del recurso, planteando procedimientos que priorizan la vinculación de los recursos del Fondo con la activación de circuitos financieros”.

Si respetáramos el desarrollo temporal de los hechos deberíamos decir que previo a las leyes N° 24.441 y N° 24.464, en el año 1990, en el marco de la Reforma del Estado que elimina de manera general el rango de Secretaria, la Secretaria de Vivienda pasa a ser Subsecretaría y posteriormente afines de 1991 vuelve a ser Secretaría siempre en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social. Posteriormente se dicta “la Ley 23.966 que dentro del marco de reorganización fiscal modifica el origen de los recursos del FONAVI cambiando la contribución de los trabajadores al Sistema por una alícuota al consumo de combustibles líquidos, es decir transformando un ahorro solidario por una imposición al consumo con incidencia macroeconómica a través de su impacto en la estructura de costos” (Rodulfo, M 2005).

En una primera fase el decreto presidencial 690 del año 1992 impulso al Plan de emergencia y a la introducción de Operatorias de marcado perfil social con efectos en la inflexión en la concepción de los “productos habitacionales” tradicionales. La descentralización y la diversificación de modalidades de gestión y producción tuvo impacto en la producción en los primeros años de la descentralización de los recursos. Sin embargo “a partir de 1995 los factores internos vinculados a los intereses del sector constructivo y financiero recuperaron su

hegemonía e incidencia en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional aunque con una estructura más débil y atomizada territorialmente, debilitada también por el desplazamiento del sector empresario principal hacia el sector de prestaciones de servicios vinculados a la infraestructura de mayor rentabilidad relativa” (Rodulfo, M 2005).

Un rápido análisis de los ejes que integran el nuevo sistema federal de vivienda “permite advertir que el nuevo sistema creó las condiciones para una reasignación de roles y cuotas de protagonismo político y beneficios económicos entre los distintos actores, tanto públicos como privados, vinculados al sistema político, económico e institucional de la vivienda. Lo que la ley no modificó es el carácter de fondo específico del Fonavi, a la vez que continuó asegurando una masa considerable de recursos destinada a su conformación” (Cuenya, B. 2000:5)

Al referirse al estado de la política habitacional desarrollado en estos años Rodulfo, M (2005) sostiene “La política habitacional nacional sufre un proceso de fragmentación impulsado por los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda hacia las jurisdicciones provinciales las que tomarán un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda. El accionar público nacional se retoma, enmarcado en el principio de subsidiariedad que se ejerce a través de acciones normativas dirigidas a la privatización de las iniciativas, la desregulación de la industria de la construcción, la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo y en el carácter compensatorio de los nuevos programas de intervención que obran imbricados a las políticas sociales de alivio a la pobreza”.

Al abordar este mismo tema Cuenya, B (2000: 6) afirma que “como consecuencia del mayor poder otorgado a las provincias (descentralización de los recursos financieros y poder político de aplicación de la nueva ley), la profundidad y el alcance de los cambios impulsados por la nueva normativa en dirección a un rol facilitador del Estado, pasaron a depender, en buena medida, de la voluntad política de sus gobiernos, de la fuerza de sus alianzas y compromisos con las empresas constructoras y clientelas políticas, de la vocación de trabajo con ONG y organizaciones de base”

Privatización del Banco Hipotecario Nacional

Otro hecho o, mejor dicho, otra decisión importante en materia de política de vivienda tomada por el entonces presidente Carlos Saúl fue la privatización del Banco Hipotecario Nacional (BHN). Entre los años 1996 y 1999 fue ejecutada tal decisión con la participación

activa del presidente de la entidad Pablo Rojo. En Junio de 1997 se sanciona la ley N° 24.855 de Desarrollo Regional y Generación de Empleo con el objetivo de constituir un Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, privatizar el BHN, modificaciones en la carta orgánica del Banco de la Nación Argentina para ampliar los tipos de créditos y algunas modificaciones complementarias más. La compra la llevó a cabo el Grupo inversor IRSA -uno de los grupos que ostenta la mayor cantidad de tenencia de suelo de la Argentina⁴ (Fernández Wagner 2008: 79) - por un valor de 1.200 millones de dólares y transformando al BHN en Banco Hipotecario S.A. “Algunos especialistas estimaban entonces que su valor (BHN) estaba entre los 2.600 y 4.000 millones de dólares, por su enorme cartera de créditos hipotecarios mayormente securitizados con cobrabilidad asegurada... (Fernández Wagner 2008: 79)



Banco Hipotecario Nacional, sede Mendoza. Disponible en [www. mashpedia.es/Banco_Hipotecario](http://www.mashpedia.es/Banco_Hipotecario)

Comenzó a jugar un rol clave la previsibilidad de las decisiones financieras en sus efectos y riesgos “que se expresó en el vertiginoso crecimiento de la oferta de crédito hipotecario en el mercado privado, favoreciendo a los grupos de ingresos medios y medio-altos insertos en el nuevo escenario económico, cuyo mayor poder adquisitivo impulsó un mercado inmobiliario con

⁴El grupo IRSA hace de esto el sostén de una de sus políticas al sostener en su sitio oficial “Una marca diferencial de nuestra Compañía es reconocer el potencial de un terreno al momento de adquirirlo, para una vez incorporado a nuestro portafolio, dejarlo en reserva esperando el momento adecuado para obtener de él el destino más rentable” para presentar a la especulación inmobiliaria como “futuros desarrollos” (http://www.irsa.com.ar/irsa/index_eni.htm)

nuevas formas de hábitats: complejos edificios, barrios cerrados residenciales y semi-rurales, clubes de campo y otros como forma de residencia habitual con gran consumo de tierras periféricas que desestabilizaron la estructura de precios excluyendo a los sectores populares de sus tradicionales áreas de asentamiento” (Rodulfo, M. 2005)

En este contexto se produce un fuerte retroceso del sector constructivo a causa del fuerte retraimiento del mercado. El boom de los créditos hipotecarios de mediados de los '90 se reduce drásticamente, el FONAVI sufre un fuerte decaimiento también por la utilización del mismo por parte de las provincias para salvar el rojo en las cuentas provinciales y, por último, también la gestión individual de construcción por los hogares se reduce al mínimo.”Uno de los temas críticos es el cuello de botella en la gestión del suelo, pues al lento proceso de regularización de títulos de propiedad se le superponen los problemas con la seguridad jurídica de gran parte de lo producido desde los años '80, sean barrios FONAVI, nuevos emprendimientos privados, asentamientos populares o loteos clandestinos” (Fernández Wagner 2008: 80)

Según la mirada de Rodulfo, se produce una “reorientación del sistema de crédito hipotecario...La desregulación, las nuevas modalidades e instrumentos financieros de incentivación del sector privado y del mercado, impulsaron a las empresas hacia una reconversión que, reemplazó el rol clientelar abriendo espacios a su transformación hacia otras demandas cautivas no habitacionales o a la concreción de emprendimientos “ a riesgo ” con aplicación de los nuevos instrumentos financieros creados” a partir de la sanción de la ley 24.441. (Rodulfo, M. 2005)

Según el análisis de Clichevsky, N (2003: 27) “a partir de 1996, el mercado hipotecario se expandió. En dos años y medio crecieron 5,7 veces los desembolsos. Hacia fines de 1996, el crédito hipotecario movilizaba el 38% de las compras y a fines de 1997, el 60% de las operaciones. Es importante mencionar que en 1989, el crédito hipotecario movilizaba sólo el 5% de las compras”, lo que produjo un fuerte dinamismo del sector inmobiliario.

Las operatorias públicas tradicionales, de producción de viviendas “llave en mano”, del FONAVI dominaron la producción habitacional filtrándose “hacia arriba” a sectores sociales mejor posicionados través del co-financiamiento de mejoras el que concentró la mayor parte de los emprendimientos FONAVI desde mediados de los 90. Esto se vio acompañado -según Rodulfo y en línea con lo planteado por Fernández Wagner- en algunas provincias, del

endeudamiento con el Banco Hipotecario al que encomendaron la parte más rentable de sus carteras hipotecarias a cambio de la obtención de fondos para desarrollos vinculados con sectores sociales de mejor capacidad adquisitiva y de gestión. En esta línea también se suscribieron compromisos con otros bancos o inversores privados.

El análisis oficial del sistema federal de vivienda implementado en esa década destacaba, a través de la información producida por la Subsecretaría de Vivienda, mediante sus auditorías anuales a los organismos ejecutores, que:

- Hubo un incremento de las unidades terminadas por año junto con una mayor diversificación de las operatorias con respecto al pasado.
- Se registró un mayor nivel de recupero a través de cuotas de amortización y ahorro previo que aumentaron de un 3% a un 15% de los recursos disponibles anualmente.
- Se logró incrementar el ingreso de otros recursos provenientes de aportes provinciales, municipales, entidades privadas y del sistema financiero. En 1998 los recursos ingresados mostraban el siguiente origen: transferencias automáticas \$849 millones, recupero de inversiones \$ 222 millones, otros ingresos, \$283 millones.
- Se produjo un avance en las gestiones para la escrituración de las unidades y la constitución de hipotecas. De un 17 por ciento del parque habitacional que estaba escriturado en 1994 se pasó al 35 por ciento de las unidades.
- Hubo una contribución a la generación de empleo, mediante el mantenimiento de 260.000 puestos de trabajo (Subsecretaría de Vivienda, Octubre de 1999)

Frente a estos datos Cuenya, B (2000: 7) contrasta un análisis crítico de los mismos al sostener “Si bien parecen haber habido una serie de logros que expresarían una mayor eficiencia en el sistema de la vivienda en su conjunto, se observan todavía varios puntos críticos.

- A pesar de que hubo un aumento en la recuperación de la inversión...todavía, sin embargo, el nivel de morosidad se mantenía en un 50%, alcanzando a los \$200 millones en 1998.

-La diversificación de operativas fue bastante reducida teniendo en cuenta que las cifras oficiales mostraron todavía una relación de 3 a 1 entre construcción de vivienda nueva vía empresa versus otras soluciones...

-El mejor desempeño global de la política Fonavi con respecto al pasado ocultó fuertes diferencias e ineficiencias según las distintas jurisdicciones.

En general la intervención pública y la reactivación del sector privado y comunitario dio lugar a finales de los 90 a que las cifras globales del déficit habitacional se atenuaran aunque sin atacar el problema central del mismo. Amplios grupos sociales urbanos y rurales se mantuvieron excluidos del acceso a las facilidades habitacionales del mercado privado y de la oferta pública. Vale decir que se consolidaron en el tiempo sus iniciales y precarias formas de inserción, haciéndolas aún más inadecuadas y peligrosas.



Disponible en: <http://asturiasap.blogia.com/upload/20100603234146-crisis-chiste.jpg>

Según Rodolfo, M (2005:5) “La situación deficitaria se complejizó con la incorporación de nuevas necesidades emergentes del proceso de pauperización de los sectores de ingresos medios y medio bajos empujados “hacia abajo” por el impacto del cambio de la estructura económica, la precarización de la estructura de empleo / salario y el crecimiento del desempleo y sub-empleo derivados de las políticas del período. Este proceso evidenció desplazamientos sociales desde el sector formal al informal muchas veces se tradujeron en su “expulsión” de los

barrios tradicionales hacia los asentamientos y barrios precarios o en áreas urbanas desvalorizadas y deficitarias”.

Los cambios introducidos en el sistema significaron “una reasignación de roles y cuotas de protagonismo político y beneficios económicos entre los distintos actores públicos y privados, lo que generó dos tipos de conflictos. Uno de los conflictos más evidentes se planteó entre la Secretaría de Desarrollo Social (de la que depende la Secretaria de Vivienda) y las provincias. Se expresó en: a) los intentos de dicha Secretaria de modificación del Sistema Federal de la vivienda con la intención de garantizar y profundizar los principios fundamentales de la reforma pero también de reforzar su espacio de poder, y b) la resistencia ejercida por los organismos ejecutores. La modificación no había prosperado, por lo menos hasta fines de los ‘90.

El otro conflicto se planteó entre el Ministerio de Economía y el resto de los actores que participan en el sector de la vivienda. El eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales. Esta disputa pone en serio peligro el destino del Fonavi”. Cuenya, B. (2000: 15)

Políticas “enfocadas” en sectores populares

Durante esta etapa que comprende el período 1989-1999, las políticas dirigidas a los sectores de menores ingresos se diversifican en gran medida y se destacan entre éstas las “políticas ex post enfocadas a la regularización dominial. A la vez comienzan acciones públicas orientadas a atender las necesidades habitacionales de de dicha población, que no llegan a constituirse como políticas oficiales, por su carácter parcial y coyuntural... pero lograron instalar en el debate de las políticas habitacionales las cuestiones vinculadas a los déficits cualitativo de los sectores populares...y asimismo colocó la mirada sobre el rol del sector público como corresponsable en la gestión y ejecución de proyectos y programas habitacionales” (Rodríguez, M 2007: 58)

Cuando Rodulfo, M (2005) sostiene que se produjo un “deslizamiento “hacia arriba” de las operatorias FONAVI, también sostiene que esto “se vio compensado con la diversificación de otras acciones que, incorporando la progresividad a los productos vivienda, y cierta descentralización hacia los gobiernos locales permitieron llegar en un mayor número de

soluciones a sectores de ingresos bajos e inestables. Esto en un panorama de estabilidad económica y descentralización en la administración de los recursos traducida en la mayor eficiencia y diversificación de su utilización que elevó en promedio a 55.000 viviendas / año el tradicional producto de 35.000 viviendas /año del Sistema en la década”. Y en consonancia con lo sostenido por Rodríguez, que anteriormente citáramos, Rodolfo, M (2005) sostiene que “los esfuerzos de las nuevas operatorias no alcanzaron a aliviar la situación de los grupos desfavorecidos por el reducido volumen de fondos disponibles en relación a las necesidades sociales a atender. Su mayor relevancia deviene de haber puesto en el debate de las políticas habitacionales, especialmente las situaciones involucradas con los déficits cualitativos de los sectores populares; la importancia del esfuerzo que estos realizan o pueden realizar y la “puesta en valor” de su contribución en la superación de sus actuales condiciones deficitarias. Así como también, del necesario rol asociativo que debe asumir el sector público junto al comunitario en la gestión y ejecución de proyectos y programas habitacionales y la comprensión y articulación en los procesos y acciones sociales emprendidas o a emprender”.

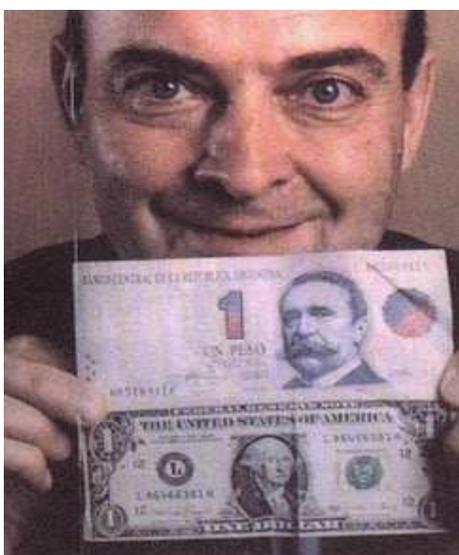
Al referirse a los sectores de menores recursos Clichevsky, N (2003: 32) asevera “que la población pobre no posee más opciones que la invasión o la compra en un loteo clandestino, pues las políticas dirigidas -de regularización de las situaciones de ocupación de tierra- han tenido escasos resultados. La cuestión del encarecimiento de la ciudad es un tema que no ha sido casi tratado (a partir de la privatización de los servicios, del espacio público y las nuevas formas de producción de la ciudad; de los impactos ambientales negativos no considerados en los grandes proyectos)”.

Como conclusión de la etapa analizada, siguiendo a Cravino, C (2000) podemos afirmar que “en términos generales se puede afirmar que, si bien pareciera que hubo pocos cambios en los años ‘90 en materia de políticas habitacionales, en esencia el cambio fue profundo. La apariencia esta dada por la continuidad del FONAVI, pero éste cambió su sentido y forma de gestión; el Banco Hipotecario Nacional se privatizó, y los servicios públicos también. Lo que caracterizó esta etapa es el cambio en la relación Estado-mercado. Se puede decir que en un país con un ambicioso sistema nacional de provisión de vivienda, montado sobre principios solidarios e intenciones redistributivas, lo que se ha dado es un proceso de deconstrucción de la vivienda social”.

Etapa 2003-2007. Recuperación de la crisis, crecimiento económico, transformaciones territoriales

Previo a ingresar de lleno en la etapa que el título menciona, haremos una breve referencia al período comprendido entre los años 1999-2001 gobernados por el entonces presidente Fernando De la Rúa.

Una de las mayores “herencias” recibida por ese gobierno de manos del anterior fue el programa económico denominado “Convertibilidad” que, a esa altura, se hacía insostenible. El presidente electo hacia fines del '99, comenzó su gestión en una primera instancia profundizando ajustes y recortes de salarios para sostener la convertibilidad, para luego dar lugar a un estrepitoso aumento del endeudamiento externo a través del canje de bonos. La recesión se profundizó y continuaba el modelo de desindustrialización, acompañado de la baja competitividad internacional de los productos nacionales. Las cuentas fiscales tanto en el nivel nacional como provincial y municipal estaban en “rojo”, lo que dieron origen a la creación y/o emisión de bonos provinciales que, transformados en cuasi-monedas, actuaban en detrimento de los salarios de los trabajadores, especialmente de los empleados públicos provinciales.



Fuente: <http://historiadelaargentinacontemporanea.blogspot.com/2010/10/plan-de-convertibilidad-ley-nc-23928.html>

También era dramática la situación en el plano social donde resultaban significativos los aumentos de la pobreza, indigencia, y el aumento de los “nuevos pobres” históricamente vinculados a los sectores medios. Los índices de desempleo eran crecientes así como la

disminución de los ingresos de los trabajadores, el estado de deterioro era notable y proporcional al descontento social para con el entonces presidente y su equipo de gobierno. El gobierno nacional no solo que no supo introducir las reformas necesarias para revertir este proceso, sino que profundizó el modelo neoliberal heredado, que dio por resultado a fines del año 2001 un masivo estallido social que precipitó su caída.

Luego del desfile de 5 presidentes en una semana, asumió la presidencia interina del país Eduardo Duhalde, quién llevó a cabo la devaluación de la moneda nacional, en un contexto signado por una debacle general de la economía. En el territorio argentino se multiplicaban las asambleas barriales, ollas populares y comederos, con miles de personas hambrientas, deambulando y durmiendo en las calles. En Abril del 2002 la población que se encontraba bajo la línea de pobreza alcanzaba al 54% de los argentinos.

En 2003 la convulsión social lentamente va dando paso a una creciente reactivación de la economía, por ese entonces comienzan a marcar presencia en algunos sectores de la economía las ventajas de la devaluación, ya que volvían a ser competitivos a los productos argentinos, tanto los industriales (que da lugar a un fuerte proceso de reindustrialización) como los agropecuarios, debido al aumento mundial de demanda de productos alimenticios. Este gobierno comenzado en 2003 y finalizado en diciembre de 2007 fue llevado adelante por el presidente electo Néstor Kirchner. Bajo su mandato la República Argentina comienza un período signado por un fuerte y sostenido crecimiento económico, con tasas cercanas al histórico 8% anual. El empleo genuino aumenta notoriamente, bajando a un dígito la tasa de desempleo en el país y las inversiones tanto internas como externas crecen notoriamente. La política económica tiene uno de sus pilares en el superávit fiscal, fortaleciendo las reservas del Banco Central y disminuyendo la deuda externa con los principales acreedores de la nación. Comienza un modelo de gestión en que se revaloriza la acción del Estado frente al modelo neoliberal imperante hasta ese momento, incluso como un estado fuertemente interviniendo en la economía, dejando de lado las propuestas de libre mercado sugeridas por los organismos internacionales de crédito principalmente el FMI. El país gana en Independencia, realiza acuerdos con los países vecinos latinoamericanos, buscando estrategias comunes revitalizando el Mercosur. Los pilares de la recuperación económica fueron primordialmente el agro, la industria, la construcción y el sector financiero, alza que se vio acompañada por el empuje en la inversión privada. La reactivación impulsó a su vez la recuperación del mercado laboral: el número de trabajadores contratados aumentó

especialmente en la actividad motora del crecimiento, la construcción, seguida por la industria metalúrgica, los hoteles y los servicios inmobiliarios.

El nuevo equipo ministerial se destacaba por un denominador común en su composición: políticos jóvenes (entre 43 y 53 años), ajenos a los círculos de poder tradicionales y portadores de una visión de Estado lejana al neoconservadurismo que había gobernado al país en los últimos años.

En el terreno de los derechos humanos, la voluntad del gobierno de adoptarlos como una prioridad marcó un punto de inflexión en la política llevada adelante desde el retorno de la democracia en 1983 y significó un paso decisivo en la lucha contra la impunidad. Además de la puesta en marcha de una profunda purga en las Fuerzas Armadas, la policía y los servicios de inteligencia implicados en las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar, el gobierno acometió la renovación de la Corte Suprema de Justicia, duramente criticada durante el mandato de Carlos Menem por su sumisión frente al Ejecutivo.

De este período hay una “cuestión sorprendente” para Fernández Wagner “El boom económico, las nuevas demandas de la producción, el auge de negocios y el reciente fenómeno del turismo internacional en Argentina están teniendo importantes consecuencias territoriales. Los mercados inmobiliarios se disparan en todas las ciudades, revalorizando el suelo urbano y también el rural en forma espectacular”. (Fernández Wagner, R. 2007: 84)

Características de las ciudades. La mirada sobre los sectores altos y medio-altos

Al abordar el estado de las ciudades argentinas hacia el en el período transcurrido entre el año 2003 y 2007, Fernández Wagner sostiene “A fines de 2007, tras cinco años de crecimiento económico, con un contexto global diferente al de los ´90, Argentina atraviesa un proceso de transformación muy profundo, que incluye dinámicas territoriales estrechamente relacionadas con la reactivación productiva... la reindustrialización está dando nueva vida a algunas de las antiguas regiones industriales...RMBA (zona sur: Avellaneda, Lanús, Quilmes)... en el noroeste (San Martín, 3 de Febrero) y norte (eje Panamericana hasta Campana), y del corredor a Rosario y Córdoba con la rehabilitación y/o transformación de sus respectivas áreas industriales, en muchos casos con decadencia de algunas localizaciones en áreas más urbanizadas y

preferencias por nuevos parques industriales, o localizaciones con mejor apoyo logístico y accesibilidad” (Fernández Wagner, R. 2007: 85)

Cabe destacar como otro elemento clave de esta etapa que se manifiesta en el territorio nacional, el desarrollo de la soja para atender la demanda internacional de alimentos, acompañado por la conveniencia cambiaria que fijaba el Ministerio de Economía Nacional. El contexto internacional demandante de materias primas, afectó el rol de algunas ciudades medianas y pequeñas en la zona central del país, manifestándose “con enclaves logísticos en la hidrovía del Paraná, como la sucesión de puertos que van desde Campana hasta más allá de la ciudad de Rosario... a los que hay que sumar los de La Plata, Dock Sud y Buenos Aires. Ya no se trata de la simple exportación de trigo y vacas, sino del desarrollo de un complejo agroindustrial con productos mucho más diversificados, con un fuerte agregado de conocimiento, tecnología y capital” (Fernández Wagner, R. 2007: 85)

En esta etapa se destacan también fenómenos como los del turismo y la industria vitivinícola, afectando a diferentes ciudades argentinas, fruto de un fenómeno global impulsado por las prácticas sociales de las elites. En nuestro país, la región Cuyo está fuertemente influenciada por este proceso, así como también otras provincias cordilleranas que también reciben importantes inversiones. Rosario Córdoba, Salta, Tucumán y otras grandes ciudades del interior del país, incluida la Patagonia; todas ellas “sienten”, también, la influencia de estos nuevos procesos asociados a los servicios turísticos. Buenos Aires igualmente está afectada por el boom turístico y, a cambio, ofrece todo su capital cultural vinculado al arte, principalmente al tango. Este proceso está acompañado del desarrollo de servicios gastronómicos y hoteleros lo que “está transformando barrios enteros (Palermo, Belgrano, Abasto y San Telmo) produciendo gentrificación –reemplazo de su población original por sectores sociales de mayores ingresos- que tiene consecuencias muy complejas en términos sociales” (Fernández Wagner, R. 2007: 86) El proceso antes descripto produce al aumento progresivo y constante de los valores inmobiliarios.



Finca Posada el Peregrino, San Carlos, Mendoza. 460 hectáreas que se convertirán en un nuevo country de viñas que, en su primera etapa, se dividirá en 141 lotes de una hectárea cada uno, donde se producirá vino orgánico. Fuente: <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/9/26/apuesta-vino-organico-pareditas-517146.asp>

Las características hasta aquí aportadas hacen referencia a los procesos que se produjeron en esta etapa en varias ciudades argentinas, particularmente en los sectores altos y medios altos. Las consecuencias territoriales que estos sectores produjeron con la elección de las urbanizaciones cerradas como modelo de vida (condominios, countries, barrios de chacras, ciudades privadas, etc), podemos contextualizarlas, siguiendo a Svampa (2002:15) de la siguiente manera: “En Argentina, la nueva configuración socioespacial...al acentuar los procesos de fragmentación y dualización social, pone al descubierto las consecuencias de la desarticulación de las formas de sociabilidad y los modelos de socialización que estaban en la base de una cultura más homogénea e igualitaria”

El fenómeno de las urbanizaciones cerradas data de los años ´30 en nuestro país, asumiendo estas, diferentes características de acuerdo a las distintas etapas que ha atravesado el país. Sin embargo, siguiendo a Svampa (2004) debemos reconocer que las mismas constituyen el fiel reflejo y consecuencia de las nuevas brechas sociales abiertas por el modelo neoliberal en los años ´90 en nuestro país. Es así que para el año 1994 en el Gran Buenos Aires la cantidad de familias asentadas en este tipo de emprendimientos “era de 1.450, y en 1996 ya eran 4.000” (Torres: 1998, cit por Svampa 2004:21). En Agosto de 2000, el número de familias llegaba a 13.500. Para ese mismo año la población estimada en las nuevas urbanizaciones alcanzaba a 150.000 residentes (Vidal-Koppmann 2001). “En 2003 la Federación Argentina de Clubes de Campo calculaba que vivían en urbanizaciones privadas unas 300.000 personas” (Svampa 2004:19)

Para el año 2004 existían más de 600 urbanizaciones cerradas en el país, “pese a que esta es una modalidad urbana que alcanza a las principales ciudades del país (Córdoba, Rosario,

Mendoza), el 90% de las urbanizaciones, esto es unas 550, se encuentran en los alrededores de Buenos Aires” (Svampa, M 2004: 22). “En el año 2001 las urbanizaciones cerradas en RMBA alcanzaban unas 350, que sumadas ocupaban una superficie que alcanzaba el 11% de la RMBA, llegando casi a unos 400 km², casi el doble de la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto significa que un 25% de la superficie total urbanizada es para no mucho más de 400.000 habitantes” (Fernández Wagner, R. 2007: 86)

Este proceso de urbanizaciones cerradas también creció fuertemente en varias de las ciudades importantes del país. “En Rosario ya suman más de 15 los countries que se extienden hacia la zona de Fisherton y el aeropuerto en el noroeste. En Córdoba, implica un gran desarrollo del sector noroeste hacia Villa Allende, que se despliega hasta mucho más allá de la circunvalación y está conurbando localidades vecinas con más de ochenta urbanizaciones cerradas...también este fenómeno alcanza ciudades como Tucumán, Mar del Plata y hasta localidades intermedias que constituyen centros regionales, como Tandil y Rafaela, y varias de las pequeñas ciudades de veraneo de la costa atlántica” (Fernández Wagner, R. 2007: 87)

Así en términos urbanísticos, nuestro país se vio afectado por el fenómeno “típicamente norteamericano denominado urban sprawl, que configura una ciudad de un “eterno suburbio”, una suerte de “no-ciudad” (en el sentido tradicional) cuyo eslabón lo constituye el automóvil y la correspondiente conectividad vial”. (Fernández Wagner, R. 2007: 87) En términos esquemáticos el proceso urbano actual ha sido descrito como el “desplazamiento de un modelo de “ciudad abierta”, básicamente europeo, centrado en la noción de espacio público y en valores como la ciudadanía política y la integración social, hacia un régimen de “ciudad cerrada”, mas asociada al modelo norteamericano, marcado por la afirmación de una ciudadanía patrimonialista centrada en la figura del contribuyente...Este nuevo modelo señala la tendencia a la separación de clases medias superiores y las clases altas, a través del desarrollo de un urbanismo con búsqueda creciente de homogeneidad social” (Svampa, M 2004:16)

La ciudad de los pobres

Al mirar la ciudad desde el comienzo de este capítulo, hemos hecho foco en la ciudad producida por las clases altas, medio altas y las que emergieron en la postcrisis. Nuestra intención aquí es describir en esta parte “la otra ciudad”, la ciudad de los pobres, pero no solo de pobres a secas, sino de pobres “productores de inseguridad”.

Hemos sostenido en este trabajo, al abordar los 25 años de gestión en política habitacional de nuestro país (que van desde 1976 al 2001), que en todos estos años no se ha producido nuevo suelo urbano para sectores medios y medios –bajos, a diferencia de procesos anteriores de mediados de siglo de nuestro país. La ausencia de formas de producción de suelo urbano nuevo para estos sectores, provocó que se extendiera en forma generalizada el acceso al suelo en el mercado irregular y/o ilegal. Es por esto que las dos salidas a la escasez de suelo nuevo urbano serán la del barrio cerrado para clases altas o será la ocupación de tierras vacantes y luego la lucha por su regularización para las clases pobres, siendo muy reducidos los casos de clases medias que acceden al suelo a través del mercado formal. “En Buenos Aires, ha pasado del 3% aproximadamente en los años sesenta a algo más del 10% en la actualidad, en tierra ilegal.” (Clichevsky, N. 2009: 66)

En el nuevo escenario postcrisis de 2001, en un contexto signado por un crecimiento sostenido de la economía en torno al 7% y con un proceso de reindustrialización muy fuerte, lo que puede observarse es que “no mejora la situación de los más pobres en el acceso a la ciudad” (Fernández Wagner, R. 2007: 88). Es para este mismo autor “la pertenencia a un territorio que ha sido el escenario del empobrecimiento y de las múltiples estrategias de adaptación, lo que configurará el escenario donde la lucha por el espacio urbano se ha tornado crucial” (Fernández Wagner, R. 2007: 88). En este sentido es el territorio el elemento central identificador de las clases pobres, el elemento integrador social, no ya su condición de asalariado (como oportunamente describiéramos en la etapa anterior). En esta etapa la lucha la dan también los hijos de los desocupados de los '90, cuando los primeros no llegaron ni siquiera a esa condición (ya que nunca tuvieron una ocupación formal y remunerada). Estas nuevas generaciones manifiestan la lucha de manera territorial, que en la etapa de la postcrisis tiene también manifestaciones más radicales, en parte por la extensión y profundidad del conflicto, los actores políticos y la influencia decisiva de los medios de comunicación. Así “en esta lucha asumen su condición de “pobres urbanos” que pelean por su derecho a estar en la ciudad, enfrentando la constante estigmatización (son los piqueteros) y la criminalización, pues ahora son los “pobres peligrosos” (Fernández Wagner, R. 2007: 89)

Así se sucedieron en la postcrisis una escalada de reclamos de las clases medias y medias altas en torno a la seguridad. Así las frases más resonantes eran “protección a los vecinos”, “desbaratar bandas”, “presencia permanente de gendarmería en el lugar”, “efectivos garantizarán

evitar conflictos en asentamientos considerados de alta peligrosidad”. Estos reclamos por seguridad ciudadana provocaron diferentes reacciones en los barrios y organizaciones de base. “Entre 2006 y 2007 se incrementaron los conflictos por el acceso al suelo urbano en forma nunca antes vista. Dos factores confluyen: por una parte, la dinámica alcista del mercado inmobiliario asociado a la creciente demanda de suelo debida al aumento de actividad económica; por otra, la creciente judicialización de los reclamos de propietarios de tierras tomadas” (Fernández Wagner, R. 2007: 90)

Se dan conflictos en varios puntos del país, resonantes en la prensa, al tiempo que conmovedores, por demandas de nuevo suelo (ocupaciones progresivas y tomas repentinas), a la regularización prometida y no cumplida y también a conflictos entre poblaciones de una misma zona. Como sosteníamos anteriormente, criminalizando las acciones llevadas a cabo por los sectores pobres, para justificar acciones de represión. En este sentido hay casos importantes en la región metropolitana de Buenos Aires (Villa 31, poblado de vías y galpones vacantes; Villa Celina: se produjeron tomas de tierras, luego desalojadas por unos 500 policías; Villa 20: ocupación de terrenos, luego desalojados violentamente por la federal que posteriormente incendió las casas de los líderes, etc). También hay muestras sobradas a lo largo del país como en Córdoba, caso de la villa La Maternidad; Santa Fe, Rosario, Salta; el Chaco, etc.

También existen algunas particularidades en el Sur del país, donde muchas de las tomas de tierras son protagonizadas por clases medias (por ejemplo en Bariloche). Por cierto, también es crítica la cuestión del suelo urbano en varias regiones de Río Negro y Ushuaia, donde como en las demás provincias, las ocupaciones se realizan cercanas a las elecciones con objeto de especular con recibir “algo a cambio”. “...se trata de un mercado –de servicios habitacionales– mediado por transacciones (informales), empujado por una fuerte demanda social y “equilibrado” por tensiones políticas que van de la simple represión a la regularización” (Fernández Wagner, R. 2007: 91)

En este sentido, desde lo personal, acompaño la reflexión de Fernández Wagner, R. (2007: 92) al sostener “Estos pobladores que, en una sociedad dividida, ocupan tierras o casas abandonadas son para muchos unos apropiadores o delincuentes, cuando sólo están dando un paso más en su prolongada lucha por el acceso al suelo urbano, a la ciudad (y al conjunto de servicios urbanos), a la centralidad, a las oportunidades de generar ingresos (formales o informales) o de tener un mejor acceso a la asistencia social, así se trate de nuevas tierras para

urbanizar en terrenos vacantes o en tierras adyacentes a los asentamientos y villas más viejos, o de viviendas o edificios vacantes (en las áreas centrales o próximas a las estaciones) que son tomadas. En las tierras ocupadas, si tienen éxito y logran asentarse con la seguridad de no ser desalojados, saben que recién a partir de allí comenzará el prolongado y difícil trabajo de urbanizar esas tierras, haciendo de esa traza y parcelamiento una ciudad, y de sus precarias casillas una vivienda, proceso que, bien lo sabemos, no les llevará menos de 25 años, es decir, una generación”.

Este debate está en línea con las discusiones que se están dando hace algunos años en todo el mundo en torno al “derecho a la ciudad”.

Más crítica es la mirada del Movimiento por la Reforma respecto del estado de situación de los sectores populares frente al usufructo de la ciudad al sostener que “La dinámica especulativa y alcista de los mercados y la ausencia de políticas públicas positivas en materia de gestión y uso del suelo urbano, provocan que los sectores populares no tengan posibilidades de acceso a un lugar para habitar en las ciudades, en condiciones razonables de precios y de localización respecto a equipamientos sociales y fuentes de trabajo. Sino que por el contrario se acrecienta el desplazamiento de los más pobres y también sectores medios pauperizados, que son desplazados de las áreas centrales y los terrenos bien localizados, a habitar en suelo sin servicios y equipamientos adecuados, en áreas contaminadas y/o en áreas propensas a desastres” (Movimiento por la reforma 2010)

El desplazamiento sufrido por los sectores populares es expresado por Reese, E (2010) de esta manera: “Las alzas especulativas del precio del suelo desplazan a los sectores populares y a la vivienda social hacia localizaciones cada vez más distantes y segregadas”.

En su abordaje en América Latina sobre la informalidad y regularización de suelo Clichevsky, N. (2009: 64) sostiene que “La construcción del espacio urbano latinoamericano realizada por las acciones de diferentes agentes públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en los planos económico, social y político. Ello se relaciona con el crecimiento, en magnitud y tipos, de la informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina a finales de la década de los años noventa e inicios de la década de

2000. Si bien en estos cuatro últimos años hubo un aumento en la dinámica económica y mejoría en la situación de pobreza, aún la cantidad de población que no tiene acceso a tierra con servicios y equipamientos urbanos y vivienda es muy importante”.

Las Políticas de esta etapa

En términos específicos de políticas urbanas, el proceso antes descrito nos conduce a una singular paradoja, en la que puede observarse una importante cantidad de obra pública, que incluye construcción masiva de viviendas sin precedentes en términos cuantitativos en nuestro país (situación que describiremos más adelante), y un agudo conflicto por el acceso al suelo. En términos de Fernández Wagner R (2007: 93) “...sin un marco de política urbana y de suelos, la construcción de viviendas no solo no resolverá el problema de fondo, sino que lo agravará...el Estado plantea esta contradicción mediante “palos y ladrillos”. Mientras desde el Poder Judicial se alienta la represión de las luchas territoriales en defensa de la propiedad privada, desde el Poder Ejecutivo se propone resolverlo mediante una masiva construcción de viviendas públicas”.

Siguiendo a Lentini, Palero, Montaña (2009) hay dos momentos de relevancia para destacar de la política habitacional ocurridos durante las últimas décadas. El primero relacionado al pacto fiscal ocurrido en el año 1992 que tuvo como corolario la descentralización que oportunamente describiéramos y, el segundo, vinculado a la gestión de Néstor Kirchner, orientado a recuperar el debilitado rol que cumplía la Nación en materia de política habitacional. Esta “recentralización” produce un reordenamiento de la “atomización de políticas provinciales” que existía a la fecha. Si bien dichas autoras destacan que en investigaciones anteriores “el logro más importante de Argentina durante los noventa había sido lograr un avanzado proceso de descentralización de su política habitacional a nivel provincial y, en el caso de algunas provincias, a nivel local”. También afirman en torno a esa descentralización que “No obstante, esto había traído como consecuencia el notorio debilitamiento del marco nacional de la política habitacional, puesto de manifiesto a través de una verdadera atomización de políticas provinciales”. Lentini, Palero, Montaña (2009:24)

En una posición crítica del proceso iniciado en el año 2003 el Movimiento por la Reforma en Argentina afirma: “Hoy, pasados 8 años de fuerte crecimiento económico y pese a que indicadores de empleo e ingresos han mejorado, la situación del “acceso” a la ciudad de amplios sectores sociales se ha agravado. Las actuales políticas públicas, centradas solo en la

construcción de viviendas, poco aportan por estar desarrolladas en un marco de predominio de los mercados en la configuración del espacio urbano” (Movimiento por la Reforma Urbana: 2010)

Adentrándonos específicamente en lo referente a política habitacional llevada a cabo en esta etapa, inicialmente debemos destacar, por un lado, la cantidad histórica de viviendas construidas por la gestión de Néstor Kirchner y, por otro, que esta etapa, al igual que varias de sus predecesoras, tampoco pudo superar el abordaje sectorial de la problemática del hábitat, llevando a cabo así una gran cantidad de viviendas públicas sin otras disposiciones de políticas más estructurales sobre las formas de propiedad, sus derechos y obligaciones y, sobre el desempeño de los mercados. Es decir, que en términos generales se dio una importante respuesta a la demanda histórica de los sectores pobres respecto a su derecho a tener una vivienda, pero dicha política no fue acompañada de políticas que atacaran algunos problemas de fondo de corte estructural.

El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que oportunamente describiéramos en las etapas anteriores, se encontraba casi totalmente paralizado desde el año 2000 y sin financiamiento para su desarrollo. Hacia fines de 2004, a través del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación, se puso en marcha una política habitacional de gran magnitud cuyo programa principal era el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), que se proponía construir 120.000 viviendas hasta el 2006. Este programa se encontraba enmarcado en el discurso de la gestión con el fin de “fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción” (<http://www.vivienda.gov.ar/construccion/descripcion.html>) mediante la contratación de obras en las empresas del sector de la construcción. Este programa tenía principalmente una doble finalidad: por un lado, promover la generación de 360.000 nuevos puestos de empleo genuino y, por otro, reducir el déficit habitacional argentino en torno al 30% detectado en el último censo de población. Es decir este programa era una política habitacional pero, era también, una política de corte económico porque buscaba la generación de empleo mediante obra pública.



Disponible en <http://www.impulsonegocios.com/resources/produccion/contenidos/medium/ladriolos-planfederal.jpg>

Este programa pretende un solo objetivo, por lo menos inicialmente: la construcción de viviendas de superficie mínima (desde los 44 m². a los 49m², según la zona geográfica) con infraestructura. Era de corte rígido, llevado a cabo centralizadamente desde el gobierno nacional. Calculando un costo por vivienda que oscilará entre \$33.000 y \$65.000, en función de su localización. (<http://www.vivienda.gov.ar/construccion/descripcion.html>)

El monto a financiar ascendía a 3.900 millones de pesos en dos años, según el sitio web oficial del programa, cuadruplicando al FONAVI. Pero a fines de 2007, la primera fase del Federal tenía retrasada su ejecución, evidenciando cuellos de botella a causa de su gestión centralizada, y conflictos con empresas y también con la población

El PFCV concentra las principales asignaciones presupuestarias nacionales en el sector vivienda y así triplica los fondos del sistema Fonavi. Se complementa con los subprogramas Reactivación I y II, el Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, y el Programa Federal Plurianual. La ejecución queda a cargo de empresas constructoras; “se cierra así un vínculo fuerte con la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina. La provisión de la tierra queda por cuenta de las provincias o, en su defecto, los municipios, aunque dada la escasez de este recurso se incorporó en las licitaciones la posibilidad de que el suelo sea provisto por las empresas oferentes.” (PNUD 2009: 34)

Ya hacia marzo de 2007 se lanzó una segunda etapa de este programa Federal, denominado comúnmente como “Programa Federal II”, el mismo planteó en su momento un plan

más ambicioso que su antecesor, ya que planeaba un financiamiento plurianual no reintegrable para la construcción en todo el país de TRESCIENTAS MIL (300.000) unidades de vivienda entre 2007 y 2009, con un presupuesto de 17.401.900.000 millones de pesos, con un carácter de ejecución plurianual, continuando el sistema de cupos territoriales. Preveía una construcción mínima de entre 55m² y 60m², dependiendo de la región del país donde se encuentre el proyecto. En términos del empleo que generaría este programa también era ambicioso ya que se planteaba la generación de 900.000 puestos de trabajo. En la actualidad se encuentra muy demorada esta segunda fase (PFCV II), ya que la mayor parte de los proyectos presentados sólo han llegado a la fase de formulación.

Según Fernández Wagner R 2007: 94 “esta recentralización de la política es histórica, y su impacto social y urbano está teniendo variados alcances. Si bien se apoya en el sistema de institutos provinciales de vivienda, nucleados en el Consejo Federal de la Vivienda, el plan de invertir y construir tan masivamente, diseñado y ejecutado desde el gobierno nacional, tiene mínimos márgenes de adecuación a los problemas locales. Es más ya se advierte cómo contribuye a profundizar conflictos en los territorios...No obstante, este impulso constructor tiene un alcance cuantitativo que, además, es positivo por la demanda de dotación de servicios de infraestructura y equipamientos sociales, la expansión de las redes de agua y cloacales y las mejoras en el espacio público, lo cual consolida áreas urbanas que permanecían en la irregularidad y a medio urbanizar por años...”

La escasa disponibilidad de suelo de propiedad pública para la construcción de viviendas en las grandes ciudades del país, se “resolvió” mediante la asociación de las empresas con los propietarios de grandes parcelas para licitar juntos el terreno y el proyecto de barrio, situación “obvia dada la existencia de abundante suelo urbano vacante y de “engorde” por parte de propietarios privados” Fernández Wagner R 2007: 95, situación que aumenta más aún la especulación. Este proceso jugó en contra de los gobiernos locales y sus áreas de planeamiento, ya que la disponibilidad de tierras y ubicación de los barrios la “definían” los “socios” antes nombrados, en relación a su tasa de ganancia. Al mismo tiempo los empresarios elegían qué tierras ofertar y cuáles conservar, de manera de capturar la valuación exorbitante que les generaba en los terrenos retenidos la dotación de servicios.

Como complementario a este aspecto negativo que generó el Programa Federal, Fernández Wagner R 2007: 95 afirma “Menos negativo resultó el hecho de que el Federal amplíe

su intervención mediante un subprograma que está abordando la urbanización y regularización de muchas villas y asentamientos. Con esto se logra conjugar parcialmente la escasez de suelo en áreas urbanas muy consolidadas... En 2007 ya se vieron conflictos con las nuevas viviendas. En general es de esperar que semejante entrega masiva de viviendas dispare enormemente los mercados informales, a lo que se agrega que muy probablemente buena parte de esas viviendas no lleguen a entregar títulos de propiedad, con lo cual la precariedad dominial fomente aun más la movilidad y falta de mantenimiento de las viviendas”.

Vale mencionar aquí otro de los programas importantes desarrollados por el Estado Nacional denominado “Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda” o “Mejor vivir”, que está destinado a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, y que no tiene acceso a las formas convencionales de crédito.

En esta etapa la política habitacional ha puesto particular acento en la informalidad urbana. A través de la regularización dominial se intenta dar respuesta al problema del hábitat informal. En el ámbito nacional dos programas están dirigidos directamente a la población en villas y asentamientos: son el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, enmarcado en el Programa Federal, y el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba). Este último cuenta con financiamiento del BID y un 40% de contraparte nacional. Prevé un trabajo conjunto con los residentes de los barrios: persigue el fortalecimiento de la organización comunitaria a través del acceso a la propiedad de la tierra, la provisión de servicios básicos y la solución de problemas ambientales y sociales. “Por su diseño y objetivos es un programa muy atractivo para los municipios. Sin embargo su impacto es bajo” (PNUD 2009: 34)



Proomeba en Campo Papa, Municipio de Godoy Cruz, Mendoza 2009. (Disponible en <http://www.diariouno.com.ar/edimpresa/2009/01/26/nota203847.html>)

En la esfera provincial, en la ciudad de Córdoba se implementa el programa “Mi casa, mi vida” cuya meta es relocalizar a 12.000 familias residentes en villas y asentamientos de la ciudad ubicándolos en “nuevos” barrios. En Mendoza se implementa el programa “Mendoza sin villas” - que más adelante describiremos-, y en Rosario el programa “Rosario hábitat”. “Gracias a la implementación de estos programas se observa un leve freno en el crecimiento de villas y asentamientos en algunos aglomerados. Cabe preguntarse, sin embargo, cuál es su impacto en la segregación residencial y en qué medida estas políticas se diseñaron a partir del reconocimiento de las personas como sujetos de derechos y no como receptores de política”. (PNUD 2009: 35)

En términos generales Lentini, Palero y otros sostienen que “el gobierno nacional (2003-2007) puso en marcha una política de vivienda que marca notorias diferencias con la implementada durante la década de los noventa. Los cambios operados se dirigen, fundamentalmente, al fortalecimiento del rol que venía cumpliendo el gobierno nacional a través diversos programas que, si bien se ejecutan descentralizadamente, concentran en la órbita del gobierno nacional importantes mecanismos de decisión sobre los proyectos; ello habría afectado las posibilidades de decisión y acción de las provincias.” (Lentini, Palero y otros 2009:32)

Una mirada un poco más optimista sobre la política habitacional llevada a cabo en esta etapa, nos la da Bombarolo, Félix(2007:2) quien describe que “con el fin de diseñar las líneas de acción a implementar, se partió de una visión integral de la realidad socio habitacional a fin de ir generando la diversa gama de operatorias que permitiera, en forma masiva, cubrir el amplio espectro de la demanda habitacional, atendiendo con la respuesta adecuada a las distintas necesidades habitacionales de los hogares argentinos”. Así destaca este autor la evolución del presupuesto ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que fue de \$691.574.852 en 2003; de \$1.030.161.597 en 2004; llegando a su pico en 2006 con \$3.900.430.849. Para el año 2007 “338.297 familias han mejorado o están en vías de mejorar su situación habitacional a través del acceso a una nueva vivienda o el mejoramiento de la que actualmente habitan” (Bombarolo, Félix 2007: 8)

La Planificación

Respecto al estado de la Planificación urbana en Argentina el Movimiento por la Reforma(2010) sostiene: “Es aún casi impensable en Argentina que la planificación y la gestión urbana partan del principio que la ciudad es un proceso de construcción colectiva donde las

acciones de todos los sectores cuentan: las de gran escala de los grandes inversores, centradas en la reproducción del capital, las del Estado realizadas para asegurar el desarrollo, así como de las más pequeñas realizadas por la población en pos de la reproducción de la vida”.

Vale mencionar en este sentido, que la Argentina se encuentra en pleno proceso de desarrollo del Plan Estratégico Territorial 2016, formulado en 2004 a partir de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. La evolución del desarrollo de este plan derivó en un documento presentado a principio del mes de Septiembre de 2010 denominado “La Planificación Territorial como Política de Estado”, que sirvió de base para la firma del Acta que promueve el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, desarrollado por Cristina de Kirchner.

“El problema de nuestras ciudades no es la falta de planeamiento sino el actual orden elitista y excluyente de las políticas y del urbanismo” (Eduardo Reese 2010).

Capítulo IV

Los sectores populares en la Provincia de Mendoza: evolución 1970 a la actualidad.

Al comenzar este apartado dirigido a la descripción y el análisis de la Provincia de Mendoza en lo referente a la/s política/s habitacionales que allí se han desarrollado e incluso se desarrollan, debemos detenernos un instante y dejar en claro que, todas las descripciones realizadas anteriormente en el marco nacional, como así también todas las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos nacionales en mayor o menor medida de acuerdo a cada política en cuestión, son factibles de ser utilizadas o aplicadas para el caso concreto provincial.

Por esto, consideramos oportuno no realizar nuevamente un repaso por el estado general de las ciudades, ni tampoco descripciones generales de política nacional y su impacto en el territorio, por considerarlo redundante, sino más bien hacer foco en una primera instancia en algunos procesos y políticas que consideramos claves en el desarrollo provincial, para pasar a describir luego las situaciones en el Departamento de Godoy Cruz, como unidad de análisis de nuestra investigación. En ambos casos haremos especial hincapié en los procesos que han sufrido las clases pobres y en las políticas orientadas a resolver las desigualdades sufridas por estas clases.



Ciudad de Mendoza (Disponible en <http://mdzrentacar.com/mdz/segunda-entrada-para-el-blog/>)

Según Lentini, Palero y otros (2007:63) "Los orígenes de las villas más antiguas de la provincia se remontan a las primeras décadas del siglo veinte localizándose en la periferia del Gran Mendoza. Estos asentamientos fueron creciendo paulatinamente por la migración campo ciudad, de países limítrofes, el crecimiento vegetativo y la falta de políticas específicas en esos años. Durante la década de los '60 y mediados de los '70, comenzó a realizarse en la provincia una actividad pionera en Latinoamérica a través de intervenciones en los asentamientos informales por medio del sistema de ayuda mutua y bajo el auspicio de los organismos internacionales". Este proceso estaba fuertemente inspirado por la figura de John Turner -que oportunamente describiéramos en el apartado correspondiente-, y uno de los casos emblemáticos de este proceso fue el realizado en el Barrio San Martín de nuestra Provincia.

Existió en Mendoza un acervo de experiencias de construcción autogestionaria del hábitat. Según datos del Sistema Estadístico Provincial (1993 a y b) "entre 1961 y 1990 se construyeron un total de 24.925 viviendas a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil" (Arqueros Mejica, Gil y de Anso y otros 2008: 27).

La política aplicada por el gobierno de facto imperante en nuestro país hacia fines de la década de los '70, también dejó su huella sobre Mendoza, ya que esta era sede del campeonato mundial de fútbol del año 1978 que se desarrolló en el país. Por este motivo se buscó "alejar" la mala imagen de las ciudades centrales de la provincia por lo que se produjeron fuertes erradicaciones en las inmediaciones del gran Mendoza, tal es el caso del Barrio La Gloria de Godoy Cruz.



Barrio La Gloria y Barrio Huarpe de Godoy Cruz (Disponible en <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=848092&page=17>)

Los años ´80 para los sectores populares en Mendoza estuvieron marcados fuertemente por: “a) el sismo ocurrido en 1985, ya que gran parte de las familias afectadas pasaron a engrosar la población residente en asentamientos informales. b) la migración de población de orígenes chilenos producto del proceso de deterioro económico y la persecución política desplegados por la dictadura militar en el vecino país c) el advenimiento del proceso democrático generó condiciones más propicias para la toma masivas de terrenos, las que no hubieran sido toleradas durante el proceso militar. (ej.. B° Lihué en Guaymallén y Tres Estrellas en Godoy Cruz)”. (Lentini, Palero, 2007: 65) Otro de los elementos que marcaron hacia fines de la década de los años ´70 y comienzo de los ´80 a la Provincia fue una “profunda crisis de la actividad vitivinícola (eje de la economía mendocina)...Esto trajo como consecuencia un sostenido abandono de las tierras de cultivo y el éxodo de población hacia el Área Metropolitana de Mendoza y ciudades intermedias.”. (Álvarez; Fernández 2010:10)

Así en relación con la distribución de la población en el territorio, aumentó en forma creciente la incidencia de la población urbana: del 68,9% en el año 1980 al 79,3% en el año 2001. “El peso de los aglomerados y principales localidades en el total de la provincia refleja el grado de concentración de población en las áreas urbanas” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2007: 13)

En el mismo año en que el terremoto “sacudió” fuerte a la provincia, el entonces gobernador LLaver llevó adelante una iniciativa destinada a los sectores populares denominada Programa Provincial de Erradicación de Villas Inestables (PPEVI). En un contexto marcado por

la aplicación rígida del modelo FONAVI, este programa pretendía –al menos en su fisonomía– romper con el modelo centralista-sectorial respondiendo flexiblemente a la demanda. Este programa se financió con fondos provinciales y significó el ingreso de la mirada “focalizada” en política habitacional, en este caso hacia sectores pobres. Se llevó a cabo entre los años 1986-1990, con una construcción total de 1.222 viviendas núcleos (soluciones progresivas de 30 m²). “más allá del espíritu de la ley, la implementación fue típica del enfoque central-sectorial, con excepción de las características de la vivienda que se enmarcaba en el concepto de "vivienda progresiva" con núcleo inicial que después podría ampliarse a través de créditos sucesivos.” (Lentini, Palero, 2007: 65)

Imagen de los destrozos producidos por el terremoto en Mendoza el 26 de enero de 1985



Disponible en <http://www.losandes.com.ar/notas/2011/1/19/vivienda-antisismica-545715.asp>

Como cierre de la década de los '80 se puede sostener que la misma estuvo caracterizada por un aumento progresivo de la cantidad de hogares en villas y asentamientos, la cual incrementó alrededor del 56% en dicho período (marcada por los procesos y políticas que anteriormente citáramos).

La década del '90 en Mendoza

El comienzo de esta década encontró en manos de José Bordón el gobierno provincial. Desde su campaña electoral, allá por el año 1987, se identificaron algunos signos característicos de este gobierno respecto a la política de vivienda que emprendería posteriormente, haciendo de estos un pilar fundamental de su discurso. “Los conceptos de solución habitacional - entendida

como la ampliación de la oferta desde la vivienda terminada llave en mano hacia una conformación progresiva de la vivienda- el de participación de los habitantes en la producción y el de descentralización hacia los municipios, se instalaron como ideas motoras de una concepción emergente en materia de hábitat residencial popular” (Lentini, Palero, 2007: 65)

El contexto político provincial estaba signado por un gobierno opositor al gobierno nacional (menemismo): la experiencia renovadora del PJ. Por ese entonces la provincia era portadora de cierta autonomía, tanto económica como política, respecto al gobierno nacional. (Los recursos del Estado Nacional representaban para la provincia una proporción relativamente baja de su presupuesto). Fiscalmente la situación también estaba controlada en la jurisdicción provincial ya que le era favorable. Estas características, si bien son aplicables a varios sectores de la gestión provincial para contextualizar el período, debemos marcar la diferencia con el sector de la vivienda, ya que este históricamente ha estado vinculado fiscalmente a las decisiones de la Nación para financiarse.

Todos los principios anteriormente mencionados, fueron materializados –en términos de política concreta- en lo que se denominó el “Programa de Hábitat Básico”, que de alguna manera venía a reemplazar al PPEVI pero, a diferencia de éste, el de Hábitat Básico no estaba dirigido únicamente a los asentamientos informales, más allá de que con este programa también se atendió a ese sector. Es decir que el programa se centraba en atender las necesidades de sectores de bajos ingresos, pero no exclusivamente la población de asentamientos informales.

El componente participativo del programa estaba garantizado por la Resolución del IPV N° 712/89 que disponía la firma de convenios entre el IPV, el municipio interviniente en el proyecto y la entidad intermedia. Estas últimas cumplían un papel central en la ejecución de obras con destino a sus asociados, mientras que los municipios se hacían cargo de la organización y control de los proyectos, como base de un claro proceso descentralizador. Mientras que el IPV asignaba los fondos según las prioridades de los organismos locales y otorgaba la aptitud para la ejecución de cada proyecto.

El programa incorporó la modalidad de vivienda progresiva a través de la implementación de tres subprogramas: a) lotes y servicios, b) construcción de viviendas nuevas

(vivienda núcleo de hasta 36 m² y c) ampliación y/o mejoras de viviendas existentes (hasta 15 m²).

Este programa y otras series de programas que desarrolló el gobierno significaron una importante diversificación de ofertas para el sector vivienda. “...además, a través de la puesta en marcha de programas destinados a otros sectores sociales: operatorias de ahorro y préstamo con financiamiento compartido, un programa destinado a sectores rurales consistente en créditos para completamiento, ampliación y recuperación de viviendas; el programa VIDAS destinado a sectores medios y altos a través de préstamos personales para construcción, ampliación, refacción y terminación de viviendas”. (Lentini, Palero, 2007: 65)

A pesar de todas las iniciativas llevadas a cabo por los diferentes gobiernos provinciales entre 1980 y 1992, alrededor del 90% de las viviendas construidas se realizaron con recursos Nacionales (FONAVI, SISMO y otras) y “solamente el 9,2% con fondos de origen provincial (PPEVI, Hábitat Básico, Cofinanciación y otras).” (Lentini, Palero 2007: 72). Este panorama estaba marcado por las diferentes concepciones en torno a la política habitacional existentes entre el estado nacional y provincial. Mientras Mendoza –inspirada en Naciones Unidas– fomentaba la participación de entidades intermedias y el aprovechamiento de las capacidades organizativas y de trabajo de la población carente de vivienda; la nación se ajustaba a los requerimientos de los organismos multilaterales de crédito que financiaban su política.

José Octavio Bordón y Rodolfo Gabrielli, gobernadores de Mendoza entre los años 1987 y 1995



Disponible en: <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/-20090629-0072.html>

Ya en el gobierno de Rodolfo Gabrielli se firmó en nuestra provincia el decreto N° 3462 que fijaba la política de vivienda para los próximos 8 años. Este decreto era el resultado de la

firma del Pacto Fiscal del año 1992 que descentralizaba desde la Nación a las Provincias el FONAVI, y con él la posibilidad en cada provincia de fijar su propia política para el sector, de manera de romper con la rigidez imperante hasta ese momento en el manejo de dicho fondo.

Este decreto rescató y puso de manifiesto algunos conceptos que la provincia venía utilizando en su práctica política, vinculados a los paradigmas nacientes internacionalmente que rompían con la concepción imperante en torno a una única modalidad de oferta habitacional, reconociendo la existencia de situaciones heterogéneas en la población en torno a sus necesidades, capacidades de pago, ahorro, etc. “Lotes y servicios, vivienda núcleo, créditos para ampliación, mejoramiento habitacional, etc., se ofrecían como opciones legítimas destinadas a satisfacer distintos tipos de necesidades habitacionales. De este modo, también se visualizaba a la vivienda no como un producto acabado sino como un proceso gradual de satisfacción de necesidades habitacionales”. (Lentini, Palero 2007: 74)

El decreto también significó la profundización del modelo descentralizador hacia los municipios (vía cupos y priorización de proyectos) otorgándoles a cada gobierno local un papel activo en la planificación y utilización de los recursos que se le asignaban, por entender que este es quien está más próximo a las problemáticas de los ciudadanos.

Se pusieron en marcha dos Consejos en Mendoza: Consejo Provincial de la Vivienda que tendría a su cargo las tareas de proponer políticas acorde con las necesidades emergentes de los distintos sectores de la provincia. El mismo estaba integrado por los Intendentes de cada uno de los departamentos de la provincia. Por otro lado y, en carácter más informal se creó el Consejo Técnico, integrado por los Directores de Vivienda de cada municipio y el IPV. Desempeñaba un rol definido de carácter consultivo en la formulación y evaluación de programas habitacionales. En los programas destinados a villas inestables, el decreto, reivindicó la importancia de las organizaciones de base territorial como actores emergentes en la instrumentación de los mismos. Dando así un respaldo importante al fortalecimiento de estas organizaciones, situación que era diferente durante el programa PPEVI.

En el marco del decreto antes mencionado, el primer Programa en crearse fue el de Municipios y Desarrollo Comunitario del año 1993 (MDC), destinado a pobladores de recursos insuficientes organizados en entidades intermedias. Los créditos otorgados se destinaban a ejecutar proyectos de compra de terreno, construcción de obras de infraestructura y urbanización

y construcción de viviendas, ampliación y terminación. También, al igual que la mayoría de los programas de los '90, estaba caracterizado por un amplio componente participativo del estado local como de entidades intermedias junto al IPV. “Significó, en los hechos, la concreción del modelo habitacional hegemónico en la provincia durante los noventa” (Lentini 2007: 76) Debido a la heterogeneidad de demandas que este programa atendía –incluyendo a sectores que no necesariamente eran de recursos insuficientes- dio origen en el año 1995 al subprograma Villas Inestables.

En el año 1996 el programa MDC era la operatoria más significativa en la provincia en escala de producción con “91 proyectos, \$21 millones destinados y una importante cantidad de soluciones (3.784 en ejecución y 4.484 créditos asignados para vivienda, 833 ampliaciones y 5.709 lotes con servicio, alcanzando a 11.026 familias beneficiarias)” (Rodríguez, 1998) En lo que respecta a su asignación territorial vale decir que el 60% de los mismos fueron destinados al gran Mendoza.

Según Lentini, Palero (2007: 78) pueden distinguirse en los '90 en Mendoza tres procesos claros de política habitacional. La primera de ellas vinculadas a gobiernos justicialistas (1992-1998), la cual “fue reconocida a nivel nacional por sus características innovadoras. El proceso de cambio mantuvo una dirección orientada decididamente a disminuir el rol del Instituto Provincial de la Vivienda, transfiriendo las principales facultades a los Municipios y a las OSCs”. La segunda de las etapas puede identificarse entre los años 1998 y 1999, duró aproximadamente 18 meses y es una etapa de “...crisis y transición. Mendoza se convirtió en escenario de un modelo que, comenzaba a mostrar serias dificultades por problemas derivados del debilitamiento de los mecanismos de control por parte del Estado y de la instalación, en muchas de las organizaciones, de malas prácticas que impidieron la generación de auténticos procesos participativos”. (Lentini, Palero, 2007: 65) Esta segunda etapa se encuentra también bajo el gobierno justicialista provincial, y en ella se suscitaron una serie de denuncias contra la calidad de las obras, paralización de las mismas y corrupción. En este sentido el gobierno de la provincia avanzó en la recuperación de las capacidades de contralor en primera instancia, para luego recuperar los aspectos técnicos de mejoramiento de calidad de obra.

Vinculado a este proceso de recuperación por parte del rol del Estado en el proceso, puede identificarse la tercer etapa (2000). Ya con un gobierno de otro color político en la administración provincial, “Puede caracterizarse – a esta etapa- por el mantenimiento y

profundización del objetivo de la etapa anterior -mejorar la calidad de las obras- sumando, además, la reactivación de gran cantidad de emprendimientos paralizados, el reordenamiento financiero, la preocupación por aumentar la transparencia del sistema, por erradicar el clientelismo y proteger los derechos de los asociados”. (Lentini, Palero, 2007: 65).

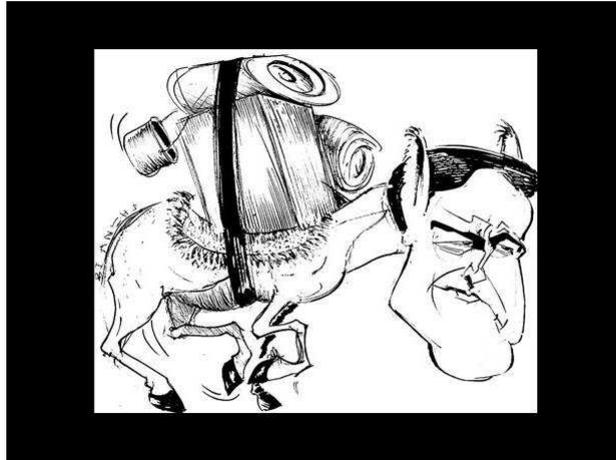
Según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en 1991, el gran Mendoza contaba con un déficit habitacional que afectaba al 34,1% de la totalidad de hogares. Para el año 2001, los índices deficitarios para el área representaban un total de 29,1%. Con respecto a la evolución de la situación habitacional durante esos 10 años en el gran Mendoza, puede observarse que “se trata de un problema de naturaleza estructural, de difícil tratamiento, modificación y/o resolución en el corto plazo con importantes consecuencias sobre la vida familiar. (Lentini, Palero y otros 2009: 8).

Al mismo tiempo y, como rasgo característico de esta etapa puede mencionarse también el alto impacto que tuvo la concentración espacial de la población en las áreas urbanas provinciales. “En el año 2001 el 53,7% de la población total de la provincia se concentra en el Aglomerado Gran Mendoza: 848.660 habitantes, de los cuales el 26,3% reside en la ciudad de Guaymallen, el 21,5% en la ciudad de Godoy Cruz, el 19,9% en la ciudad de Las Heras y el 13,7% en la ciudad de Mendoza, capital de la provincia”. (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2007: 14)

El comienzo del nuevo siglo

El gobierno del gobernador Roberto Iglesias (2000-2004) continuó la tónica del modelo descentralizado y participativo pero –como antes mencionáramos- intentó superar las debilidades del modelo heredado en lo concerniente a las malas prácticas vinculadas a la corrupción, clientelismo, mala calidad de obras, etc.

Roberto Iglesias, Gobernador de Mendoza período 1999-2003



Disponible en: <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/-20090629-0072.html>

En el año 2003 se puso en marcha un nuevo programa destinado a asentamientos informales denominado Programa Habitacional para Asentamientos (PROHAS). Este es un programa de origen provincial, que se fundamenta o rescata varios de los principios rectores de la política habitacional que se venía desarrollando en nuestra provincia. Así se destaca la concepción en torno al rol central que deben tener los gobiernos locales en la política habitacional por entender que son estos quienes conocen con detalle la problemática de los ciudadanos. Se retoma también la idea de “complejidad” para cada situación problemática y la puesta en práctica de soluciones creativas ajustadas a cada caso.

El programa propone, también, el aprovechamiento de las capacidades de cada familia, satisfaciendo sus demandas y necesidades de acuerdo a sus capacidades. Incorpora el concepto de integralidad en las políticas de vivienda, complementándolas con acciones relativas al desarrollo social. Sumado a lo descripto anteriormente, también sugiere la "necesidad de planificar la radicación o erradicación de los asentamientos no planificados en el marco de una estrategia de ordenamiento territorial que otorgue un espacio físico urbano a los sectores más desfavorecidos” Lentini (2007: 84). También se estableció como máximo la construcción de 50 viviendas por cada barrio, con objeto de desacelerar el proceso de segregación social y residencial al que se asistía, proceso que incluso hoy sigue presente en nuestro territorio. Este programa permitía financiar todo tipo de destinos: compra de terrenos, regularización dominial, núcleos húmedos, ampliaciones y terminaciones, obras de urbanización o viviendas completas a ejecutarse en procesos de radicación o de erradicación y relocalización.

La participación de los diferentes sectores, al igual que en los programas anteriores, seguía siendo un elemento importante en la política habitacional, pero en este programa en particular se buscó modificar la situación a la que se había arribado respecto al proceso iniciado en la última etapa de la gestión anterior, asociado a corrupción y clientelismo. Para lograrlo se incorporó la posibilidad de que ingresaran al programa ciudadanos que no pertenecieran a ninguna organización de la sociedad civil, limitando el poder de estas últimas en el proceso. Como contraparte el IPV fortaleció la figura de las trabajadoras sociales, encargadas de la asistencia técnica para cada uno de los ciudadanos. En este sentido también se reinstaló la figura de la licitación pública a través de empresas constructoras, buscando mejorar calidad y celeridad en las construcciones.

Respecto a la evaluación de este programa y su impacto territorial Lentini (2007:86) es muy clara “Hasta el momento la intervención a través de este programa ha sido muy escasa: sólo se han ejecutado dos barrios”.

Etapa 2003-2007

Esta etapa está marcada por una fuerte política habitacional, especialmente la dedicada a los asentamientos informales. Uno de los grandes objetivos del gobierno provincial era terminar con la problemática de los asentamientos informales en la provincia.

Para cumplir con este objetivo se crea el programa estratégico Mendoza sin Villas. Fue concebido como un programa que articula diferentes fondos (internacionales, nacionales y provinciales) cuyos destinatarios son pobladores de villas, asentamientos informales y barrios precarios (frecuentemente loteos clandestinos) de áreas urbanas y rurales en todo el territorio de la provincia. Continuaba el modelo descentralizador y participativo iniciado hace unos años en la provincia, con una marcada tendencia focalizada social y territorialmente.

Según la Revista Nacional de Vivienda (CNV: 31) “Para abarcar el amplio espectro de problemas vinculados con el hábitat de los asentamientos informales se articulan los siguientes programas:

- PROMEBA (Programa de Mejoramiento Barrial, con financiamiento internacional)
- PROHAS (Programa Habitacional para Asentamientos, con recursos del

Fondo Provincial de la Vivienda y de FONAVI)

- PROSAC (Programa de Saneamiento para poblaciones en Situación de Carencia, con financiamiento nacional)
- PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento, con financiamiento nacional).
- Mejor Vivir (financiamiento nacional)
- Plan Federal de Construcción de Viviendas (financiamiento nacional y, complementariamente, del Fondo Provincial de la Vivienda)
- Sub-programa Federal de Mejoramiento Urbano, obras de infraestructura y complementarias”

En términos cuantitativos el programa tuvo alto impacto pues desde su puesta en marcha hasta el año 2007, “ya que se ha producido una importante disminución del porcentaje de hogares que habitan en este tipo de asentamientos en relación al total de hogares de la provincia desde el 3,39% en el año 2004 y 2,8%, respectivamente en 2007” (CNV: 32) Aunque vale aclarar que a pesar de lo positivo de la cifra, la Argentina ha adherido a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la provincia de Mendoza firmó con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un compromiso de trabajo para el desarrollo de los objetivos en la provincia y se propuso metas a alcanzar en 2007, 2011 y 2015 y aún está lejos del compromiso asumido por Mendoza, ya que en su meta N° 49 que proponía ““Reducir al 1,5% la cantidad de hogares residentes en villas inestables y asentamientos irregulares para el año 2007”, al 1,25% para el 2011 y al 1% para el 2015” (CNV: 31).

“En el marco de los Planes Federales de Construcción se concretaron en el Área Metropolitana de Mendoza más de treinta proyectos destinados a proveer de vivienda a hogares que habitaban en villas o asentamientos precarios. El 43% de las viviendas construidas fueron direccionadas a ese sector de la demanda habitacional. En algunos municipios ese porcentaje superó el 90%, dando cuenta del esfuerzo realizado”. (Lentini, Palero, Montaña 2010:9)

A modo general podemos concluir que la Provincia de Mendoza ha llevado a cabo una serie de políticas destinadas a los sectores populares con resultados dispares. Como vimos, cada una de ellas fue definida conceptualmente con características particulares –algunas comunes a varios de los programas-, pero en su puesta en práctica no todos lograron transformar en políticas concretas sus diseños y, en principio, esta es una de las características generales que envolvió a este proceso. Es decir que, en línea con lo que sostuvimos en párrafos anteriores, se pueden

destacar muchos diseños de programas altamente innovadores, conceptualmente atractivos, pero que en su puesta en marcha se alejaron en gran medida de lo planificado.

De las políticas llevadas a cabo en general en todas las etapas analizadas se destacan algunos conceptos y mecanismos como: participación, integralidad (hacia comienzos del año 2000), descentralización, OSC's o entidades intermedias, continuidad de políticas, entre otros. Al mismo tiempo, aparecieron otros, en línea con las tendencias propuestas por los organismos multilaterales de crédito como, focalización, localización o relocalización, que dificultaron los objetivos de lograr una ciudad más justa e inclusiva.

Situación del hábitat para los sectores populares de Mendoza hoy

En torno a la distribución y ocupación del espacio en el Área Metropolitana de Mendoza, Lentini, Palero y Montaña (2010: 5) sostienen que “en el AMM, en algunas áreas, a gran escala, se observa escasa segregación a través de la identificación de asentamientos de distinta procedencia socio económica, pero a nivel micro, a escala de barrios, la segregación es notoria” en consonancia con procesos similares que se dan en el resto de América Latina. Y, específicamente para los sectores pobres, las autoras sostienen “...la escala de segregación es cada vez mayor, ocasionada fundamentalmente, por sucesivas intervenciones del Estado a través de barrios destinados a sectores bajos y medio bajos, concentrados en verdaderas áreas de segregación...El factor común de localización se encuentra, sin duda, en las dificultades de los sectores pobres para acceder al suelo, aún cuando el Estado estuviera mediando a su favor en el marco de sus intervenciones en materia de vivienda”

A pesar de que oportunamente describiéramos el estado de evolución de los sectores pobres urbanos (villas y asentamientos inestables) en la provincia de Mendoza, como de menor escala y magnitud que el producido en muchos otros países de Latinoamérica e incluso que en otras provincias argentinas y, observando algunos datos alentadores (importante disminución del porcentaje de hogares en villas y asentamientos entre 2004 y 2007), compartimos la afirmación de Lentini, Palero, Montaña 2010: 13: “en términos generales se puede señalar que en esta provincia ha existido una tendencia sostenida y constante de crecimiento de la cantidad de hogares en villas y asentamientos del orden del 100% entre los años 1984 – 2004”. A pesar de los esfuerzos realizados desde los diferentes gobiernos “la proporción de hogares en villas aumentó levemente en la provincia, alcanzando un 3.42% del total de hogares en el 2004”.

Una mención particular merece el estado general del déficit habitacional de nuestro territorio, ya que el mismo ha tenido una fuerte y continua tendencia al sostenimiento en general en términos intercensales, con marcados aumentos en los sectores de pobreza crítica.



Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/12/12/pone-lupa-sobre-villas-countries-mendoza-532736.asp>

En cuanto a la evaluación general del estado de las ciudades en Mendoza, podemos sostener que a pesar de los esfuerzos realizados a través de políticas y programas concretos, las ciudades en la provincia de siguen siendo altamente desiguales y generadoras de exclusión social, ya que muchas de las intervenciones que se realizaron por parte del Estado, desde lo discursivo, a favor de los sectores más desprotegidos, en realidad terminaron, por un lado, “expulsando” a los sectores populares hacia la periferia de las ciudades mediante procesos de relocalización y, por otro, en el caso de las localizaciones, creando auténticos núcleos habitacionales segregados territorialmente de grandes magnitudes.

Como puede deducirse de la información proporcionada, se ha ido produciendo en Mendoza una ciudad cada vez menos inclusiva, más fragmentada, con altas manifestaciones de segregación residencial socio económica, es decir, una ciudad con derechos solo para algunos. Se observa así una marcada tendencia a producir una ciudad que distribuye inequitativamente el suelo; siendo éste y su producción –a nuestro entender- elementos centrales a tener en cuenta en la confección de políticas públicas de hábitat.

Capítulo V

Reforma del Estado en Argentina. Descentralización y desarrollo local. La mirada sobre el Municipio de Godoy Cruz

El proceso de descentralización o de “Reforma del Estado” llevado a cabo en América Latina en general y en Argentina en particular, está estrechamente ligado a los “consejos” que imponía el “Consenso de Washington” a principio de la década de los ‘90, como modelo de referencia de los programas de ajuste macroeconómico y de las consiguientes reformas institucionales para los diferentes países de la región. “Si bien el proceso de descentralización de políticas públicas en Argentina es anterior a la instalación del “Consenso de Washington”, las premisas de éste influyeron decisivamente en el modo en que la descentralización se ejecutó en la década de 1990.” (Vilas, C 2003: 2)

En términos generales, las características más relevantes del proceso de Reforma del Estado en Argentina fueron: la privatización de empresas públicas, la desregulación de la economía, la reforma de la administración pública y la descentralización de la gestión hacia las provincias.

Es así que la década del 90 marca el inicio de una profunda reforma y ajuste del aparato estatal y de las políticas públicas, fundamentalmente las de regulación económica. La primera reforma del Estado (1989-1994) priorizó el ajuste de las cuentas públicas y la desregulación del sistema económico. Las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado fueron la base de las políticas de privatización de las empresas públicas y venta o concesión de activos del Estado, desregulación de distintos mercados (implicó la eliminación de numerosos organismos

estatales: Junta Nacional de Granos, de Carnes, etc.), descentralización de servicios y bienes del Estado Nacional hacia los estados provinciales (sistema educativo, puertos, empresas e inmuebles). Particularmente sobre este último punto pondremos la atención en este apartado – referido a la descentralización de servicios y bienes hacia los estados provinciales y de éstos hacia los municipales-, con objeto de describir, en primera instancia, el contexto en el que tuvieron que gobernar los Municipios mendocinos sus territorios, para posteriormente, puntualizar las políticas de habitacionales llevadas a cabo por el Municipio de Godoy Cruz.

Reforma del Estado Argentino en sus dos etapas claves

Con objeto de llevar adelante el proceso reformador se aprobaron las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (nros. 23.696 y 23.697 respectivamente sancionadas en el último trimestre de 1.989 con el Dr. Menem como presidente de nuestro país). A partir de estas Leyes se inauguró el “nuevo orden administrativo” que básicamente redefine las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público e impone restricciones a las funciones del Estado de Bienestar. “Sus objetivos fueron:

- a) Desregular la economía, b) privatizar las empresas estatales, c) reformar la administración pública y d) transferir servicios sociales a las provincias.” (INAP 1997: 17)

Otro hecho importante de este proceso, como oportunamente describiéramos, fue el llamado Acuerdo Federal creado el 19/8/92, puesto en ejecución mediante el Decreto 1602/92. Se apeló a dicho instrumento en razón de la urgencia impuesta por la materia tratada, cuya implementación se estableció a partir del 1/9/92. El mismo se ratificó por Ley 24.130/92 sancionada por el Congreso el 2/9/92. Desde la opinión del gobierno de turno fueron “...diversos hechos los que confluyeron para que se hiciera sentir la necesidad de reformular el régimen de coparticipación federal. Los más importantes son:

1. La transferencia a las provincias y municipios de la ejecución del llamado “gasto social” (establecimientos de salud, educativos, Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI-, Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento -COFAPyS-, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior -FEDEI-, y Fondo Vial Federal).

2. La decisión del gobierno nacional de encarar una solución al problema del sector pasivo, aumentando los ingresos del sistema previsional con ingresos fiscales genuinos.
3. El aumento de la recaudación fiscal, la previsión de un nuevo aumento de la misma para el ejercicio fiscal siguiente y, en consecuencia, el aumento de los montos coparticipados a las provincias con la consiguiente mejora en su situación financiera.” (INAP 1997:27)

Algunos otros servicios -salud, educación y promoción y asistencia social- transferidos a las provincias por las Leyes 24.049, 24.061 y el decreto 964/92 originan otras modificaciones a las transferencias de recursos a las provincias.

En el contexto de profundas transformaciones del aparato estatal, la reforma de la Constitución Nacional dictada en el año 1994 establece modificaciones centrales en las relaciones entre los tres poderes, entre el Estado Nacional y los estados provinciales y municipales y entre las organizaciones estatales y la participación ciudadana. Entre las diferentes reformas que propuso la Nueva Constitución, a nuestros fines analíticos, se destaca que los estados provinciales disponen de mayores atribuciones y competencias. Otorga también competencias y autonomía más amplias a los municipios, entre tantas otras modificaciones que introdujo.

La Reforma del Estado en la Argentina “se explica como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación” (García Delgado, D. 1996:2)

En 1996 comienza a desarrollarse la segunda etapa de la reforma del Estado con dos objetivos básicos: el mantenimiento del ajuste fiscal y el rediseño del aparato estatal proponiéndose “profundizar las políticas de modernización y reforma administrativa” (INAP 1997:39) iniciadas con la denominada primera reforma. Por un lado se redujo la estructura jerárquica y por otro lado, se reorganizaron las competencias de la estructura ministerial resultante.

Esta Segunda Reforma, instrumentada mediante la Ley 24.629, abarca tanto la reforma impositiva, destinada a mejorar la recaudación y obtener recursos genuinos para cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda, como la reforma de las estructuras estatales, dirigida a mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. En este marco se introdujeron diversas modificaciones en la organización de la Administración pública central (reducción de personal, retiros voluntarios, despidos; supresión, fusión, transferencia de organismos a las provincias -previo acuerdo- y supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades (según artículo 7° de dicha ley). En ese mismo sentido se llevaron a cabo privatizaciones relacionadas con la prestación de servicios ya que fueron vendidas, concesionadas o transferidas, en todo o en parte, numerosas empresas estatales; así como también la venta forzosa de bienes muebles e inmuebles del Estado.

El presidente Menem silbado por la clase trabajadora



Disponible en <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/-20090629-0072.html>

Como hemos afirmado en capítulos anteriores, esta década marcada por la Reforma del Estado, era llevada a cabo en el marco de un programa económico de gobierno denominado “convertibilidad”. El mismo además de poseer las características que oportunamente

describiéramos, impuso -mediante la ley que lo efectivizaba- a los estados provinciales y municipales la necesidad del control presupuestario, en base a los ingresos genuinos provenientes de los recursos propios y los provenientes de la Ley de Coparticipación Federal. Esta situación generó numerosas crisis fiscales en distintos estados provinciales y municipales. A partir del año 1994 se registró en la casi totalidad de las provincias, un fuerte proceso de ajuste de las cuentas públicas asociado a procesos de reforma administrativa tendientes al ajuste de las estructuras funcionales y a la reducción del empleo estatal.

La crisis de 1995 aceleró los procesos de ajuste y reforma provincial. Se efectivizó la transferencia de las cajas previsionales provinciales al Estado Nacional, la privatización de los bancos provinciales, de las empresas provinciales de servicios públicos (electricidad, agua potable, gas,) y de las empresas de producción y servicios (turismo, casinos, transportes).

En la Argentina, la estrategia racionalizadora destinada a reducir el tamaño y las deficiencias del Estado como burocracia, se sobrepuso a cualquier intento transformador con objetivos de profesionalización de los cuerpos administrativos y preservación de los intereses públicos en el aparato de Estado. En su lugar, “primaron las políticas indiscriminadas de supresión de organismos y de recorte de personal, a la par que se alentaba un cambio cultural en los agentes públicos para aumentar la calidad de los servicios y acercarlos a los clientes-ciudadanos” (López, Zeller 2006:130)

Específicamente en lo concerniente a la relación Estado Nacional, Provincias y Municipios el proceso de Reforma iniciado en 1989 tuvo, como dijimos, profundos alcances. En términos fiscales debemos afirmar que el desequilibrio imperante entre la Nación y las provincias tiene un aspecto central: el Estado Nacional tiene, en la actualidad, la potestad en la recaudación de los mayores impuestos y contribuciones sociales, y en cambio, las provincias deben ejecutar los principales gastos administrativos, sociales y económicos.

“En 1988 se acordó un pacto federal entre el Estado Nacional y las provincias, por el cual el Estado Nacional obtenía la mayor recaudación impositiva y casi la mitad de la ejecución del gasto. En cambio, las provincias con menor desarrollo económico y densidad demográfica se beneficiaron en detrimento de las provincias con mayor capacidad contributiva (ej.: provincia de Buenos Aires). En la década de los noventa, ese pacto fue reformado en diversas oportunidades. En la primer parte de esa década se trasladó a los distritos provinciales diversas funciones,

organismos y personal que tendieron a aumentar el gasto de esos distritos. Asimismo, fueron transferidos organismos educativos, de salud, gastos sociales, de regulación y empresas públicas.” (Zeller, N 2007:47)

La Reforma Constitucional de 1994 introdujo cambios en el Régimen de Coparticipación de Impuestos sancionando la necesidad de reglamentación de una nueva ley. Este mandato constitucional no ha podido ser resuelto políticamente y resuelto normativamente hasta el día de hoy. La dificultad para implementar el mandato constitucional y la crisis fiscal dio origen a diversos acuerdos "provisionales" entre la Nación y las provincias. Entre ellos, se destacan los que crean nuevos organismos federales (Consejos Federales de educación, salud, ciencia y técnica, trabajo, políticas sociales, vivienda, función pública, etc.); los Fondos Fiduciarios (de Empleo, Transporte, Hidráulico, etc.); Fondos de Reparación (Gran Buenos Aires y Gran Rosario); el acuerdo para la "reforma de los estados provinciales" (transferencia de cajas previsionales y privatizaciones de empresas y bancos) el ajuste del gasto "político" (2000) y la reducción del déficit público y la eliminación de las "cuasimonedas" (bonos provinciales) del año 2002.

En lo referido a descentralización y delegación de competencias, las responsabilidades provinciales quedaron establecidas de la siguiente manera: aquellas compartidas con el Estado Nacional, entre las que se encuentran la educación media, la justicia, la seguridad social y la seguridad pública, y las exclusivas, como brindar servicios educativos, financiamiento de la vivienda y regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica (Abal Medina, J. M. 2009:31)

Cabe decir, que este proceso de delegación de competencias llevadas a cabo en los '90, no se agota en la relación Nación-Provincias. En temas como promoción económica, desarrollo social, medio ambiente, salud y seguridad, las provincias promovieron la transferencia de responsabilidades hacia los municipios.

El objetivo formalmente declarado del proceso de descentralización fue revalorizar el papel de los gobiernos locales, que por sus reducidas dimensiones resultaban ideales para establecer una relación de proximidad –de tipo directa- con la ciudadanía. Sin embargo, por la forma que asumió, la transferencia de responsabilidades se vinculó más con la pretensión de realizar un ajuste estructural que con un ideal democrático.

Teniendo en cuenta que, a nuestro juicio, el objetivo del Estado Nacional, al impulsar el proceso de Reforma, era casi exclusivamente reducir el déficit fiscal y constituir un Estado mínimo, se produjo un resultado final ambiguo tanto para las Provincias como para los Municipios. Por un lado, al poseer mayores atribuciones y responsabilidades, éstos se convirtieron en actores protagónicos de la vida política argentina. En tal sentido, se puede afirmar que el sistema político sufrió una tendencia clara hacia la desnacionalización. Pero por otro, ni las provincias ni los municipios fueron provistos de las herramientas necesarias para asumir las nuevas responsabilidades que el Estado nacional había delegado en ellos.

El aspecto económico constituye una parte del problema. Ni las provincias ni los municipios fueron provistos de suficientes recursos económicos- financieros para afrontar las nuevas responsabilidades. “Tal carencia se percibe claramente al considerar las variaciones ocurridas en el período democrático 1983-2006 en la participación nacional, provincial y municipal en el Gasto Público consolidado y en la Recaudación total. Tomando como referencia los extremos del período analizado (1983 y 2006) puede observarse que las provincias y los municipios ampliaron significativamente su participación en el gasto público consolidado (pasando del 24% al 43% y del 4% al 8%, respectivamente), fenómeno que tuvo como contrapartida lógica la merma en la participación del gasto del gobierno nacional (que se redujo del 72% al 50%)”. (Abal Medina, J 2009:32)

Asimismo, al analizar más en detalle el período considerado, surge que es durante la primera etapa (1983-1993) cuando ocurren las principales alteraciones en la composición del gasto público, permaneciendo prácticamente igual desde ese momento hasta la actualidad. “Esto último da la pauta de que la evolución general del Gasto Público consolidado no es sino el fiel reflejo del incremento de competencias tanto provinciales como municipales que se dio durante los años 90”. (Abal Medina, J. 2009:33)

Cuadro 2. Gasto nacional total, provincial y municipal como % del Gasto Público consolidado. Período 1983-2006.

	1983*		1993**		2003**		2006**	
	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %
Gasto Nacional Total	22.888	71,5	38.676	51,6	57.694	52,7	104.898	49,6
Gasto Provincial Total	7.806	24,4	29.622	39,5	43.197	39,4	90.254	42,6
Gasto Municipal Total	1.308	4,1	6.696	8,9	8.642	7,9	16.450	7,7
Gasto Consolidado	32.001	100	74.994	100	109.533	100	211.602	100

*En miles de pesos

Fuente: Abal Medina, J (2009: 33)

** En millones de pesos

La gran paradoja o, al menos una de ellas era que así como la participación presupuestaria de provincias y municipios crecía, la estructura de recaudación tributaria para el mismo período se mantenía estable. Es decir, a pesar de –como venimos sosteniendo- la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las esferas subnacionales y la consiguiente modificación en la composición del gasto público consolidado, la estructura tributaria permanece prácticamente invariable desde 1983. Ese año, Nación recaudaba el 86% del total de recursos del país, mientras que en 2006 recaudaba el 85%. En el caso de los impuestos provinciales, tampoco se observan modificaciones significativas: pasan del 14% en 1983 al 15% en 2006 con apenas picos de 17%. Es decir, existe “un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones” (Cao, 2007: 81).

Las dificultades que tuvieron tanto las provincias como los municipios para enfrentar las nuevas responsabilidades derivadas de la descentralización no se agotan en el plano económico. Para desempeñar correctamente su nuevo rol, ambas “debían poseer una adecuada estructura organizacional, una planta de empleados altamente capacitada, experiencia en la gestión pública, planificación estratégica y capacidad para relacionarse con diferentes actores”. (Abal Medina, J. 2009:34)

El Desarrollo Local

Diversos son los abordajes, teorías, enfoques y miradas que podemos identificar en torno a la evolución conceptual del desarrollo local. A los fines analíticos de nuestra investigación hemos decidido realizar una breve descripción del proceso evolutivo de este concepto, para luego centrarnos en las visiones más recientes.

Así el primer teórico que habló de desarrollo local fue Giacomo Becattini en 1973 en el libro "Del distrito industrial al distrito territorial". Quien en plena crisis del petróleo descubrió que las industrias textiles de Milán y de Turín no resistían la crisis y quebraban, en cambio las de Florencia eran capaces de sobrevivir. Entonces, comenzó a entrevistar a los actores locales más importantes de Florencia y a preguntarse si existe alguna relación entre el desarrollo y lo local.

“Los primeros antecedentes de desarrollo local, aunque sin formulación teórica los podemos ubicar en el período de postguerra. Europa atravesaba grandes miedos: el miedo al hambre y a la explosión demográfica en las ciudades que generaba la reconstrucción de las mismas. El Estado debió desarrollar políticas radicales para retener a la gente en el territorio. El tercer miedo fue el miedo a la norte americanización de la cultura. Existía una situación de extrema criticidad sobre el territorio” (Quetglas Fabio 2005). Por esto varios Estados europeos comenzaron a desarrollar políticas para detener la movilización de la gente y se quede radicada en la zona rural. Estas políticas son las que Becattini 30 años después denominó "políticas de desarrollo local". Comprobó que el territorio tiene una importancia central para el desarrollo y que el territorio ésta condicionado por las instituciones”.

En América Latina, entre 1960 y 1980 no se hablaba de desarrollo local. La concepción predominante de la época era el pensamiento desarrollista clásico influenciado por una visión que podría denominarse económico- centrista. “El pensamiento de la época asociaba desarrollo con industrialización y sostenía que los países periféricos requerían de grandes flujos de inversiones para completar la fase de industrialización”. (Quetglas, F 2005). En referencia a este mismo período

En Argentina, a inicios de la década de los ´80, cobra auge la idea de lo local como espacio positivo, en el cual las bondades del ámbito se asocian fundamentalmente a sus posibilidades para permitir y propiciar la participación social. Estaba ponderada la idea de que lo

local tiene un potencial importante porque es “donde se produce una verdadera democracia o donde la democracia local nos permite participar, discutir, conversar entre todos acerca de qué queremos hacer y qué no queremos hacer o qué políticas aplicar”. (Arroyo, D. 2005)

Con los riesgos que implica una brutal simplificación, siguiendo a Arroyo 2005, podríamos decir: el desarrollo local se entiende en los '80 como participación, como espacio para discutir, debatir y generar consenso. Incluso, con un correlato tal que "cuanto más chico, mejor", más espacio hay para discutir, para debatir, para participar.

Esa idea predominó en todas las reformas constitucionales de la década. Así, pasamos en la década del '80, de 1.500 municipios en Argentina, a casi 2.200, porque cada reforma constitucional fue achicando el número de habitantes necesarios para constituir un municipio, o una comuna, o un comisionado de fomento. Dichas reducciones se fueron dando sobre el concepto básico de que cuanto más chico es el espacio, más se puede interactuar y participar.

En los '90, continuando con el análisis propuesto por Arroyo, podemos distinguir dos momentos para el debate en torno a lo local. El primero, a comienzos de la década, muy vinculado con el auge neoliberal de mercado y con la idea de la privatización; comenzando a asociarse lo local al ámbito de servicios. Las prioridades conceptuales pasaron así por el rol del municipio, el cual ya no va a ser concebido como "el espacio de la democracia local, el espacio de la participación", sino que va a empezar a ser visto como "una empresa social de servicios". En ese período ya no se identificaría al buen intendente como "el buen tipo del lugar que promueve la participación", sino como "el buen gerente de una empresa de servicios".

Comienza, entonces, una fuerte vinculación entre lo privado y lo público y la idea de que si alguien sabe gerenciar en lo privado probablemente sepa gerenciar en lo público. Así, en este período, surgen actores políticos que vienen del sector privado y cuyas principales capacidades tienen que ver con esto: con saber gerenciar, saber organizar, saber administrar una empresa o - en este caso- un municipio.

Como dijimos, surge fuerte la idea del remplazo del “ciudadano participante” por el “usuario-cliente”, en donde este tiene capacidad de control frente al Estado.

Más avanzados los '90 (del '95 en adelante) empieza a construirse otra idea – complementaria a la imperante hasta ese momento- que luego va a tener más peso y que es incorporar al desarrollo local y la producción. Se empieza a hablar de desarrollo local productivo. No sólo el municipio es visto como una empresa social de servicios, sino que se empieza a ver a las ciudades como polos de atracción de inversiones, como espacios en donde generar movimiento económico. De este modo, aparece un concepto fuerte que es el de la competencia entre ciudades. Se compite por incorporar inversiones en la ciudad que generen trabajo, que generen movimiento económico.

Se entendía al desarrollo local como un esquema de desarrollo exógeno, más que conceptualizarlo como generación de los propios recursos. La particularidad que asume este enfoque en las estrategias de las ciudades argentinas es la idea de que el desarrollo local se basa en conseguir cosas de afuera hacia adentro.

El desarrollo local en las puertas del nuevo siglo

Como contrapartida al desarrollo exógeno se encuentra en la literatura sobre el desarrollo local, vasta bibliografía en torno al concepto de desarrollo endógeno. Uno de los más reconocidos representantes del desarrollo local endógeno es Antonio Vázquez Barquero, quien lo define como: “Un proceso de crecimiento económico y cambio estructural liderado por la comunidad local utilizando el potencial de un territorio, que conduce a mejorar el nivel de vida de la población” (Vázquez Barquero, A 1999:32)

Esta mirada “economicista” del desarrollo local es completada con la distinción de cuatro grandes determinantes del desarrollo endógeno local: Innovación y Difusión del conocimiento; Organización flexible de la producción; Desarrollo Urbano del Territorio y Densidad Institucional. En esta misma línea de análisis se destacan las investigaciones y aportes de Alburquerque Llorens, quien desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) centra su análisis en la concentración estratégica de agentes territoriales, incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local. Este enfoque asigna a las ciudades la función de centros que organizan los territorios.

En sintonía con esta línea de análisis encontramos al Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), donde se destaca la figura de José Arocena, quien desde mediados

de los ochenta, trabaja analíticamente los paradigmas del desarrollo local, la dimensión local y la descentralización e iniciativas. Este autor realiza un aporte significativo al abordar el desarrollo local desde el concepto de “sociedad local” al que define como: “un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”. Se observa que en esta visión los pilares fundamentales del análisis están dados por la sociedad local, con un fuerte perfil identitario y en un territorio determinado. Es una visión centrada en lo geográfico. La línea de análisis continuada por el CLAEH incorpora conceptos claves para producir desarrollo como la búsqueda de lo específico en la historia local; la idea de que no puede comprenderse lo local sin referirse a lo global; la incorporación de actores sociales porque forman parte de una historia y, por último, el capital social, todo esto desde una visión latinoamericana.

Otra de las miradas importantes en torno al desarrollo local en Argentina podemos ubicarla en torno a José Luis Coraggio y Adriana Rofman, que llevan a cabo sus tareas en la Universidad de General Sarmiento, particularmente en el programa de Desarrollo Local perteneciente a esa casa de estudios.

El primero de ellos plantea a lo local como una cuestión del desarrollo en sí mismo en un ámbito específico, no como una alternativa a lo global. Su obra se enmarca en las primeras manifestaciones del proceso de reforma en la Argentina y sus reacciones adversas manifestadas en oposiciones tales centralización vs. descentralización; lo local vs. lo global; estatización vs. privatización; etc. Él propone “superar esas tendencias negativas y aprovechar los recursos movilizados por los procesos que generan esas tendencias. En particular aprovechar los recursos financieros, las habilidades, las capacidades, la fuerza de las organizaciones que se están instrumentando para la implementación de las políticas sociales” (Coraggio, J 1997:70)

En este marco el autor elabora una propuesta, que de alguna manera podría complementar la del desarrollo endógeno local, denominada economía popular o del trabajo. Identifica en casi todos los territorios tres sectores económicos. Uno ligado y subordinado directamente a la lógica de la acumulación global; el segundo vinculado al desarrollo de la sociedad local o regional y, por último, un tercero de economía informal. Es en el segundo sector donde puede implementarse un proyecto de desarrollo, que contemple la conformación de un sistema de economía popular o del trabajo y la integre con la pública y la empresarial.

Por otro lado y en línea con el análisis de Coraggio, Adriana Rofman plantea que el desarrollo es la meta. Lo local adquiere significado “metodológico y estratégico”. Metodológico porque en el espacio local se pueden percibir, identificar y redefinir problemas localizados. También alentar el aprendizaje colectivo, la participación en la toma de decisiones, conocer el caudal endógeno y fomentar las innovaciones. Estratégico, en cuanto es el sitio receptor de un proyecto político resultado de la intervención multisectorial. Su análisis se apoya en las capacidades locales para iniciar un proceso de construcción “desde abajo” del desarrollo. Son los actores locales los protagonistas del proceso. Reconoce en las organizaciones de la sociedad civil responsabilidades y compromiso para impulsar cambios socioeconómicos. Lo “público”, desde esta mirada, es el espacio de recepción de todas las solicitudes de la sociedad, llegadas desde el discurso o desde la acción, con la finalidad de construir un modelo de desarrollo.

Para esta autora, la sociedad civil es el sector que puede constituir la base que sustente la formación de una red de actores que impulse el desarrollo local. Al fortalecer la identidad que es débil, vincularse con otras instituciones, con empresas, influir en cambios políticos institucionales, aprovechar las actividades productivas que realiza, etc.

En la actualidad aparece otro paradigma que se sostiene en la idea del desarrollo local integral. Supone la articulación de lo social con lo económico. Un objeto central del gobierno local, entonces, es planificar las políticas sociales y las políticas económicas, el desarrollo del proyecto productivo, el perfil productivo del lugar, con capacidad de inclusión social. Con este concepto se va a repensar la misma idea de desarrollo, como crecimiento económico con trabajo y con inclusión social.

El concepto de desarrollo que hasta los '90 estaba asociado más con la idea de crecimiento económico, con el "producto bruto interno", en este período complementa esa idea con la de "gente trabajando". Por ello, en este marco conceptual, no cualquier actividad productiva es desarrollo, sólo aquella que genera trabajo. “Determinada actividad puede generar producción, puede generar PBI pero si no genera inclusión no es desarrollo, es crecimiento económico pero no es desarrollo. Para que haya desarrollo tiene que haber inclusión social”. (Arroyo, D 2005)

Por otra parte, para este mismo autor, este concepto implica repensar "lo local": lo local va a pasar a ser concebido como el espacio o la escala adecuada para el desarrollo. Aparece la

pregunta: "un municipio de 2.000 habitantes ¿puede encarar un programa de desarrollo local?" Difícil, porque no tiene escala, no tiene capacidad técnica, ni de atracción de recursos, no tiene capacidad para definir perfil productivo. Pero un municipio de 1.200.000 habitantes tampoco, pero por exceso. Porque parece difícil suponer que tenga un perfil productivo, probablemente tenga 3 ó 4, ó tenga que dividir en regiones. Lo local: acá se pone en discusión el concepto de desarrollo.

La descentralización y el desarrollo local

Para algunos seguidores del desarrollo local la descentralización supone una retracción del Estado central e implica entre otras cosas: definir una estrategia de desarrollo, plantear una forma de articulación entre estado y sociedad civil, y abordar la cuestión de las formas de la democracia. Arocena (1989: 52) señala, que la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo del potencial de iniciativas que existen en las sociedades locales. Y distingue tres tipos de iniciativas:

- la económica (que fomenta la incorporación al proceso productivo de la pequeña y microempresa como agentes privados de desarrollo para fortalecer el tejido socioeconómico local)
- la social (que rescata a las “experiencias de auto-organización” como las uniones vecinales, asociaciones, etc., porque producen un efecto de valorización del espacio local y conforman un medio apto para el desarrollo de prácticas democráticas)
- la institucional (que trata de recomponer la dimensión local creando lugares y acciones de carácter inter-institucional en los que se fortalezca la relación horizontal-territorial)

Arocena también advierte, que no habrá una auténtica descentralización sino existe una sociedad civil densa y activa, es decir, capaz de generar los tres tipos de iniciativas mencionados.

Otro autor que expresa un conjunto de argumentos favorables en torno a la descentralización del Estado como una herramienta básica para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, es Jordi Borja. Para él, “el Estado centralizado tiene una marcada incapacidad para garantizar procesos de profundización democrática y de inclusión de los sectores populares en el poder y en la toma de decisiones políticas” (Borja, J 1987 cit por Gabay, R 1999:6). Y considera que esto se debe a dos razones fundamentales: en primer lugar,

por que en el Estado centralizado hay un alejamiento físico pero también funcional de los centros de decisión, y en segundo lugar, por que este tipo de estado genera un aparato burocrático que realiza un ejercicio del poder y de la gestión que no están sometidos al control social. Estos procesos de hipertecnificación e hiperburocratización de la política debilitan a las instituciones de la democracia representativa y fortalecen la influencia de las minorías sobre los centros de decisión central. Estas lógicas que prevalecen en el poder político y en la administración pública se tornan inaprehensible para las mayorías, que se vuelven escépticas y se refugian en lo privado, y actúan en forma corporativa frente a los problemas colectivos. El resultado es el desprestigio de la democracia, de los partidos políticos, y de la política para una parte creciente de la población. Para Borja, es muy importante que se promueva el cambio en los modelos de participación política y que dicho cambio esté a cargo de un espectro amplio de actores sociales del ámbito local como: representantes políticos locales, profesionales técnicos implicados en la gestión local, protagonistas de nuevos movimientos sociales de base urbana o territorial, empresarios que quieren cooperar en el orden local y regional, etc.

La contracara de estos discursos descriptos a favor de la descentralización está dada por autores que sostienen, que los planteos descentralizadores constituyen un instrumento supraestructural y que como tal no aseguran una transformación sustantiva de las prácticas sociales en el ámbito local. De Mattos es el pensador que más se destaca en esta línea crítica sobre la descentralización. Dicho autor considera, que es muy difícil que una reorganización territorial de la administración del poder pueda modificar aquellas tendencias que parecen congénitas al desarrollo capitalista. En este sentido advierte, que los procesos de crecimiento y desarrollo requieren de un incremento significativo y sostenible de la acumulación productiva, en otras palabras, la pequeña iniciativa privada no se fortalecerá sino hay un aumento efectivo de las inversiones. Además señala, que la dinámica actual del capital parece estar más interesada por las diferencias de rentabilidad que ofrecen las distintas localizaciones que por la capacidad de iniciativa y decisión que poseen los actores locales. Y destaca, que los procesos reales de descentralización han puesto en evidencia el fortalecimiento de las desigualdades inter e intra locales y que han generado una mayor vulnerabilidad externa de las economías locales.

Por otra parte De Mattos resalta, “que las experiencias conocidas de descentralización tampoco muestran un mejor acceso de los sectores populares a las estructuras locales de poder... Por el contrario, los grandes beneficiarios han sido en la mayor parte de los casos, los representantes de los sectores tradicionales o viejas oligarquías, los partidarios de la demagogia

localista y del caudillismo de tipo personalista que emplean aparatos políticos con prácticas no democráticas para perpetuarse en el poder, y los grupos empresariales que prefieren tratar con las administraciones locales porque son más débiles y por lo tanto obtienen un mayor margen de beneficio” (de Mattos, C 1990:66)

Al tratar cuestiones referidas al desarrollo en América Latina, es inevitable referirnos a la extensa obra de Sergio Boisier. Quien con un abultado marco teórico desarrolla en extenso los conceptos de sinopsis, sinergia y especialmente el de “propiedades emergentes” que define como fenómenos culturales y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social...más formalmente una propiedad emergente es una característica funcional única de un objeto agregado que “emerge” de la naturaleza de sus partes componentes y de las relaciones forzadas que se han formado para atarlas en su conjunto. Esta característica funcional es propia del agregado y no se puede encontrar en sus partes (Boisier, 2003: 11). Concepto que va unido al de complejidad territorial," por eso desde su ángulo de observación el desarrollo sería una propiedad emergente de un sistema territorial complejo.

Con esta idea elabora una estructura de gestión de la cual debería emerger el desarrollo.

Desarrollo local y ciudades justas

Como pudimos apreciar en el punto que precede a este desde fin de los '80 un conjunto de académicos y gestores del desarrollo local, europeos y latinoamericanos, han venido consolidado un corpus teórico-conceptual del desarrollo local. Si se observan algunas definiciones se puede apreciar las rupturas con las anteriores concepciones evolucionistas del desarrollo, particularmente del período del desarrollo nacional, de matriz fordista.

El desarrollo local así como la planificación estratégica (una de sus herramientas claves en nuestro país), forman parte de una lógica adaptativa a la economía global. Comunidades locales, sociedad local, significa ciudades en Argentina (donde el 90% de su población habita en ciudades) por lo que la idea de la “ciudad como escenario” donde el desarrollo tiene lugar se refuerza en la definición: “En síntesis, el territorio es un ámbito y el desarrollo un proceso de construcción política. Lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El Desarrollo Local

es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones” (Madoery O., 2006 cit. por Fernández Wagner 2009:9)

Compartimos la opinión de Fernández Wagner respecto a que “esta es la matriz base de la concepción más popularizada del desarrollo local”, en gran parte portadora de la concepción darwiniana del neoliberalismo, que impulsa “que los territorios compiten” en el nuevo escenario de la economía global. Lo cual, inevitablemente supone una economía competitiva de libre mercado, de fronteras abiertas y descentralizada, donde los territorios “se perfeccionan” para competir entre sí, a partir de su identidad, cultura y ventajas competitivas. Básicamente consideramos que la “competencia” parte en principio y como ícono central desde las desigualdades sociales así como de la inequidad en la distribución de los territorios.

La clave, a nuestro entender, no es garantizar la inserción de los territorios en la economía global, ya que esto por si solo no garantiza una mejora en el mismo; sino más bien modificar las condiciones estructurales que están afectando al desarrollo de un territorio así como la distribución de sus excedentes. Según Fernández Wagner (2009:10) “Esta visión del desarrollo, sobrestima lo endógeno -como se puede ver también en trabajos de Sergio Boisier- por sobre las relaciones económicas estructurales, por sobre la influencia de agentes globales poderosos, instalando la sensación que el desarrollo es una cuestión de actitud, de vocación, asociando lo colectivo a las estrategias de competencia individual, tan apreciadas por el neoliberalismo”.

Vale aclarar que nuestra postura crítica respecto al modelo teórico imperante en la literatura respecto al desarrollo local, reconoce todos los avances que el mismo ha generado en torno a la ruptura del modelo de planificación estructuralista de la fase del desarrollo nacional, que incluso llegó a ser autoritaria. Reconocemos también los aportes en relación a la ruptura con las teorías tecnocráticas, volviendo a colocar al gobierno y la política como ejes centrales del debate en el plano local.

Por ello, en este campo de la planificación consideramos importante que se haya pasado de una planificación “estructuralista” sin actores, a una donde el actor cuenta, pero sabemos que ello no alcanza, por eso actualmente debatimos que debemos avanzar a una nueva fase de la

planificación, donde resulta esencial considerar a dicho “actor” como sujeto de derechos, particularmente del derecho a la ciudad.

El embate neoliberal ha provocado que el Estado use metodologías (como la planificación estratégica a partir de los FODA) que incorporan la competencia y considere las “amenazas”, tergiversando la esencia misma del Estado. “Cuando se aplica esta metodología en materia de planificación, se instala una visión del desarrollo que subordina al Estado en función del mercado. Ahí radica el hecho de que los procesos que observamos en nuestras ciudades, se basan en que se ha consolidado un modo de actuación pública que parte de la imposibilidad del Estado en controlar el mercado – del suelo urbano- en la búsqueda del desarrollo, y sobre todo de avanzar con procesos que permitan generar ciudades más justas” (Fernández Wagner, R 2009:10)

El Municipio de Godoy Cruz

Ubicación: Ubicado en el centro del Gran Mendoza, forma parte de uno de los cuatro conglomerados urbanos más importantes de la República Argentina.

Acceso: A Godoy Cruz se accede directamente por dos ejes norte - sur de importancia estratégica: Ruta Nacional 40 y Avenida San Martín, calle principal del Gran Mendoza. Esta última nos conecta directamente con la Ruta Provincial 82, que lleva a través de 30 km al dique Potrerillos y luego a Chile.

Distancias: Desde Mendoza a la Capital Federal: 1.100 km.

Hasta Santiago de Chile: 450 km

Superficie: La superficie es de 156 km², y el territorio esta dividido en seis distritos territoriales denominados: Ciudad, San Francisco del Monte, Las Tortugas, Gobernador Benegas, Presidente Sarmiento y San Vicente.

Creación del Departamento

En 1855 el Gobernador de Mendoza, Don Pedro Pascual Segura, separó el actual departamento de Luján del territorio de San Vicente que “en esta última hay una plaza y una capilla, condiciones necesarias que le dan el carácter de villa”.

Departamento de Belgrano

A partir del 1 de enero de 1872 se organiza la Municipalidad del departamento, constituyéndose el primer gobierno comunal, encabezado por Don Vicente Maure. En 1895 se constituye el primer Concejo Deliberante, cuyo presidente fue Don Rufino Cubillas, acompañándolo en la gestión del Intendente Don Abel Villanueva.

En 1889, la Villa de San Vicente pasó a llamarse Belgrano, como homenaje al creador de la bandera, pero los pobladores siguieron usando el antiguo nombre.

La Ciudad de Godoy Cruz

El 9 de febrero la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley N° 472 por la cual se declara ciudad a la que fuera Villa Belgrano y se fija definitivamente el nombre de Godoy Cruz para nuestro departamento en honor al Dr. Tomás Godoy Cruz, representante mendocino en el Congreso de Tucumán y además gobernador de la provincia y notable legislador.

En 1910 se coloca la piedra fundamental donde se erigirá el monumento a Tomás Godoy, patrono civil del departamento, y que fuera inaugurado recién en 1924.

En 1966 los restos del prócer, que estaban en la Ciudad de Mendoza, fueron trasladados a nuestro departamento y depositados en un mausoleo, en la Iglesia San Vicente Ferrer.

El aniversario del departamento de Godoy Cruz se celebra el 11 de mayo.

El departamento de Godoy Cruz limita al norte con Capital, al oeste con Las Heras, al este con Guaymallén y Maipú y al sur con Luján de Cuyo.

Su superficie urbana tiene una extensión de 75 km², siendo uno de los departamentos más pequeños de Mendoza (su superficie representa el 0,05% del total provincial).

Está dividido en cinco distritos: Ciudad, San Francisco del Monte, Las Tortugas, Gobernador Benegas y Presidente Sarmiento.

Evolución del departamento de Godoy Cruz

El departamento de Godoy Cruz fue, con el correr del tiempo, asiento de bodegas, molinos y comercios, contando además con un porcentaje considerable de superficie cultivada.

Los fundadores de los establecimientos industriales vitivinícolas más antiguos fueron: Don Honorio Barraquero, Don Tiburcio Benegas, por mencionar sólo a dos de los más importantes.

Actualmente existe una plazoleta y una calle que llevan sus nombres.

En 1885 se inauguró el ferrocarril que nos une con Buenos Aires y muchos extranjeros llegaron a Mendoza y a San Vicente. Así se instalaron en Godoy Cruz y se dedicaron a la vitivinicultura los hermanos Tomba, Arizu, Escorihuela, Filippini, Calise y otros.

Precursores de la metalúrgica y mecánica moderna fueron los hermanos Casale, Pescarmona, Ronchietto, Rousselle y Bianchi. Propietarios de molinos fueron Ángel Ceretti y Pedro Raymondi.

A partir de 1940 se acrecienta el ritmo industrial y comercial de Godoy Cruz. Así van surgiendo empresas e instituciones como:

-Cooperativa Eléctrica de Godoy Cruz, que administra la energía del departamento desde el Canal Maure al sur y que surgió por inspiración de Renato Della Santa en 1939.

-La Cervecería y Maltería Quilmes (Andes) con asiento en el carril Cervantes (1921).

-La Comisión Nacional de Energía Atómica (C.N.E.A.) que realiza exploración y análisis de minerales radioactivos.

-I.M.P.S.A. (Industrias Metalúrgicas Pescarmona Sociedad Anónima) que realiza importantes trabajos de metalurgia, como turbinas para plantas nucleares, con alta y compleja tecnología.

Debido a la radicación de nuevos establecimientos fabriles y sobre todo a partir de 1970, se hizo necesario establecer la zona industrial. Ésta se encuentra en la Ruta Provincial N°4, Carril Rodríguez Peña.

Actividades Económicas del departamento

Actividad Industrial

Esta actividad es distintiva de Godoy Cruz. La zona industrial concentra el 36% de la actividad de la provincia, con una ubicación estratégica dada por las rutas que comunican con todo el país y con Chile.

Industrias como la metalúrgica, constructoras, petroleras, frigoríficas, de transporte, de bebidas, textiles, alimenticias, plásticas y mineras, son algunos exponentes.

Mercado de Concentración y Puerto Seco

El Mercado de Concentración es receptor y distribuidor de frutas y hortalizas y el Puerto Seco es zona primaria aduanera provincial; ambos se encuentran en la zona industrial. El Puerto Seco concentra operaciones de exportación e importación por vía terrestre, y de intercambio comercial con los países del bloque Mercosur.

Según datos relevados por el Primer Censo Económico Departamental de Godoy Cruz realizado en el año 2005 se pudo observar que:

- El 65% son Microempresas (facturación anual hasta \$120.000).
- El 10% son Pequeñas (facturación anual hasta \$500.000).
- El 5% son Medianas (facturación anual hasta \$900.000).
- El 3% son Grandes (facturación anual de más de \$900.000).

Las actividades a las que se dedican los emprendimientos económicos en Godoy Cruz se dividen en:

Comercio 2238

Servicios 1398

Industrias 201

Producción 204

Turismo (Prestadores) 13

(Fuente: Primer censo económico departamental 2005. Godoy Cruz)

El perfil productivo del departamento es comercial y de servicios compuesto principalmente por pequeños emprendimientos pero es importante resaltar que el sector industrial, si bien es mucho menor en cuanto a cantidad de Unidades Económicas, la dimensión de las Empresas, la cantidad de mano de obra empleada, el tipo de Producción y el nivel de Exportación muestran un interesante Polo Económico dentro del Departamento.

Desarrollo Urbanístico

La población de Godoy Cruz creció alrededor de la Iglesia San Vicente Ferrer y luego a lo largo de las rutas que la unían a Mendoza, Maipú y Luján y que hoy siguen siendo los ejes de circulación más importantes.

En el año 1840 fue fundada la Capilla de la Carrodilla y luego se construye El Calvario. Con la llegada del ferrocarril en 1885, las bodegas tomaron auge formando núcleos de población en su entorno. Las bodegas establecidas en esa época fueron: Escorihuela, Benegas (Trapiche), Tomba, Santa Ángela (Calise), Arizu, Filippini y Tonelli, entre otras.

El Hospital El Carmen y el Hipódromo datan de 1890. Con el tiempo numerosas fincas fueron loteadas dejando lugar al avance urbano.

A partir de 1930, a lo largo de la calle Paso de los Andes, y los loteos de Villa Jovita, Villa Hipódromo y otros, continúa el proceso de urbanización.

Desde 1940 comienzan los loteos de Villa del Parque y Bella Vista y en Benegas se produce el mismo fenómeno a lo largo de las principales vías de comunicación: Carril Cervantes, Sarmiento y Perito Moreno.

El terremoto del 26 de enero de 1985 produjo innumerables daños, especialmente en las viviendas ubicadas en Villa Hipódromo. Luego de esta catástrofe, se produjo una reforma urbanística del departamento.

Así aparecen las construcciones de proyecto único a través del Banco Hipotecario Nacional y posteriormente del Instituto Provincial de la Vivienda, lo que ha dado lugar a un gran crecimiento barrial en Godoy Cruz.



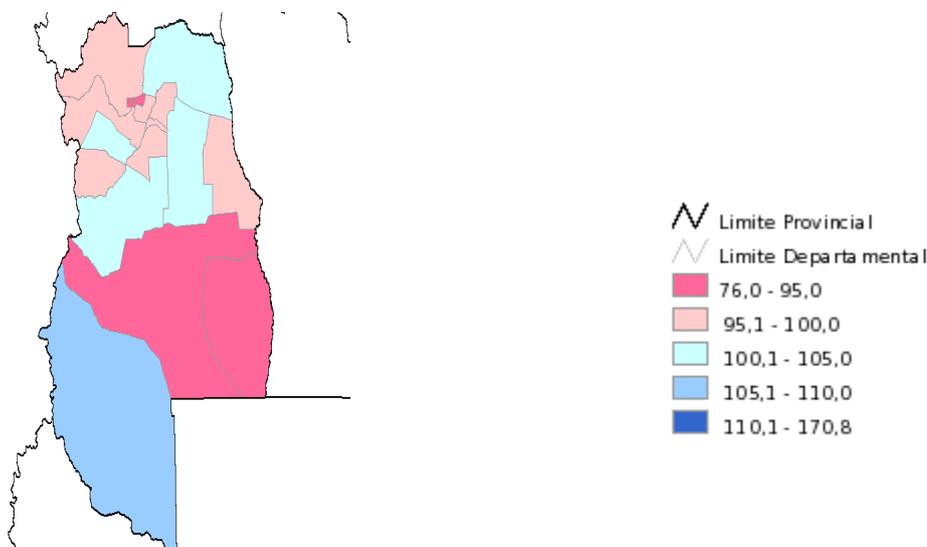
Ciudad de Godoy Cruz de noche (Disponible en http://www.mendoza.travel/Godoy_Cruz_2.aspx)

Población

El total de población del departamento según datos del censo 2010 del Departamento de Godoy Cruz son 189.578 habitantes contra (182.977 del año 2001). Lo que representa un 3,6% de crecimiento entre ambos censos. Esta cantidad de población lo ubica en el cuarto lugar de Departamentos más poblados de la Provincia.

Del total de población departamental (189.578 habitantes) 90.315 son varones, mientras que 99.263 son mujeres lo que indica un índice de masculinidad de 91,0.

**Índice de masculinidad en la provincia de Mendoza por departamento. Año 2010.
Cantidad de varones cada 100 mujeres**



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Es importante aclarar que los datos con los niveles de desagregación que a continuación citaremos, sólo están disponibles para el censo 2001 como fuente más cercana. Los datos del censo 2010 aún no han sido difundidos, salvo el de total de habitantes por Departamento.

El distrito Centro es el que mayor cantidad de habitantes agrupa. Es importante destacar que el 99% de la población del Departamento habita en el ámbito urbano.

Población, según distrito

Godoy Cruz. 2001

Distritos	Población
Centro	75.420
Gobernador Benegas	21.442
Las Tortugas	36.405
San Francisco de Monte	12.029
Sarmiento	37.681
Total	182.977

Fuente: D.E.I.E. Sistema Estadístico Municipal, a partir de base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El 25% de la población del departamento se ubica en la franja que va de 0-14 años, el 64% pertenece al la franja que tiene entre 15 y 64 años, que a la vez corresponde a lo que se denomina PEA (Población Económicamente Activa) y un 11% a la franja final que abarca a los habitantes de más de 65 años y más.

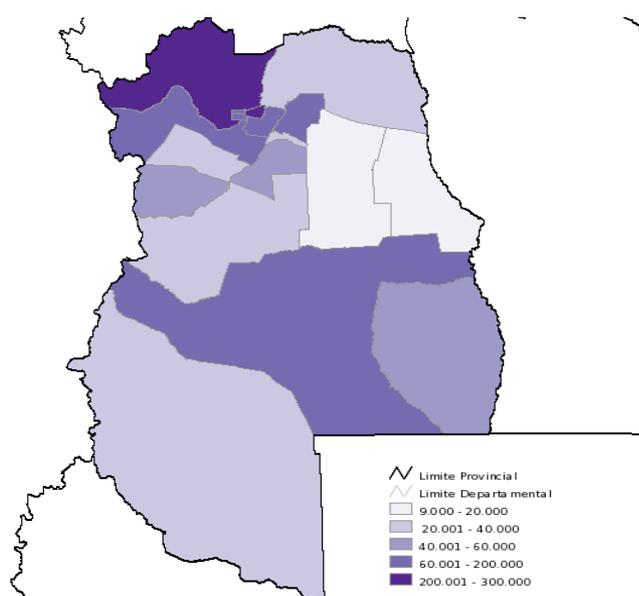
Según datos del Censo 2001, el total de la PEA en Godoy Cruz es de 139.071 personas, que representan el 12% del total provincial.

En cuanto a los datos de ocupación y desocupación de la población económicamente activa del departamento, el Censo 2001 arroja para la provincia y el municipio resultados porcentuales similares: aproximadamente un 70% de la PEA se encontraba ocupada y el 30% restante se hallaba desempleada.

No obstante, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, para el 2º trimestre de 2008, la tasa de desempleo para el Gran Mendoza es del 3,9%

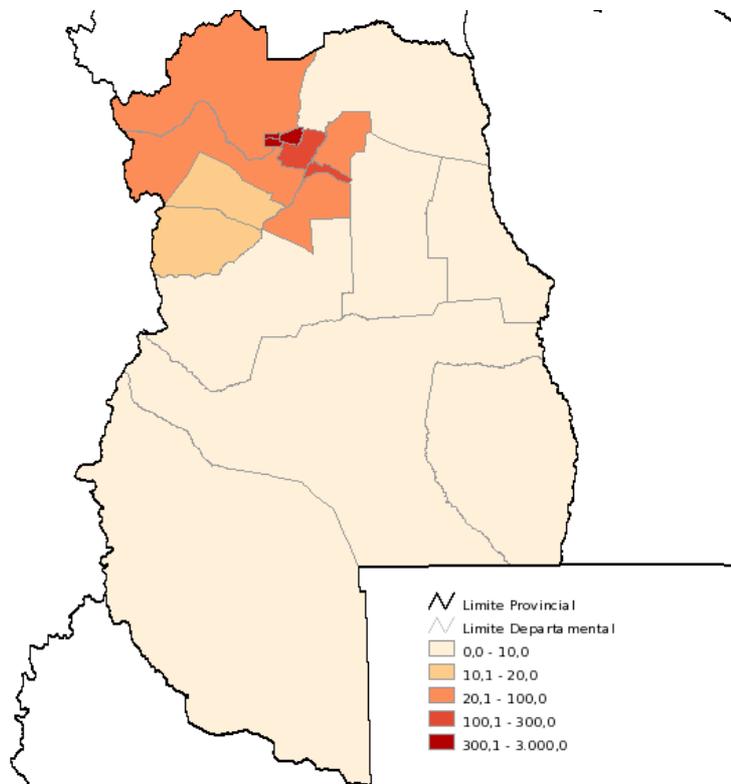
Respecto de la concentración de la población en el oasis norte de la Provincia, podemos afirmar, como lo muestra el mapa, que el Departamento de Godoy Cruz se encuentra entre los Municipios que poseen entre 60.000 y 200.000 habitantes.

Concentración de la población en la Provincia de Mendoza. Censo 2010 Cantidad de habitantes por Departamento



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Densidad de población en la provincia de Mendoza por departamento. Año 2010. Habitantes por km²



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Geográfico Nacional (IGN).

Este mapa nos da una magnitud de la importante concentración de población por km² que posee el Departamento de Godoy Cruz con uno de los niveles más altos de la Provincia. (de 300.1 a 3000.0 habitantes por km²)

Migraciones

Si observamos el proceso de migraciones ínter departamentales de los últimos 5 años ocurridos en la Provincia, observamos que en el Departamento de Godoy Cruz el 94,4% de su población actual habitaba en este mismo departamento desde hace un lustro. Y si nos enfocamos específicamente en el movimiento migratorio observaremos que casi la totalidad de los habitantes que se afincaron en el Departamento pertenecen a los demás departamentos

pertenecientes al “Gran Mendoza”; con la excepción, llamativa por cierto, de la llegada de habitantes provenientes del Departamento de Tupungato. (Ver Anexo I)

Hogares

Según el informe del Sistema Estadístico Municipal, elaborado por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) del gobierno de Mendoza, el Municipio de Godoy Cruz posee un total de 49.089 hogares particulares al año 2001, de los cuales el 84% habita en casas.

Hogares particulares según tipo de vivienda

Provincia de Mendoza y Godoy Cruz. 1991 – 2001

Tipo de Vivienda	Hogares Particulares			
	1991		2001 ⁽¹⁾	
	Total Provincial	Godoy Cruz	Total Provincial	Godoy Cruz
Total	360.464	46.181	410.332	49.089
Casa	296.770	37.755	356.179	41.458
Rancho o Casilla	17.497	2.010	12.775	1.095
Departamento	35.259	5.363	37.243	6.208
Casa inquilinato	2.399	163	2.457	202
Pensión hotel	326	43	238	12
Otras ⁽²⁾	8.213	847	1.440	114

(1) Se excluyen hogares censados en la calle

(2) Otras comprende locales no construidos para habitar, vivienda móvil y desconocida

FUENTE: DEIE. Sistema Estadístico Municipal en base

Para 1991: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Mendoza.

Resultados definitivos. Serie B n° 13

Para 2001: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Resultados Generales de la Provincia de Mendoza

Si comparamos este dato del Censo 2001 con la encuesta de Condiciones de vida del año 2009, observamos que la variación porcentual de los datos del Departamento no se han modificado prácticamente, ya que el gran porcentaje de los hogares habitan en casas con 84% y departamentos con 16%. (Ver anexo II)

Respecto a la disponibilidad del servicio sanitario en cada una de las viviendas donde habitan los hogares censados en 2001, existe un total de 298 lo que representa un 0,6% de hogares sin agua corriente ni cloaca. Si acumulamos el total de hogares que tienen solo agua corriente o solo cloaca o ninguna de los dos servicios el total en el Departamento para el 2001 suma 10,29%.

Hogares según disponibilidad de servicio sanitario en la vivienda

Provincia de Mendoza y Godoy Cruz. 2001

Disponibilidad de servicio sanitario en la vivienda	Hogares ⁽¹⁾	
	Total Provincial	Godoy Cruz
Total	410.332	49.089
Con agua corriente y cloaca	227.671	44.036
Sólo con agua corriente	131.708	4.666
Sólo cloaca	4.477	89
Sin agua corriente ni cloaca	46.476	298

(1) Se excluyen hogares censados en la calle

FUENTE: DEIE. Sistema Estadístico Municipal en base a datos otorgados por INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Resultados Generales de la Provincia de Mendoza

El número de de hogares que sufren hacinamiento por cuarto, es decir aquellas viviendas que poseen al menos un hogar en el que habitan más de tres personas por cuarto, alcanza los 1.447 para el año 2001, lo que representa el 2,94% de los hogares del Departamento.

Hogares que poseen hacinamiento por cuarto, según tipo de vivienda

Provincia de Mendoza y Godoy Cruz. 2001

Tipo de vivienda	Hogares con hacinamiento	
	Total Provincial	Godoy Cruz
Total	18.482	1.447
Casa	13.331	1.022
Rancho o Casilla	2.810	247
Departamento	1.356	111
Casa inquilinato	548	40
Pensión hotel	35	0
Otras ⁽²⁾	402	27

(1) Se excluyen hogares censados en la calle

(2) Otras comprende locales no construidos para habitar, vivienda móvil y desconocida

FUENTE: DEIE. Sistema Estadístico Municipal en base a datos otorgados por INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Resultados Generales de la Provincia de Mendoza

Mientras que la encuesta de Condiciones de Vida, al no mostrar valores absolutos sino porcentuales y sólo en zonas urbanas, nos indica para el año 2009 que el 10,9% de los hogares del Departamento sufren hacinamiento en la vivienda (Ver anexo III)

Respecto del estado de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), el municipio de Godoy Cruz muestra que 3715 hogares sufren esta carencia para el 2001, lo que representa el 7,6% de los hogares del Departamento. Si esta cifra la observamos comparativamente con el porcentaje de hogares con NBI de la Provincia, el porcentaje de Godoy Cruz es inferior a la misma, ya que el porcentaje provincial alcanzaba para el 2001 el 13,1% de los hogares.

Hogares que poseen necesidades básicas insatisfechas (nbi)
Provincia de Mendoza y Godoy Cruz. 2001

	Hogares ⁽¹⁾		
	Total	Hogares con NBI	%
Total Provincial	410.418	53.841	⁽²⁾ 13,1
Godoy Cruz	49.093	3.715	⁽³⁾ 7,6

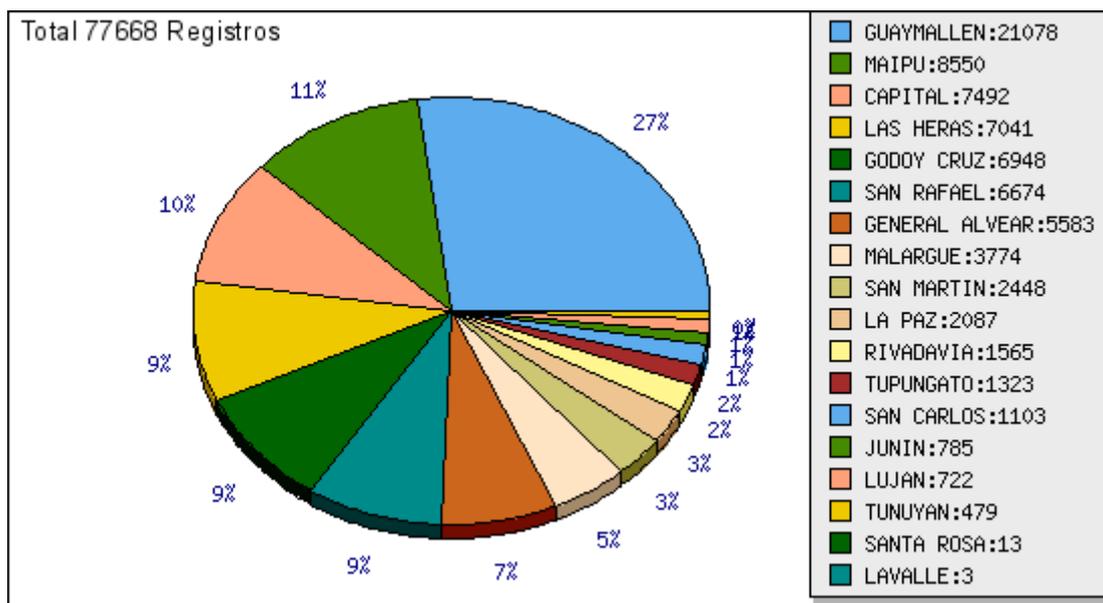
(1) Se excluyen hogares censados en la calle
 (2) Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas sobre el total de hogares de la provincia
 (3) Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas sobre el total de hogares del departamento

FUENTE: DEIE. Sistema Estadístico Municipal en base a datos otorgados por INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Resultados Generales de la Provincia de Mendoza

Demanda habitacional

En cuanto a la demanda habitacional por Municipio, según el Relevamiento de necesidades habitacionales (registro de demanda RenHabit) perteneciente al Instituto Provincial de la Vivienda (I.P.V) de Mendoza, que abarca el período 2000-2011 el Departamento de Godoy Cruz posee un 9% del total provincial, ubicándose en el quinto lugar de cantidad de registros de demanda municipales con una demanda de 6948 registros de demanda habitacional para dicho período.

Demanda habitacional por municipio según RenHabit correspondientes al registro del periodo 2000-2011



Fuente: Relevamiento de necesidades habitacionales (registro de demanda RenHabit), Instituto Provincial de la vivienda, Mendoza Abril, 2011.-

Montos de inversión

Respecto del monto que destina el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) al Municipio de Godoy Cruz, los últimos datos disponibles muestran que en el año 2008 el monto total destinado a dicha repartición asciende a los \$18.220.915,54 superando los \$14.613.201,24 del año anterior. Por otro lado, otro de los datos sobresalientes de la ejecución del monto 2008, es que el 91% del mismo era destinado para el Plan Federal de vivienda.

Monto (en pesos) suministrado por el ipv por año, según programa Godoy Cruz. 2007 / 2008

Progama	Monto (en pesos)	
	2007	2008
Total	14.613.201,24	18.220.915,54
Cre.Ha ⁽¹⁾	2.427.750,63	77.297,62
Plan Federal	11.011.687,49	16.585.381,69
Desarrollo comunitario	-	10.356,13
Inquilinos	1.173.763,12	1.457.725,78
Licitacion Pública	-	90.154,32

(1) Créditos Habitacionales.

FUENTE: D.E.I.E. Sistema Estadístico Municipal en base a datos suministrados por la Municipalidad de Godoy Cruz. Dirección de Vivienda.

Uno de los principales proyectos encarados por el Municipio de Godoy Cruz conjuntamente con el I.P.V. de Mendoza durante los años citados es el de consolidación de una parte del Barrio Campo Papa, así como también la relocalización de otra parte del mismo barrio. En este sentido cabe citar que gran parte del presupuesto que asignaba el Instituto al Municipio para los años 2007 y 2008 eran asignados a este proyecto del Campo Papa.

Inversión (en pesos) en el proyecto de consolidación y relocalización barrio campo papa, según año

Godoy Cruz. 2004 / 2008

Año	Avance de inversión (en pesos)	Porcentaje de avance de inversión
2004	2.532.216,99	27,37
2005	3.749.844,13	37,63
2006	7.601.974,84	38,66
2007	10.485.133,38	82,42
2008	12.164.005,30	95,62

FUENTE: D.E.I.E. Sistema Estadístico Municipal en base a datos suministrados por la Municipalidad de Godoy Cruz. Dirección de Vivienda.

La siguiente tabla nos muestra el peso del departamento de Godoy Cruz en la administración de la inversión total provincial que asignaba el I.P.V. para el período que va entre los años 2001 y 2005. Mientras en el año 2001 al Municipio de Godoy Cruz se le asignaba el 14% del total de recursos para inversión en vivienda, en el año 2005 dicho porcentaje disminuía al 9,76%.

Inversión en vivienda (en \$) afectada al cupo anual del instituto provincial de la vivienda (i.p.v.), por año provincia de Mendoza y Godoy Cruz. 2001 / 2005

Inversión en vivienda (en \$)		
Año	Total Provincial (1)	Godoy Cruz
2001	36.900.486	4.808.240
2002	24.479.901	2.365.602
2003	48.078.580	3.719.238
2004	52.814.430	4.175.559
2005	124.481.564	12.156.527

(1) Cifras obtenidas por redondeo de decimales

FUENTE: DEIE. Sistema Estadístico Municipal en base a Memorias Anuales. Instituto Provincial de la Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social.

En el siguiente gráfico puede observarse la totalidad de barrios ejecutados por el I.P.V. tanto a nivel provincial como en el Departamento de Godoy Cruz, mostrando también el grado de terminalidad de los mismos anualmente.

Barrios por etapa, según año

Provincia de Mendoza y Godoy Cruz. 2001 / 2008(1)

Año	Total de Barrios		Etapas			
			Barrios Terminados		En Ejecución	
	Total Provincial	Godoy Cruz	Total Provincial	Godoy Cruz	Total Provincial	Godoy Cruz
2001	247	34	89	14	158	20
2002	167	22	43	6	124	16
2003	161	18	88	11	73	7
2004	89	10	54	6	35	4
2005	157	16	50	2	107	14
2006	104	15	75	5	29	10
2007	95	10	32	7	63	3
2008 ⁽¹⁾	81	5	50	2	31	3

(1) Datos provisorios hasta la realización de la Auditoría de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

FUENTE: DEIE. Sistema Estadístico Municipal .

Hasta 2006 datos extraídos de Memorias Anuales del Instituto Provincial de la Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social.

Desde 2007: datos otorgados por el Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza (I.P.V.), a partir del Informe Anual enviado a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación

Las lógicas que operan en los territorios. Una mirada sobre Godoy Cruz

Al intentar comprender y contextualizar los procesos de segregación residencial socio-económica (SRSE), Lentini, Palero, Montaña (2010) sostienen que “A pesar de la importancia que revisten las políticas públicas, éstas sólo justifican una parte de las dinámicas de construcción del hábitat residencial”. Por esto, se valen de la mirada de J. L. Coraggio (2001) Pedro Abramo (2003) quienes describen la producción de la ciudad a partir de la tensión emergente entre *diversas lógicas* que coexisten y movilizan la acción de múltiples agentes sobre el territorio.

Consideramos oportuna esta mirada en torno a las diferentes lógicas imperantes en el territorio, para intentar describir y comprender los procesos de urbanización ocurridos en el Departamento de Godoy Cruz.

Sostienen los autores anteriormente citados, que sobre los territorios operan tres lógicas diferentes que coexisten y movilizan acciones. Estas lógicas son: “Por un lado, **la lógica del**

Estado, que se basa en la búsqueda de legitimidad política a través de la provisión de viviendas y de infraestructura urbana y, por esta vía, ofrece respuestas- fragmentarias e insuficientes- a un persistente déficit habitacional. Luego, **la lógica de la necesidad**, que impele a los más pobres a ocupar espontáneamente terrenos e inmuebles y a producir el hábitat informal a través de la acción colectiva. Finalmente, **la lógica del mercado**, según la cual la vivienda es entendida como mercancía y la ciudad como ámbito privilegiado para hacer negocios y, muchas veces, propicio para la especulación financiera e inmobiliaria. Según esta perspectiva, el mercado es el asignador por excelencia del producto vivienda y, a través de él, del suelo urbanizado y servido.

Es en la dinámica que producen estas tres lógicas, sus alianzas, sus acuerdos, disputas, sus formas de intervención, los intereses de los diferentes actores que producen la ciudad, un buen punto de partida para analizar el estado actual de la urbanización en el Municipio.

La lógica estatal

Como oportunamente sostuviéramos en el capítulo III de nuestra investigación, consideramos fundamental la intervención del Estado en la definición y configuración de las ciudades, tanto a través de sus políticas habitacionales como aquellas destinadas al acceso a la tierra. Entendemos, como punto de partida, que el Estado es uno de los actores claves en el “trazado” del mapa socio-económico espacial de los diferentes territorios.

Hemos dedicado una parte importante de nuestra investigación al análisis de los modelos de política habitacional llevada a cabo tanto por el Estado Nacional como Provincial en los últimos 30 años, pero consideramos oportuno resaltar algunos aspectos generales que enmarquen el análisis del mapa local.

“El modelo de los años ochenta, es conocido comúnmente como “época centralizada”. A nivel provincial la capacidad de decisión estaba restringida al Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), en primer lugar, y a los municipios a través de sus primeras ordenanzas de uso de suelo...Durante esos años los barrios ejecutados se ubicaron casi exclusivamente en áreas periféricas. En ocasiones vinculados a la trama urbana pero, frecuentemente, alejados y desvinculados de ésta. La baja densidad, derivada de la construcción de viviendas unifamiliares adaptadas a las características de los demandantes, el tamaño de los conjuntos entre medianos y grandes (La Gloria y La Estanzuela en Godoy Cruz superaron las 1.000 viviendas cada uno) y la

restricción de recursos disponibles destinados a la compra de tierras fueron factores decisivos en estas localizaciones periféricas” (Lentini, Palero, Montaña 2010)

En el período que comienza con el proceso descentralizador del año 1992 en la provincia “dio lugar a que la elección de los terrenos en los cuales se construirían los nuevos conjuntos surgiera de una lógica “mixta” producto de la articulación y negociación de actores privados y estatales...Esta coexistencia asumió diferentes formas, variando según el modo de gestión de cada municipio y el sector social al que estaba dirigido el proyecto. No obstante, la situación más frecuente fue la adquisición de terrenos elegidos por las OSC con crédito estatal y con un grado variable de asesoramiento municipal” (Lentini, Palero, Montaña 2010).

Debido a que el foco de nuestro trabajo esté puesto especialmente en los sectores populares, sostenemos que las intervenciones del Estado Provincial y Municipal en este período ha sufrido la resistencia de algunos ciudadanos a aceptar la relocalización de estos sectores en zonas cercanas a sus barrios y, por otro, también, es manifiesta la resistencia de los pobladores de los asentamientos precarios o inestables a ser relocalizados en lugares lejanos a su actual residencia.

Como rasgo positivo de este proceso se destaca que “en el periodo se avanzó hacia una mejora relativa de la localización de los conjuntos habitacionales; además, fruto de una mayor participación de las familias que percibían mayores grados de libertad para tomar decisiones, se incrementó el “sentido de pertenencia al lugar” y por ende las “percepciones de conformidad y adaptabilidad”, como corolario de haberse sentido parte de la decisión de localización” Al mismo tiempo se destaca como rasgos desfavorables “para los sectores de escasos recursos, el precio de la tierra y los montos tope de financiamiento, son los factores determinantes al momento de decidir la localización de su vivienda. A ello se suma una insuficiente accesibilidad a la información inmobiliaria, problemas de titularidad en terrenos con potencialidades para la construcción de barrios, e incluso el tamaño de los mismos -debe ser adecuado al tamaño del grupo- constriñe su elección dentro del rango de terrenos con localizaciones más desventajosas”. (Lentini, Palero, Montaña 2010)

Para el sector popular, el período 2003-2007 marcó un claro proceso hacia este sector. En el marco de los Planes Federales de Construcción se concretaron en el Área Metropolitana de Mendoza “más de treinta proyectos destinados a proveer de vivienda a hogares que habitaban en

villas o asentamientos precarios. El 43% de las viviendas construidas fueron direccionadas a ese sector de la demanda habitacional. En algunos municipios ese porcentaje superó el 90%, dando cuenta del esfuerzo realizado”. (Lentini, Palero, Montaña 2010). Las localizaciones de los nuevos barrios está dada, en primer lugar, por la prioridad a ubicar el nuevo barrio en el mismo centro del asentamiento de origen. En segundo lugar, vale decir que en las situaciones de relocalización, “ésta se produce en el entorno cercano sólo en los casos en que se trate de una zona de similar condición socio económica. (ej. nuevos barrios en el distrito Pte. Sarmiento, cercanos a Campo Papa)” generando auténticos centros de pobreza y exclusión social. Vale aclarar, también, que en algunos casos se hicieron presentes “algunos ejemplos de población radicada en zonas alejadas del lugar de origen del asentamiento y, además, en zonas periféricas a la trama urbana consolidada, lo cual reduce las posibilidades la inclusión social y urbana de esta población”. (Lentini, Palero, Montaña 2010).

Como síntesis de estos 30 años de política estatal para el sector popular en la provincia en general y en el Departamento en particular, debemos sostener que, a pesar de las intervenciones y omisiones del Estado en la ejecución de sus políticas, este sector se ha visto altamente desfavorecido a la hora de acceder a suelo urbano producido.

Ubicación de barrios del I.P.V. en el periodo 1947 - 2007

Departamento de Godoy Cruz

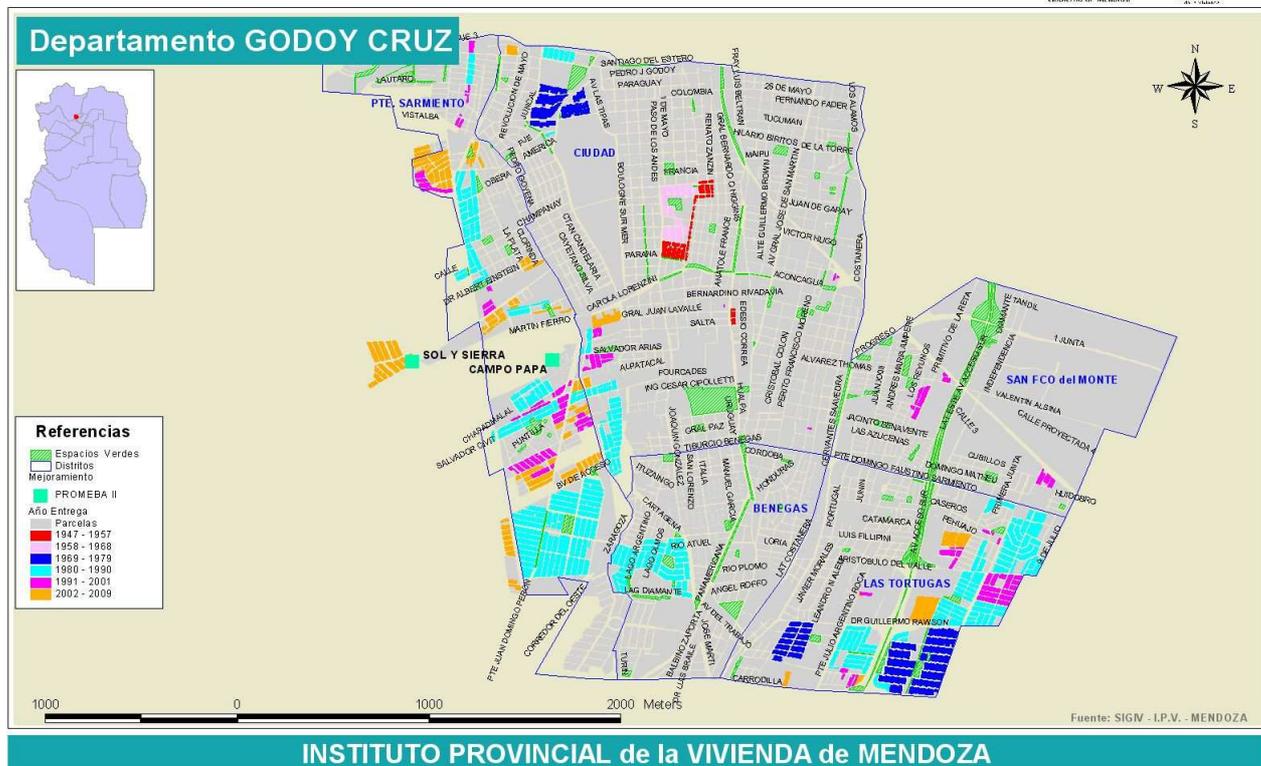


Fuente: SIGIV

REFERENCIAS

 1º ETAPA (1947 - 1960)	 5º ETAPA (1988 - 1992)
 2º ETAPA (1961 - 1975)	 6º ETAPA (1993 - 1999)
 3º ETAPA (1976 - 1983)	 7º ETAPA (2000 - 2003)
 4º ETAPA (1984 - 1987)	 8º ETAPA (2004 - 2007)

Barrios Entregados del .P.V. por año



La lógica de la necesidad. El acceso al suelo de los sectores populares

Continuando con la línea de análisis llevada a cabo por (Lentini, Palero, Montaña 2010) coincidimos respecto de las estrategias llevadas a cabo por los pobres bajo su lógica de reproducción de la ciudad. “En contraste con lo que sucede cuando las familias tienen la posibilidad de acceder a una vivienda construida por el Estado, en donde la vivienda en sí es valorada por sobre la localización, que pasa a un segundo plano de interés, las investigaciones realizadas por Abramo (2003) confirmarían la tesis que atribuye a la localización residencial uno de los elementos más importantes en el universo familiar de los pobres ya que, a través de este medio pueden acceder a fuentes de ingresos y tener acceso a la infraestructura y servicios que provee la ciudad. En este sentido, los hogares adquieren un cierto “capital locacional” que se modifica en el tiempo y que es tenido en cuenta al momento de evaluar los posibles beneficios o perjuicios en función de eventuales cambios en su localización”.

En el proceso de búsqueda de un lugar para vivir, los hogares pobres van escogiendo distintos sitios para localizarse siguiendo patrones vinculados a las escasas posibilidades que ofrece el Área Metropolitana de Mendoza, restringidas por las limitaciones geográficas (relieve, escasez de agua, etc), por las surgidas del desarrollo urbano y por el funcionamiento del mercado de tierras.



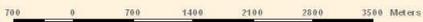
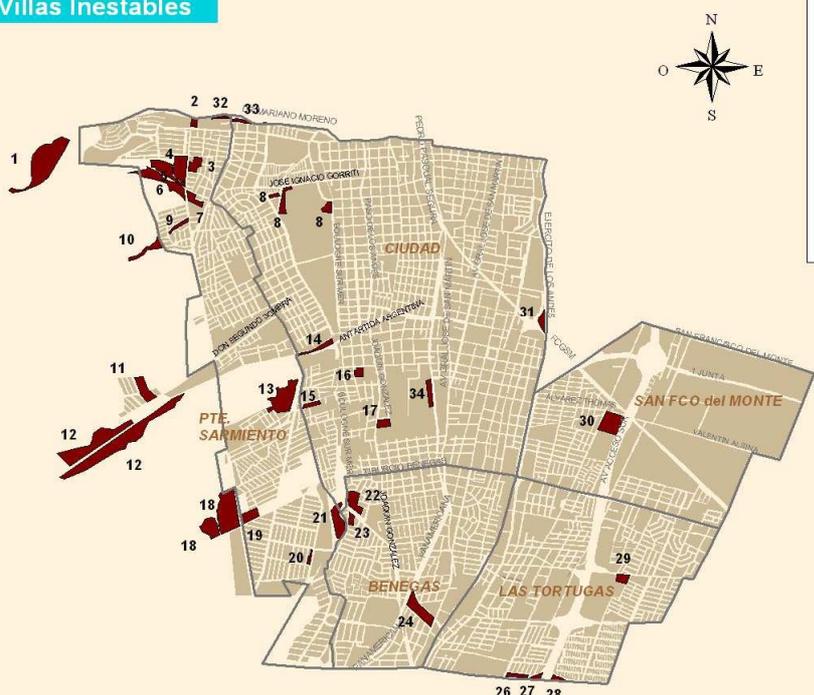
Barrio Campo Papa, espacio que no fue alcanzado por el programa Promeba (Disponible en: <http://www.diariouno.com.ar/edimpresa/2009/01/26/nota203847.html>)

Así, según Lentini, Palero, Montaña 2010, se destacan como alternativas de localización para este sector, las áreas aledañas a los basurales, terrenos adyacentes a asentamientos ya existentes (como el caso de La Favorita en Capital), Terrenos en el piedemonte sobre tierras fiscales (caso frecuente en el Departamento de Godoy Cruz), terrenos en la cercanía a cursos de agua, construcciones en estado de abandono y que pueden constituirse en albergues (por ejemplo viejas estaciones de ferrocarril, bodegas abandonadas), espacios libres que dejan las grandes obras viales y electro ductos (por ejemplo franjas de terrenos al costado de las autopistas).

Mapa de Localidades y Villas Inestables

REFERENCIAS

-  Rural_las heras.shp
-  Distritos.shp
-  Ejes_mza_11_03_02.shp
-  Villas_inestables_g_cruz_poly.shp
-  Parcelas_godoy_cruz.shp
- 1-LA DIUCA
- 10-LA QUEBRADA
- 11-SOL Y SIERRA
- 12-DIOQUE MAURE
- 13-CAMPO PAPA
- 14-REMANENTE SUSSO OESTE
- 15-COVITEDYC
- 16-EL CARMEN
- 17-MATADERO
- 18-LOS PAJARITOS
- 19-PIEDRAS BLANCAS
- 2-TALCAHUANO
- 20-LA ESTANZUELA
- 21-URUMDEL
- 22-TUBURCIO BENEGAS
- 23-ZARAGOZA
- 24-FERROCARRIL BENEGAS
- 26-MANZANA R TRES ESTRELLAS
- 27-FUERZA SEGURA
- 28-PEREGRINOS
- 29-CASERON BELEZ SANSFIELD
- 3-EL HORNERO III
- 30-LAS TABLITAS
- 31-FERROCARRIL GODOY CRUZ
- 32-TALCOMIN
- 33-SANTIAGO DEL ESTERO
- 34-SAN MARTIN SUR
- 4-LOS CERROS
- 5-LOS CERRILLOS
- 6-LA QUEBRADA
- 7-BERNARDO RASQUIN
- 8-HIPODROMO
- 9-LOS BARRANCOS



Fuente: Elaboración S.I.G.I.V. - I.P.V. Mza.



Ocupaciones de terrenos en el Gran Mendoza

CASOS RECIENTES



Fuente: diario Los Andes, domingo 03 de Abril de 2011

La lógica del mercado. Ubicación de las elites

El Departamento de Godoy Cruz no es ajeno al proceso que oportunamente describiéramos para gran parte de la Argentina y, particularmente para la Provincia de Mendoza (Capítulo III y IV respectivamente), en donde repasamos las manifestaciones territoriales que durante los '90 y gran parte del comienzo del nuevo siglo modificaron las fisonomías urbanas, nos referimos particularmente al avance de las urbanizaciones cerradas o privadas.

Para intentar describir el avance de dichas urbanizaciones compartimos con Lentini, Palero, Montaña 2010, sus afirmaciones cuando sostienen, al analizar el área metropolitana de Mendoza en la década del '90, que “el área central perdía población y amenazaba con el deterioro mientras que las áreas pericentrales y los barrios de las periferias tradicionales comenzaban a perder sus atributos como áreas residenciales. Estos factores, reforzados por los ecos del modelo estadounidense de urbanización extendida que se imponía de la mano del modelo neoliberal, pusieron en valor nuevas periferias como áreas residenciales. Las decisiones de localización por parte de familias de clase media-alta y alta privilegiaron las áreas periurbanas de nivel socioeconómico más alto y de mayor calidad ambiental hacia el sur, principalmente en los departamentos de Luján y Maipú”.

De esta manera comenzaba un proceso que continuó profundizándose en la década siguiente, donde observamos un marcado avance de los desarrollos inmobiliarios residenciales sobre tierras destinadas anteriormente al cultivo, con todas las consecuencias que ello trae aparejado.

En nuestro análisis del Departamento de Godoy Cruz debemos advertir que dicho proceso, si bien no ha avanzado sobre tierras agrícolas, sí lo ha hecho hacia el Oeste del departamento, particularmente sobre el piedemonte cordillerano, zona considerada de “alta vulnerabilidad natural y antrópica” (Lentini, Palero, Montaña 2010). El desborde urbano hacia el oeste es uno de los factores de riesgo que genera el crecimiento departamental.

Estos terrenos, como puede apreciarse en los mapas de asentamientos y villas inestables, eran ocupados tradicionalmente por los sectores populares –tanto en el Departamento objeto de nuestro análisis como en los demás componentes del AMM-; pero el avance inicial del modelo de auto segregación de los ricos, comenzado por el barrio Dalvian en la capital mendocina,

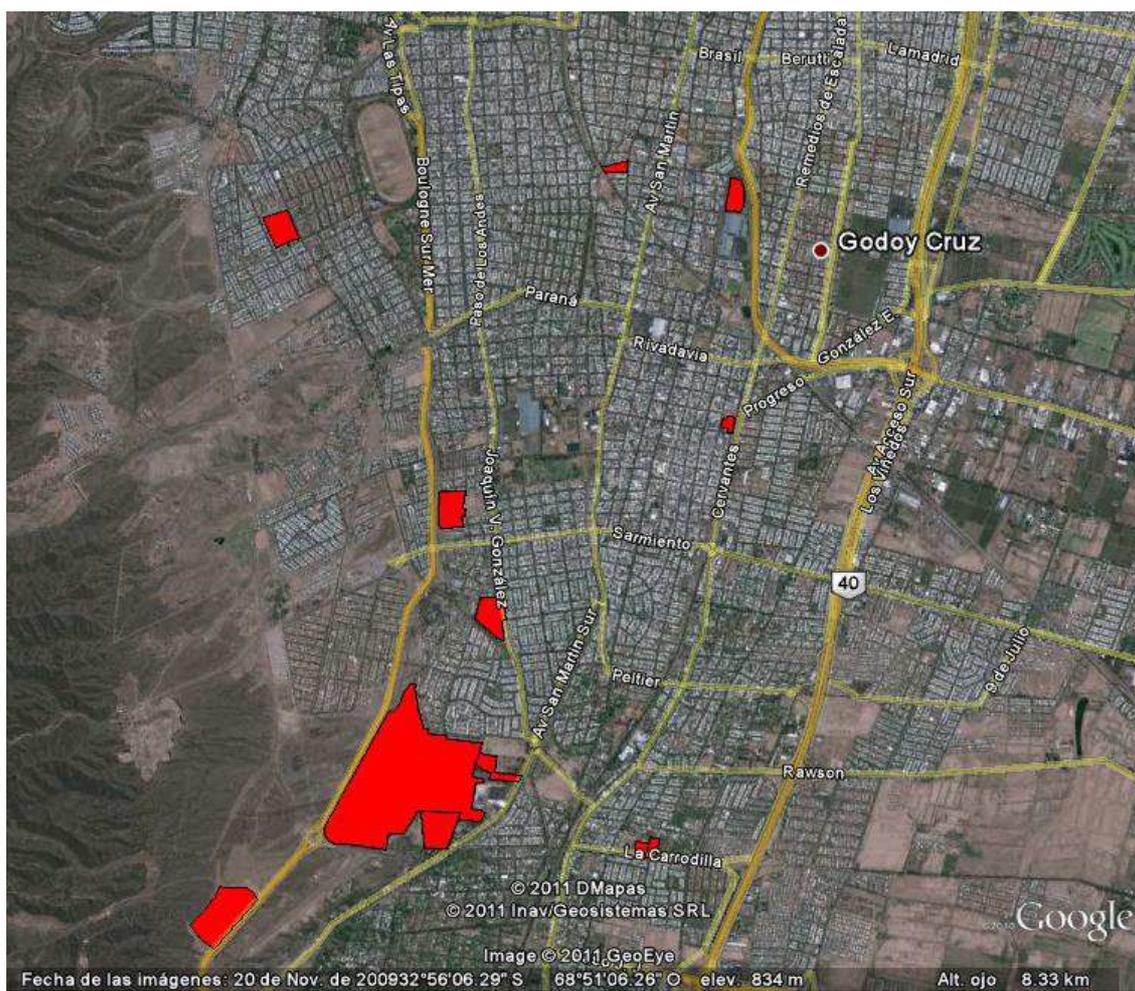
encontró eco y se profundizó con el barrio Palmares en Godoy Cruz en primer término, para luego dar lugar a varios más. (Ver mapa de urbanizaciones cerradas en Godoy Cruz)

En el departamento también tuvieron una fuerte presencia territorial terminando el decenio pasado y comenzado el nuevo siglo, los llamados “countries verticales” o “countries en altura” que experimentó gran parte de la zona urbana del AMM. Se caracterizan por poseer un muro perimetral, servicios comunes para sus habitantes (piscina, gimnasio, garaje cubierto, zoom, etc.) y se ubican en áreas de la trama urbana consolidada.

Según un estudio realizado por Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos de la UNCuyo en el año 2009, “se pudieron registrar más de 180 urbanizaciones privadas cerradas en el AMM con distintos niveles de consolidación, pero poniendo en evidencia un proceso en expansión y que se extiende a otros sectores sociales”.

En el departamento de Godoy Cruz, según datos aportados por el Instituto Provincial de la Vivienda para el año 2009 existían 19 barrios cerrados (incluyendo la modalidad de “countries en altura”)

Urbanizaciones cerradas en el Departamento de Godoy Cruz 2011



Fuente: elaboración propia con asistencia del Lic. RIZZO, Pablo, en base al soft Google Earth

Herramientas de intervención en el mercado de suelo. Su aplicación en los gobiernos locales de nuestro país

En este breve apartado nos parece oportuno sistematizar algunas herramientas que se han utilizado, y que actualmente se utilizan en distintas partes del mundo, con objeto de intervenir en el mercado de suelo urbano, entendiendo la estrecha relación existente entre éste y las políticas habitacionales. Para posteriormente describir casos concretos de aplicación de herramientas por parte de gobiernos locales en nuestro país.

Aclarado esto, en primera instancia describiremos, siguiendo el análisis de Jaramillo, algunos instrumentos que el Estado utiliza con mayor frecuencia para incidir en la operación del mercado de suelos urbanos.

Según Jaramillo (2009: 332), existen diversos instrumentos de gestión del suelo

1.

Impu

esto general a la propiedad inmobiliaria

Este quizá sea el instrumento más utilizado por el Estado en la intervención sobre el mercado de suelo inmobiliario. Generalmente este impuesto es cobrado por el gobierno local de una ciudad (no es el caso en Mendoza) y su justificación es clara “Si el funcionamiento de la ciudad exige una serie de gastos de infraestructura y de operación, es lógico que quienes se beneficien de esto aporten para sostener los gastos necesarios”. Tiene un objetivo de tipo fiscal ya que busca recaudar para invertir en infraestructura urbana. Según este autor “su importancia es muy diversificada y oscilante en la práctica...y representa en algunos países -fuertemente anglosajones- una parte importante del valor del inmueble y una de las fuentes de mayores recursos de los fiscos locales”. Existe en torno a éste como a otros instrumentos e impuestos, un fuerte debate y claras objeciones en torno al valor del inmueble o del suelo y en cómo debe el Estado grabarlo y cobrarlo. Debate que entendemos muy rico, pero que no desarrollaremos aquí por considerar que el mismo excede los objetivos de esta parte del trabajo, que más bien intenta enumerar y describir las mencionadas herramientas o instrumentos.⁵

Otra parte importante de instrumentos se encuentran ligados a los *incrementos del suelo o plusvalías* que este ha sufrido, más que al precio del inmueble o el suelo en sí.

2. *Recuperación de Plusvalías*

Aquí el concepto francés de plusvalía no debe confundirse con la noción marxista de explotación del trabajador para la obtención de la renta por parte del capitalista, sino que más bien hace referencia al crecimiento del precio de un bien, con una connotación de que este aumento, según Jaramillo “es algo inmerecido”.

“Los instrumentos que gravan estos aumentos son variados y se proponen diversos objetivos: algunos tienen propósitos básicamente fiscales y buscan aumentar los recursos estatales...Otros

⁵ Para profundizar las discusiones en torno a este instrumento ver Jaramillo González, Samuel “Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano” (2009).

tienen intenciones distributivas, pues se considera que los aumentos del precio del suelo constituyen un enriquecimiento inmotivado de los propietarios, que se aprovechan del esfuerzo general de la sociedad y buscan contrarrestar esta inequidad que genera el mercado. Otros intentan, además, desestimular la práctica de la especulación y sus efectos sobre el comportamiento de la promoción inmobiliaria o buscan moderar el nivel de precios del suelo relacionados con la retención de tierras”. (Jaramillo 2009: 336)

Vale aclarar que la multiplicidad de herramientas y sus respectivos objetivos y formas, obedecen a las situaciones objetivas donde serán aplicadas, pero no debe perderse de vista en el análisis las concepciones teóricas e ideológicas en torno a la renta y el suelo, que subyacen en el diseño de cada uno de los instrumentos. En torno a los instrumentos de recuperación de plusvalías, al igual que en los referidos a los impuestos inmobiliarios, hallamos una innumerable cantidad de posiciones y discusiones alrededor del precio del suelo, sus incrementos, quién debería recuperarlos y cómo; posiciones que no detallaremos aquí por considerarlas que se encuentran por fuera de los alcances de esta investigación, pero si tendremos en cuenta la conclusión de Jaramillo en torno a estas discusiones cuando advierte que “la propiedad territorial en las ciudades no es una categoría estable y homogénea. El papel del propietario del suelo lo cumplen sucesiva y simultáneamente agentes que tienen características muy diferentes...es indispensable identificar cuál es este agente afectado y sus características definitorias en la sociedad capitalista... un gravamen a los incrementos de los precios del suelo puede eventualmente hacer más desigual la distribución de los ingresos si los afectados son de ingresos bajos...” (Jaramillo 2009: 340)

Según Jaramillo, algunos mecanismos concretos de recuperación de plusvalías son:

- a) *Contribución de Valorización*: pretende recuperar los costos en que incurre el Estado en ciertas obras públicas, a partir de la imposición del incremento en los valores inmobiliarios que pueden atribuirse a esas inversiones gubernamentales.

En el caso de nuestro país es lo que nosotros denominamos *contribución por mejoras*, ya que el nombre de contribución de valorización corresponde a Colombia.

La inversión de la obra se costea total o parcialmente con las contribuciones de los ciudadanos favorecidos por la obra. Tiene como límite de lo que se puede cobrar el monto de inversión de la obra pública en cuestión.

Para Jaramillo, este instrumento es un “paso que puede llegar a ser importante hacia una operación del mercado inmobiliario que sea menos inequitativa que el funcionamiento de éste. Pero no opera bien en todas las circunstancias y eventualmente tiene riesgos” Jaramillo (2009:343) Algunos de los riesgos son la inexistencia de mecanismos para calcular el plusvalor que genera la obra, la escasez de liquidez para pagar la contribución puede ser utilizada para remoción deliberada de ocupantes con determinadas características, entre otros. Para su utilización es aconsejable examinar con detenimiento las características del proyecto en que se quiere aplicar.

- b) *Participación en Plusvalías*: cuando las acciones directas del Estado no consisten en inversiones (como puede ser a través cambios en la reglamentación de usos del espacio construido o de densidades) que son generalmente las modificaciones que producen los incrementos más altos en el valor del suelo, no pueden cobrarse mediante el mecanismo de la *contribución por valorización*. Por esto se ha creado este instrumento complementario que tiene su base “en los aumentos del precio del suelo que puedan ser ligados a un cambio en la reglamentación urbana que haga elevar los precios de los terrenos que experimentan estos cambios normativos”. (Jaramillo 2009: 343)

Lo sustenta por un lado, la idea de que a pesar de que la acción del Estado no significó ninguna erogación directa, al menos inicialmente, si lo será de manera indirecta ya que implicará la dotación de infraestructura a la nueva zona urbana o dotación de infraestructura más exigente en el caso de aumento de densidad en alguna zona. Por otro lado se sustenta también en una razón de tipo distributiva, ya que el propietario no ha aportado nada en el incremento del valor de su terreno y espontáneamente capta la totalidad de ese aumento, el instrumento busca que el resto de la colectividad participe total o parcialmente de ese aumento que llegó al propietario sin mérito alguno.

- c) *El suelo “creado”*: también conocido como cobro por edificabilidad adicional, consiste en que a todo terreno se le otorga una edificabilidad básica. Pero la reglamentación urbana permite eventualmente una edificabilidad mayor, es decir, en el mismo terreno se puede producir más espacio construido que el de este límite mínimo. El uso de la

pregorativa de construcción con esta densidad superior no es gratuita: se cobra una tasa en proporción a la construcción adicional que supera la edificabilidad básica.

- d) *Cobros por infraestructura general*: este instrumento trata de dar solución a la problemática que se le presenta al Estado en el mercado inmobiliario en la dificultad de cobrarle al propietario los costos de la infraestructura general, ya que con frecuencia la escala de esta intervención supera la de los lotes individuales. Muchas veces esta imposibilidad de división lleva a que los costos sean pagados por todos los ciudadanos mediante el presupuesto o que se traslade a las tarifas lo que implica que quienes paguen sean los usuarios. Para corregir esta situación es que existe esta herramienta que puede llevarse a la práctica a través “del cobro directo a partir de algún cálculo que estime analíticamente la participación de cada terreno en estos costos globales...pero no siempre existe la posibilidad de realizar esta medición... por lo tanto se reemplaza la referencia del costo exacto por algún otro que sea más inteligible...por ejemplo se cobra un gravamen proporcional al precio estimado de los terrenos una vez desarrollados... este pago puede ser en tierra a la autoridad local y ésta destinarlo a espacio público, vivienda social, etc.

3. *Medidas para activar el Mercado*

Según Jaramillo el mercado en su operación espontánea “produce con frecuencia resultados indeseables, pero también sucede a menudo que su misma operación se entraba” (Jaramillo 2009: 347). Es decir, que frecuentemente se encuentran en zonas urbanas lotes que poseen una demanda real –compradores que estarían dispuestos a pagar su valor- y que podrían ser desarrollados, pero permanecen ociosos. Sumada a esta situación también se encuentran terrenos edificados que no tienen asignado ningún tipo de uso y que sus propietarios no se desprenden de ellos. Este problema es de primera instancia en muchas ciudades latinoamericanas, ya que se observa en muchos casos la escasez de tierra -para vivienda por ejemplo-, al tiempo que existen grandes extensiones de tierra vacante.

La resistencia de los dueños de las tierras puede deberse a varios motivos: propietarios tradicionales de terrenos que se niegan a venderlos porque éstos les dan prestigio, poder político u otros beneficios sociales; el caso de campesinos en los alrededores de las ciudades que se niegan a desprenderse de sus propiedades debido al cambio en sus oficios que esto generaría; dificultades jurídicas en que no está clara la propiedad o en que se requieren acuerdos difíciles de

lograr o simplemente son retenidos por pura especulación de parte de sus propietarios que esperan que en el futuro se incremente el valor de su propiedad.

Algunos de los instrumentos que pretenden revertir estas situaciones son:

- a) Impuesto predial especial para inmuebles subutilizados y tarifas progresivas: a los terrenos vacíos o con densidades constructiva muy bajas se les asigna una tasa más elevada que la normal para desestimular la retención especulativa.
- b) Régimen de desarrollo prioritario: este instrumento, mediante un régimen especial, obliga a los propietarios de terrenos a construirlos porque la autoridad local así lo considera. Si no lo hicieran el gobierno local puede adquirirlos de manera compulsiva o enajenarlos mediante subasta pública.
- c) Bancos de tierras: apunta a regular las alzas de precios del suelo, especialmente las de tipo ocasional mediante la oferta estatal de tierras de manera anticíclica.
- d) Expropiación: enajenación forzada que normalmente es a favor del Estado pero que puede serle a favor de terceros que sí estén interesados y con capacidades de desarrollar los terrenos. Según Jaramillo, el punto crucial de este mecanismo es la indemnización.
- e) Reajuste de tierras: Quienes se encuentran en la frontera de las áreas urbanas, que se van definiendo con el paso del tiempo con determinantes muy variados, no siempre concuerdan con la lógica espacial de nuevos desarrollos en las áreas de expansión. Los beneficios derivados de ellas suelen ser muy desiguales lo que genera importantes disputas. El instrumento de reajuste de tierras es un mecanismo en el cual el Estado interviene para agilizar estos acuerdos. “La fórmula más sencilla consiste en construir una figura de propiedad compartida, formada por los propietarios originales en función del valor de sus terrenos iniciales y distribuir la renta de acuerdo con esta proporción. Esta propiedad “por acciones” también muchas veces presenta dificultades, que pueden superarse mediante el establecimiento por parte del Estado de un arreglo de nuevas divisiones de los terrenos acorde con las condiciones espaciales de los nuevos desarrollos

y los distribuya entre los propietarios, procurando que los beneficios sean proporcionales a las propiedades originales”. (Jaramillo 2009: 349).

En línea con los instrumentos hasta aquí descritos, pero teniendo como marco su análisis de la segregación residencial socioeconómica en el gran Mendoza, Lentini, Palero y Montaña (2010) sostienen que “las propuestas de intervención deberían cubrir un repertorio amplio de factores:

- P
olíticas de dispersión espacial de la pobreza.
- P
olíticas de dispersión espacial de grupos medios y altos.
- U
sos socialmente compartidos del suelo: establecimiento de mínimos de vivienda social por zonas.
- P
rogramas destinados a atenuar algunas de las adversidades derivadas de una localización periférica (equipamiento, accesibilidad).
- P
rogramas basados en el “derecho a la ciudad” orientados a regularizar la inserción espacial de los pobres. (programas de radicación de villas y asentamientos). Implican una intervención *ex post* sobre la informalidad urbana.
- V
ivienda social en áreas urbanas no periféricas; urbanizadas y servidas.
- P
rogramas de recuperación urbana y social de conjuntos de viviendas de interés social deteriorados.
- F
ondos focalizados territorialmente destinados a financiar proyectos multisectoriales de regeneración urbana. (integralidad de las intervenciones: segregación y exclusión).

- P
rogramas centrados en la generación y mantenimiento de espacios públicos compartidos en un marco de diversidad social.
- P
olíticas preventivas de la informalidad: adquisición de reservas de suelo urbanizado y servido para atender las necesidades de los sectores pobres.(MINURVI, 2006; CEPAL)
- P
olíticas fiscales de desaliento a la especulación inmobiliaria.
- C
pro de plusvalías por obras y normas urbanas.
- S
istemas de evaluación ex ante de los proyectos de inversión destinados a prever impacto según parámetros de segregación”.

Algunos ejemplos de intervención en el ámbito local argentino

❖ San Pedro

El proyecto de Ordenanza del partido de San Pedro en la Provincia de Buenos Aires propone “Declárese a distintas zonas del partido de San Pedro como área de edificación necesaria”.

Entre los fundamentos innovadores que sustentan dicha Ordenanza se destacan:

Que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires consigna en su artículo 36º a la vivienda, como integrante de los “derechos sociales”.

Que el sostenido crecimiento de los precios de los inmuebles, la desigualdad en la distribución del ingreso, la baja capacidad de ahorro del salario, las altas tasas de interés, la devaluación del peso y la resistencia del sistema bancario a flexibilizar las condiciones de

acceso al crédito, han configurado una situación en la que el acceso a la vivienda se convirtió en un privilegio exclusivo para una minoría de la población.

Que estudios privados demuestran que durante los últimos años las colocaciones de créditos hipotecarios para vivienda única cayeron un 80% en la Argentina.

Que es necesario aplicar de manera innovadora las herramientas y facultades que posee el estado local para intervenir en el mercado inmobiliario y mejorar las posibilidades de acceso a la vivienda para toda la población.

Que aumentar la oferta de parcelas en el mercado inmobiliario local, debería resultar en una disminución en los precios de los mismos e iniciar un proceso virtuoso que posibilitara el acceso a la vivienda propia a quienes hoy no pueden hacerlo

Que existen muchas tierras ociosas dentro del casco urbano que no son utilizadas, y que muchas veces son el resultado de la mera especulación inmobiliaria.

Que es necesario y conveniente para el progreso y desarrollo de la ciudad, reducir la existencia de tierra ociosa en las zonas céntricas y próximas a éstas, con el objetivo de dinamizar la movilidad del suelo contrarrestando dicha especulación inmobiliaria.

La ordenanza establece un plazo máximo de tres años, para que en aquellas parcelas baldías y/o de edificación derruida o paralizada existentes en la zona delimitada por la mencionada ordenanza, se proceda a la ejecución de construcciones y establece una multa del cien por ciento (100%) de las Tasas por Servicios Municipales por cada año de incumplimiento hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) del valor fiscal de la parcela.

Es auspiciosa la mirada de el autor de la Ordenanza sostiene quien sostiene que “El estado no puede renunciar a su facultad de aplicar una política local de desarrollo urbano, que incluya la aplicación de todos los instrumentos fiscales - jurídicos y de planificación territorial urbana disponibles. Por supuesto que una sola ordenanza no va a cambiar toda la realidad inmobiliaria. Pero es un aporte. Necesitamos aplicar una batería de políticas públicas que mejoren las asimetrías del mercado. Existen casos de éxito en Sudamérica y en la Argentina. Intervenciones concretas por parte de los gobiernos municipales para aumentar la oferta de suelo

urbano para hacerlo accesible para toda la población. Estamos obligados a intentarlo”. (Martín Pando 2010)

Para el Municipio de Godoy Cruz existían hacia el año 2008, un total de 224 lotes baldíos en el Departamento, cercanos a los 221 que existían en 2006.

**Inspecciones de lotes baldíos por año, según tipo
Godoy Cruz. 2006 / 2008**

Tipo	Inspecciones		
	2006	2007	2008
Total	221	219	224
Inspección Lotes Baldíos	200	131	200
Lotes con Resolución de Allanamiento	21	88	24

FUENTE: D.E.I.E. Sistema Estadístico Municipal en base a datos suministrados por la Municipalidad de Godoy Cruz. Dirección de Inspección General y Fiscalización. División Administrativa.

Otro dato interesante respecto a la cantidad de suelo servido disponible en nuestra Provincia, es el que se da en la ciudad de Mendoza con el estudio realizado por la Municipalidad de la Capital en el año 2010, en el que se determina que existen “aproximadamente 800 baldíos en el ejido urbano, que en total suman aproximadamente 40 hectáreas, en las que podrían vivir aproximadamente 14 mil personas, no hace más que reflotar una antigua discusión respecto del crecimiento urbano en la provincia”. (Diario Los Andes 2010)

❖ **San Carlos de Bariloche**

La ordenanza aprobada el viernes 16 de Octubre de 2010 luego de reñido debate, instauró el derecho municipal a participar de la llamada "*renta diferencial*" de cualquier bien inmueble que resultaren pasibles de un mayor valor ajeno a las acciones realizadas por el propietario o poseedor como consecuencia de el establecimiento o la modificación de parámetros urbanísticos, la incorporación a las áreas urbana y suburbana de los inmuebles clasificados como área rural y al área urbana de los inmuebles clasificados como suburbanos, o la autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación.

En esos casos, el propietario beneficiado deberá ceder un 30% de su incremento patrimonial al municipio mediante la cesión de tierras, la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/ o de áreas de recreación y equipamientos, *priorizando el desarrollo urbano en los sectores mas vulnerables de la sociedad*⁶ u otras formas de cumplimiento "que satisfagan el interés de la ciudad".

Según el análisis del diario Rio Negro "El texto sancionado ayer excluye de la intervención estatal en la renta urbanística a los emprendimientos "hotelero-turísticos" y también a las "pequeñas y medianas empresas que favorezcan el desarrollo sustentable de la ciudad y la región". De esta manera, el gravamen apuntaría especialmente sobre los loteos de alta gama, barrios cerrados y emprendimientos similares" (www.rionegro.com.ar)

Uno de los puntos a observar a pesar de estar claramente de acuerdo con la medida según Corti Marcelo (2010) es que "La norma es plausible por su reconocimiento de los derechos públicos sobre el mayor valor del suelo atribuible a decisiones de ordenamiento urbano, en un contexto de extremada inequidad socio-territorial como la que sufre esta hermosa ciudad patagónica. Puede cuestionarse, sin embargo, el moderado valor reservado a la recuperación de dicha renta diferencial, que todavía deja en manos privadas la mayor parte de ese enriquecimiento especulativo"

❖ Rosario

El Consejo Deliberante de la ciudad de Rosario aprobó en el mes de diciembre de 2010 una ordenanza que pone límites al avance indiscriminado de los barrios cerrados. Así esta ciudad es la primera ciudad de América Latina.

"La normativa suprime la figura del barrio cerrado en todo el ejido urbano de esa ciudad santafesina y fue sancionada por el voto afirmativo de 20 de los 22 ediles, luego de un debate donde se mencionó con insistencia, a modo de contracara, la situación en territorio bonaerense, donde ya hay 565 urbanizaciones privadas cuya superficie sumada (unas 40 mil hectáreas) duplica la de la Ciudad de Buenos Aires." (Diario Tiempo Argentino)

⁶ La cursiva es nuestra.

La concejal María Eugenia Bielsa (Encuentro por Rosario) consideró que esta ordenanza cambia el paradigma de ciudad para Rosario y es un ejemplo para el resto del país, porque busca que “el espacio público no sea privado para nadie”. La ordenanza viene a impedir que se instalen nuevos countries en las pocas tierras que quedan en Rosario, donde ya se construyeron siete y hay al menos tres proyectados, que ahora no podrán edificarse.



Disponible en www.ciudadfragmentada.com.ar

La iniciativa denominada Ya Basta! fue presentada por la organización Giros, quienes han venido insistiendo en la sanción de esta norma en los últimos 4 años. Para ellos la sanción de la ordenanza representa un “avance concreto que marca un paso importante en la discusión sobre la problemática de la tierra y los procesos de privatización en las ciudades”. (Diario País 24)

Como conclusión de este apartado podemos sostener que con sus aciertos, sus errores y sus omisiones, estas normas forman parte de una incipiente agenda política-territorial en marcha en varios gobiernos locales de nuestro país. Existen, también, decenas de proyectos, iniciativas y debates que florecen en todo el país sobre la cuestión del suelo y su desarrollo equitativo en pos de lograr un país mucho más justo e inclusivo.

Conclusiones

1. En torno a nuestro punto de partida sobre las políticas públicas, explicitamos que nuestra mirada sobre las mismas, se nutre del enfoque de la política pública como *ciclo de acción*, en donde las políticas gubernamentales constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones. Entendemos que el análisis científico contribuye a la toma de decisiones gubernamentales adecuadas en un sistema democrático y permite transparentar el accionar estatal, al tiempo que genera conocimientos sobre el proceso social y la atención sobre los problemas sociales identificando los intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores sociales. Entendemos a la política pública como herramienta del gobierno de intervención, como la manifestación real y territorial de su ideología. También entendemos que el Estado es quien detenta el rol central en este proceso a través de la administración pública, pero, al mismo tiempo, reconocemos la importancia y necesidad del involucramiento tanto del sector privado como de la sociedad civil, en tanto actores complementarios claves del ciclo de acción de la política pública.

2. En línea con nuestra mirada alrededor de las políticas públicas es que adoptamos como enfoque de análisis sobre la cuestión habitacional, el denominado “enfoque inclusivo”, como una especie de equilibrio entre la participación de los sectores público, privado y de la sociedad civil. La cuestión habitacional, hoy identificada como de hábitat, se ha vuelto muy compleja y las acciones efectivas para poder enfrentar esta nueva dimensión del problema son ahora mucho más difíciles de diseñar y aplicar. El análisis de la pobreza urbana presenta nuevas características a causa de su creciente heterogeneidad, ubicación, aparición de nuevos actores, surgimiento de nuevas lógicas

de comportamiento y representaciones territoriales. El desafío a futuro es analizar si este enfoque inclusivo nos brinda la totalidad de herramientas necesarias para pensar, indagar e intentar dar respuesta todas estas problemáticas.

De esta nueva mirada y los procesos que sobre ella se vienen realizando en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, destacamos la instalación desde lo discursivo, en algunos casos, y desde la práctica en otros, del paradigma del “derecho a la ciudad”, que fomenta el acceso a la ciudad mediante el reconocimiento de derechos, desde donde se va instalando paulatinamente el debate por los derechos de los ciudadanos al tránsito y goce de ella, en tanto la función social de la misma, al tiempo que están cambiando las formas de actuación del sector público a la hora de intervenir en la problemática de la distribución del suelo urbano.

3. Respecto del estado de las ciudades tanto en Argentina en general como en Mendoza en particular, entendemos que en los últimos 25 años se ha ido produciendo un doble proceso, o dicho de otra manera “dos ciudades”. Por un lado, la ciudad de la opulencia, del sujeto de derechos que goza de los servicios y beneficios del espacio público, donde la autosegregación es moneda corriente, del avance de los sectores destinados a negocios inmobiliarios sobre las áreas antes destinadas a la producción agrícola, del asentamiento de los sectores de altos recursos sobre los lugares históricamente destinados a los sectores populares y su consecuente dispersión/expulsión. La ciudad que goza de las mayores inversiones públicas en infraestructuras para su traslado, que pacta con los diferentes gobiernos locales la aprobación por excepción de sus iniciativas, la que observa con temor lo que pasa por detrás de sus muros. Por otro lado, la ciudad que se construye desde la acción, sin mediar planificación alguna. La ciudad que no conoce ni goza de la inversión en obra pública. La ciudad cara y de malos o inexistentes servicios públicos, del riesgo a catástrofes naturales, de inseguridad permanente en la tenencia de tierra, donde la mano dura del Estado a través de sus aparatos represivos opera en su contra, la ciudad del aprovechamiento de los submercados de suelo. La ciudad de reproducción de la pobreza y la exclusión, en la que el Estado interviene solo para garantizar la “gobernanza (governance)” de ese espacio mediante la focalización.

En el medio de este doble proceso encontramos al Estado como co-responsable del mismo. Es él, al mismo tiempo, un agente reproductor y garantista, por acción u omisión, de estas dos lógicas territoriales, conformando lo que podríamos llamar una tercera lógica intermedia entre las dos ciudades descriptas. Su intervención o no en la ciudad, dinamiza los procesos antes mencionados, al tiempo que genera planificaciones –en algunos casos-, intervenciones, diseños y ejecución de política pública y gestiones que en la mayoría de los casos no hacen otra cosa que seguir reproduciendo el acceso desigual en el uso y goce de la ciudad.

Lo curioso y a la vez novedoso de estas ciudades, es que todas ellas se encuentran estrechamente relacionadas, al punto tal que disputan el mismo espacio físico, el mismo territorio las tiene como protagonistas.

Se observa así una marcada tendencia a producir una ciudad que distribuye inequitativamente el suelo; siendo éste y su producción –a nuestro entender- elementos centrales a tener en cuenta en la confección de políticas públicas de hábitat.

4. Acerca del estado de las políticas habitacionales y los cambios que éstas han sufrido en los períodos que hemos analizado, podemos afirmar que las mismas han sufrido un fuerte proceso de concentración por parte del Estado Nacional que debilita el sistema federal de asignación de recursos para vivienda en los últimos años.

En esta línea sostenemos, también, que esta concentración ha derivado en un aumento paulatino de la discrecionalidad en las asignaciones de cupos y recursos destinados a vivienda social por parte del Estado Nacional para con las provincias, con un fuerte retraimiento, a partir de 2007, de las asignaciones de recursos para cumplir con la ejecución de los programas nacionales planificados. (Especialmente los destinados al llamado “Plan Federal de viviendas II”).

Entendemos el contexto en que se impulsaron los planes federales de vivienda y compartimos la necesidad de fundamentación que les dieron origen en su creación, es decir, compartimos la idea de “generar empleo en la construcción y de esta manera dinamizar la economía” en una Argentina que se encontraba al borde del abismo, pero consideramos que en el contexto de cambio y progreso que estas iniciativas generaron,

se deberían haber reformulado los fundamentos que orientaban u orientan a la política habitacional. Entendemos que la construcción masiva de viviendas experimentadas en el período 2003-2007 sin precedente en la historia de nuestro país por su magnitud, por si sola no resolverá los conflictos crecientes que se manifiestan en nuestras ciudades por el acceso al suelo. La nula producción de suelo para los sectores medios y pobres en los últimos 35 años en nuestro país y en Mendoza, nos llevan a leer todos los días en las tapas de nuestros diarios las pugnas que se producen por acceder al suelo urbano.

Consideramos oportunas las intervenciones que el Estado realizó mediante la construcción masiva de viviendas, sobre todo para los sectores pobres, porque da respuesta a una problemática histórica de nuestro país, pero si la misma no va acompañada de una clara política urbana y de suelos, lo anterior no solo no resolverá los conflictos sino que los profundizará.

5. En continuidad con el punto anterior, pero fijando nuestra mirada sobre el gobierno local y las posibilidades que el actual sistema le ofrece como posibilidad de intervención tanto en política habitacional como en el mercado de suelo, entendemos al desarrollo local como una alternativa para aprovechar las mencionadas posibilidades, ya que la fase de desarrollo teórico actual del desarrollo local ha colocado al gobierno y la política como ejes centrales del debate en el plano local dejando de lado la mirada tecnocrática imperante durante años. También esta nueva fase nos ofrece una nueva conceptualización respecto de la antigua asociación de desarrollo local y crecimiento económico dando lugar a concepciones mucho más complejas y pertinentes para entender el desarrollo por encima de los abordajes economicistas-individualistas que proponen estrategias de competencias territoriales e inserción en los mercados mundiales como motores de desarrollo para los gobiernos locales.

Como hemos afirmado anteriormente el modelo de descentralización aplicado en nuestro país, que trasladó funciones a las provincias y de éstas a los municipios sin el acompañamiento de recursos ha generado un problema de recursos de considerables características en los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la concentración de la política habitacional por parte del Estado Nacional, ha sido también un limitante para el desarrollo e intervención de los estados municipales en sus territorios. Los dos elementos antes mencionados, sumados a un marco legal que no ha sufrido las

actualizaciones necesarias –nos referimos a la Constitución de Mendoza- generan una mixtura de condicionantes para los gobiernos locales y sus estrategias de desarrollo.

Pero, al mismo tiempo sostenemos, fruto de las indagaciones en este trabajo realizadas, que este marco limitante para los gobiernos locales de nuestro país, con las características particulares de cada provincia, han permitido el desarrollo de herramientas e instrumentos creativos, que han dado por resultado el avance de innovadoras legislaciones y políticas por parte de algunos municipios o partidos de nuestro país. En este sentido consideramos que en la Provincia de Mendoza aún no se registran avances de este tipo y, muy por el contrario, en los espacios públicos de discusión de las problemáticas de suelo, hábitat y territorio no se visualizan propuestas superadoras a los limitantes antes descriptos.

Anexos

Anexo I

Población por departamento donde vivía hace cinco años según departamento de residencia actual. Mendoza. 2009

Departamen to de residencia actual	Total	Ca pit al	Gener al Alvear	Godoy Cruz	Guaymal lén	Junín	La Paz	Las Heras	Lava lle	Luján	Maipú	Malarg üe	Rivada via	San Carlo s	San Martí n	San Rafael	Santa Rosa	Tunuy án	Tupung ato
Total	100	8,0	2,9	11,0	15,0	2,4	0,6	11,0	1,9	6,9	9,3	1,5	3,5	1,9	6,9	11,7	1,0	2,5	2,2
Capital General	100	88,8	-	2,9	2,3	-	-	2,5	-	0,7	1,2	-	0,2	0,2	0,4	0,2	0,4	-	0,2
Alvear	100	0,3	96,0	0,2	0,4	-	0,3	-	0,1	1,6	-	-	-	-	0,4	0,6	-	-	-
Godoy Cruz	100	1,8	-	94,4	0,4	-	-	0,6	-	1,4	0,6	-	-	-	-	-	-	-	0,8
Guaymallén	100	1,2	-	1,2	94,6	-	-	1,4	0,1	0,5	1,0	-	-	-	0,1	-	-	-	-
Junín	100	0,0	-	0,5	0,1	94,7	-	0,2	-	-	0,8	-	2,4	0,6	0,7	-	0,1	-	-
La Paz	100	0,4	-	0,2	-	0,1	97,5	0,3	-	0,1	0,2	-	0,1	-	0,3	-	0,9	-	-
Las Heras	100	2,8	-	1,2	2,1	-	-	93,4	0,2	0,1	0,1	-	-	-	0,1	0,1	-	-	-
Lavalle	100	1,0	0,0	0,2	2,3	-	-	0,6	90,4	0,2	1,9	-	0,1	-	2,9	0,1	-	0,4	-
Luján	100	0,2	0,1	2,5	1,4	-	-	0,8	-	93,0	1,5	0,3	-	0,1	-	0,0	-	0,1	-
Maipú	100	0,1	-	0,4	2,8	0,1	-	-	0,1	0,8	94,2	-	-	0,1	1,0	-	-	-	0,3

Malargüe	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	98,8	-	-	-	1,2	-	-	-
Rivadavia	100	-	0,1	-	-	0,7	-	0,1	-	-	0,4	-	98,2	-	0,5	-	-	-	-	-
San Carlos	100	0,5	-	-	0,1	-	-	0,2	-	1,2	-	-	0,3	96,4	0,4	0,1	-	0,5	0,4	
San Martín	100	-	-	0,1	0,9	0,2	-	0,6	-	-	0,2	-	0,3	-	97,8	-	-	-	-	
San Rafael	100	-	0,5	0,1	-	-	-	0,2	-	0,2	-	0,4	-	-	0,1	98,5	-	-	-	
Santa Rosa	100	0,3	-	0,1	0,3	0,1	0,3	-	0,4	0,2	0,0	0,0	-	-	2,2	0,0	95,9	-	-	
Tunuyán	100	0,0	-	0,1	0,4	-	-	0,4	0,0	0,4	0,1	0,1	-	0,4	0,1	0,1	-	96,8	1,0	
Tupungato	100	-	-	0,1	0,3	-	-	0,3	-	0,3	-	-	-	0,5	-	-	0,2	0,9	97,2	

Fuente: DEIE. Encuesta de Condiciones de Vida. Mendoza. 2009

Anexo II

Hogares por tipo de vivienda. Por departamento y zona de residencia. Mendoza. 2009

Región	Zona	Total	Casa	Departamento	Rancho	Casilla (vivienda en villa)	Pieza en inquilinato / conventillo	Pieza en hotel / pensión	Local no construido para fines habitacion ales	Otros	Ns/Nr
	%										
Total	Total	100,0	86,9	11,2	1,6	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	-
	urbano	100,0	85,8	13,5	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-
	rural	100,0	89,6	5,3	4,3	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	-
Capital	Total	100,0	79,0	20,6	0,5	-	-	-	-	-	-
	urbano	100,0	79,0	20,6	0,5	-	-	-	-	-	-
	rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
General Alvear	Total	100,0	95,3	2,3	2,2	0,2	-	-	-	-	-
	urbano	100,0	94,1	4,1	1,4	0,4	-	-	-	-	-
	rural	100,0	96,8	-	3,2	-	-	-	-	-	-
Godoy Cruz	Total	100,0	84,9	14,3	0,7	-	-	-	-	-	-
	urbano	100,0	84,9	14,3	0,7	-	-	-	-	-	-
	rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guaymall én	Total	100,0	80,6	18,9	0,4	0,1	-	-	0,0	-	-
	urbano	100,0	79,9	20,1	-	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	88,1	6,3	4,7	0,6	-	-	0,3	-	-

Junín	Total	100,0	98,9	0,5	0,5	-	-	-	-	0,1	-
	urbano	100,0	99,6	-	-	-	-	-	-	0,4	-
	rural	100,0	98,6	0,7	0,7	-	-	-	-	-	-
La Paz	Total	100,0	97,2	1,8	0,1	-	-	-	0,9	-	-
	urbano	100,0	96,2	2,3	-	-	-	-	1,5	-	-
	rural	100,0	98,6	1,0	0,4	-	-	-	-	-	-
Las Heras	Total	100,0	87,0	10,0	3,0	-	-	-	-	-	-
	urbano	100,0	89,4	8,8	1,8	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	72,8	17,2	9,9	-	-	-	-	-	-
Lavalle	Total	100,0	79,5	3,7	16,1	-	-	-	0,2	0,5	-
	urbano	100,0	96,8	2,5	0,7	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	76,8	3,9	18,5	-	-	-	0,2	0,6	-
Luján	Total	100,0	83,0	15,5	1,3	0,2	-	-	-	0,1	-
	urbano	100,0	84,5	14,5	0,8	0,2	-	-	-	-	-
	rural	100,0	79,5	17,8	2,4	-	-	-	-	0,3	-
Maipú	Total	100,0	84,8	12,6	1,3	0,7	-	-	0,2	0,4	-
	urbano	100,0	86,6	12,2	0,5	0,6	-	-	-	-	-
	rural	100,0	81,6	13,3	2,8	0,7	-	-	0,5	1,1	-
Malargüe	Total	100,0	76,9	16,7	5,6	-	-	0,4	0,4	-	-
	urbano	100,0	83,0	17,0	-	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	68,7	16,4	13,1	-	-	0,9	0,9	-	-
Rivadavia	Total	100,0	96,3	0,2	2,9	0,4	-	-	0,2	-	-
	urbano	100,0	99,2	0,4	0,4	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	93,4	-	5,5	0,7	-	-	0,3	-	-
San Carlos	Total	100,0	96,9	2,1	0,6	0,1	-	-	0,3	-	-
	urbano	100,0	97,2	2,2	-	0,5	-	-	-	-	-

	rural	100,0	96,8	2,0	0,8	-	-	-	0,4	-	-
San Martín	Total	100,0	98,1	0,7	0,7	0,1	-	0,3	-	-	-
	urbano	100,0	98,3	1,1	-	-	-	0,5	-	-	-
	rural	100,0	97,7	-	1,9	0,4	-	-	-	-	-
San Rafael	Total	100,0	90,0	8,3	1,5	-	0,2	-	-	-	-
	urbano	100,0	85,9	13,9	-	-	0,2	-	-	-	-
	rural	100,0	95,1	1,1	3,4	-	0,3	-	-	-	-
Santa Rosa	Total	100,0	98,9	0,3	0,5	-	-	-	0,3	-	-
	urbano	100,0	98,7	0,9	0,4	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	99,0	-	0,5	-	-	-	0,5	-	-
Tunuyán	Total	100,0	91,6	6,1	1,0	0,9	0,3	-	0,1	-	-
	urbano	100,0	91,9	7,1	0,5	-	0,5	-	-	-	-
	rural	100,0	91,2	5,2	1,5	1,7	0,1	-	0,2	-	-
Tupungato	Total	100,0	90,8	5,1	3,4	0,3	-	-	0,2	0,2	-
	urbano	100,0	88,7	11,3	-	-	-	-	-	-	-
	rural	100,0	91,6	2,8	4,6	0,4	-	-	0,3	0,3	-

Fuente: D.E.I.E. sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida 2009.

Hogares por hacinamiento o no en la vivienda.

Según departamento y zona de residencia. Mendoza. 2009

Departamento	Zona	Total	Hacinamiento	
			no	si
			%	
Total	Total	100,0	86,0	14,0
	urbano	100,0	88,3	11,7
	rural	100,0	79,8	20,2
Capital	Total	100,0	93,9	6,1
	urbano	100,0	93,9	6,1
	rural	-	-	-
General Alvear	Total	100,0	84,6	15,4
	urbano	100,0	89,8	10,2
	rural	100,0	78,4	21,6
Godoy Cruz	Total	100,0	89,1	10,9
	urbano	100,0	89,1	10,9
	rural	-	-	-
Guaymallén	Total	100,0	85,6	14,4
	urbano	100,0	86,2	13,8
	rural	100,0	79,4	20,6
Junín	Total	100,0	88,2	11,8
	urbano	100,0	95,9	4,1
	rural	100,0	84,4	15,6
La Paz	Total	100,0	81,5	18,5
	urbano	100,0	81,9	18,1
	rural	100,0	80,8	19,2
Las Heras	Total	100,0	80,4	19,6
	urbano	100,0	81,6	18,4
	rural	100,0	72,9	27,1
Lavalle	Total	100,0	74,0	26,0
	urbano	100,0	78,5	21,5
	rural	100,0	73,3	26,7
Luján	Total	100,0	84,6	15,4
	urbano	100,0	88,4	11,6
	rural	100,0	76,1	23,9
Maipú	Total	100,0	84,3	15,7
	urbano	100,0	86,7	13,3
	rural	100,0	80,0	20,0
Malargüe	Total	100,0	87,4	12,6
	urbano	100,0	84,3	15,7
	rural	100,0	91,4	8,6
Rivadavia	Total	100,0	87,3	12,7
	urbano	100,0	94,9	5,1

	rural	100,0	79,6	20,4
San Carlos	Total	100,0	88,9	11,1
	urbano	100,0	96,4	3,6
	rural	100,0	87,0	13,0
San Martín	Total	100,0	88,4	11,6
	urbano	100,0	94,3	5,7
	rural	100,0	78,5	21,5
San Rafael	Total	100,0	84,4	15,6
	urbano	100,0	86,9	13,1
	rural	100,0	81,4	18,6
Santa Rosa	Total	100,0	85,7	14,3
	urbano	100,0	86,6	13,4
	rural	100,0	85,3	14,7
Tunuyán	Total	100,0	85,4	14,6
	urbano	100,0	93,6	6,4
	rural	100,0	77,7	22,3
Tupungato	Total	100,0	82,2	17,8
	urbano	100,0	92,5	7,5
	rural	100,0	78,3	21,7

Nota:

Fuente: D.E.I.E. sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida 2009.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009) “Estrategias de coordinación en el Estado. La integración de actores para una gestión de calidad” Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional de la CLAD, Salvador de Bahía, República Federativa del Brazil. Octubre 2009.
- ALVAREZ, Ana; FERNÁNDEZ, Berta (2010) “Políticas de vivienda y procesos de transformaciones socio espaciales en el Departamento de General San Martín, Mendoza.” Documento presentado en el Foro Regional Red Muni 2010 Cuyo: “Políticas Públicas para el Desarrollo Local”. Mendoza 14 y 15 de octubre de 2010.
- AROCENA, José (1989) “Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria”, Cuadernos del CLAEH N° 51, Montevideo, p.50-55.
- AROCENA, José (1997) “Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual”. Revista: Persona y Sociedad, ILADES, Santiago, Chile.
- ARQUEROS MEJICA, M; GIL Y DE ANSO, M; MENDOZA, M; ZAPATA, M. (2008) “Córdoba y Mendoza: dos casos para pensar la Producción Social del Hábitat” Revista INVI, mayo, año/vol. 23, número 062, pág: 21-73, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- ARROYO, Daniel (2005) “Las dimensiones actuales del desarrollo local en Argentina”, FLACSO, Posgrado en desarrollo local y economía social, modalidad virtual, Módulo 2, Clase 4.
- BARRETO, Miguel A. (2002) “Expansión urbana y producción del hábitat en las capitales provinciales del Nordeste Argentino durante la década del '90” Grupo de Investigación FORURBANO, Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR)

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE, Resistencia, Chaco, Argentina. Texto On-line: <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/2002/cyt.htm>

- BOISIER, Sergio (2003). “¿Y si el Desarrollo fuese una emergencia sistémica?, Conferencia dictada en Jornadas de análisis e intercambio de experiencias sobre Universidad y Desarrollo Local: aprendizajes y desafíos en un contexto de crisis. 6 de mayo 2003. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- BOMBAROLO, Félix (2007) “La política federal de vivienda. Balance de cuatro años de gestión”. Documento presentado en “SEMINARIO DE ACTUALIZACIÓN EL DERECHO DE HABITAR”. Enfoques y herramientas para abordar los problemas del hábitat en el marco del paradigma del Derecho a la Ciudad” Universidad Nacional de Cuyo / Facultades de Ciencias Políticas y Sociales / Mendoza, Agosto de 2009.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2007) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina
- CAO, Horacio (coordinador) (2007). Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios, Editorial Biblos, Colección Política, Estado y Administración Pública, Buenos Aires.
- Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH) Dir: Lentini, Mercedes; Co Dir: Palero, Delia y equipo (2007) “Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana” Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/2811/lentinihabitad2.pdf
- Centro latinoamericano de administración para el desarrollo (CLAD) (1998) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2007.
- CLICHEVSKY, Nora (2003) “Cambios en el espacio metropolitano” en La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Andra Catenazzi y Juan D. Lombardo (compiladores), Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Bs. As., Argentina.

- CLICHEVSKY, Nora (2009) “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano” Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 63-88. Universidad Nacional de Colombia
- Consejo Nacional de Vivienda (2007) Revista del Consejo Nacional de Vivienda, N° 23, Año 8, Noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.ipvmendoza.gov.ar/>
- Convenio marco programa federal plurianual de construcción de viviendas, disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/construccion/normativa.html>
- CORAGGIO, José Luis (1997) “Descentralización, el día después...”, Secretaría de Postgrado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- CORTI, Marcelo (2010) “El florecer de las normas...La Ley de Regulación del suelo en la Región Metropolitana de Córdoba y la Ordenanza de plusvalía urbana de Bariloche”. Revista digital Café de las Ciudades, Año 9 / Número 97 / Noviembre 2010.
- CRAVINO, María Cristina; Fernández Wagner, Raúl; Varela, Omar (2000) “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90”, Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento área Políticas Sociales y Urbanismo.
- CUENYA, Beatriz (2000) “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”. Versión corregida en el 2000 del trabajo presentado en el Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales, organizado por la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad de Mar del Plata y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 18 y 19 de noviembre de 1999.
- CURTIT, Guillermo (2003) “Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales: reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios”. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- DAVIS, Mike (2006) “Planeta de ciudades miseria” editorial Foca, Madrid, España.
- DE LEÓN, Peter, “Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier”, Gestión y Políticas Públicas (CIDE), vol. VI, Nro. 1, México, primer semestre de 1997. Disponible en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- DE MATTOS, Carlos (1990) “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, Revista de Estudios Regionales N.º 26 (1990). PP. 49 · 70

- DELCOURT, Laurent; CHERU, Fantu; Asian Coalition for Housing Rights; ZICCARDI, Alicia; LUNGO, Mario; Alliance Internationale des Habitants (2008) “Explosión urbana y globalización” editorial Popular S.A., Madrid, España.
- DIARIO LOS ANDES, 21 de Septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/9/21/baldios-zonas-urbanas-516159.asp>
- DIARIO PAÍS 24, 16 de Marzo de 2011. Disponible en <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=110992>.
- DIARIO TIEMPO ARGENTINO, 17 de Diciembre de 2010. Disponible en: <http://tiempo.elargentino.com/notas/rosario-prohibio-construccion-de-nuevos-countries-y-barrios-cerrados>
- DIARIO RÍO NEGRO, 17 de octubre de 2010. Disponible en: www.rionegro.com.ar
- FEINMANN, José Pablo (1994) “Ignotos y famosos : política, posmodernidad y farándula en la nueva Argentina” Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1994
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina” Capítulo del libro: “Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas”, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasilia , Brasil
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2008) “Democracia y ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)”. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Biblioteca Nacional, Bs. As., Argentina.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2009) “Seminario de actualización el derecho de habitar”. Enfoques y herramientas para abordar los problemas del hábitat en el marco del paradigma del Derecho a la Ciudad” Universidad Nacional de Cuyo / Facultas de Ciencias Políticas y Sociales / Mendoza, Agosto de 2009.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2009) “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano”. X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, Jueves 13 y viernes 14 de agosto.
- GABAY, Ruth Eliana (1999) “El desarrollo local en el contexto del capitalismo global”. Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo- Mendoza, Argentina.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1996) “La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural” presentado en el I Congreso Interamericano del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998) “Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión”. En Políticas Públicas y Desarrollo Local. García Delgado y otros. FLACSO. Centro de estudios interdisciplinarios. Instituto de Desarrollo Regional, Buenos Aires, Argentina.
- GASCÓ HERNÁNDEZ, Mila (2002) “Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas”, en Gestión y análisis de políticas públicas, Abril, pp. 56-57.
- Honorable Concejo Deliberante de San Pedro (2010), proyecto de ordenanza de “edificación necesaria”. Disponible en <http://www.hcdsp.gov.ar/textoexped.asp?exp=1954/10>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) (1997) “Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina (1989 - 1996)”. Dirección nacional de estudios y documentación. Dirección de estudios e investigación. Coordinador: lic. Norberto Zeller, Serie I. Desarrollo institucional y reforma del estado. Documento n°58, Bs. As., Argentina.
- ISUANI, Ernesto / TENTI, Emilio / LUMI, Susana / GOLBERT, Laura / LO VUOLO, Rubén / PÉREZ, Claudio (1989). Estado democrático y política social. EUDEBA. Buenos Aires.
- JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel (2009) “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano (primera reimpresión)”, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE 50 años. Página 330 a 349., Bogotá, Colombia.
- LENTINI, Mercedes (2008), “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano”, aceptado para su publicación en: Economía, Sociedad y Territorio, Revista del Colegio Mexiquense, México, N° 27, mayo- agosto 2008.
- LENTINI, Mercedes; PALERO, Delia; MONTAÑA, Elma (2007) “Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana”, Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH) Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/2811/lentinihabitat2.pdf
- LENTINI, Mercedes; PALERO, Delia; MONTAÑA, Elma (2009) “Política habitacional argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y desafíos frente a la

urbanización de la pobreza”, Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH) Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

- LENTINI, Mercedes; PALERO, Delia; MONTAÑA, Elma (2010) “La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana”. Ponencia presentada en el XI SEMINARIO INTERNACIONAL RII, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, octubre 2010.
- LÓPEZ, Andrea y ZELLER Norberto (2006) “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal” Revista Argentina de Sociología año 4 N° 6, pp. 129-159
- LÓPEZ, Eduardo (2002): “Políticas habitacionales e intervención social”, Margen Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales, edición electrónica, Edición N° 26 - invierno 2002.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Universidad Nacional de Quilmes (2007) “La Situación Habitacional en Argentina Año 2001: Provincia de Mendoza. Proyecto “Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina”. Buenos Aires, Enero 2007.
- MONTANER, Josep (1993), “Después del Movimiento Moderno. Arquitectura de la Segunda Mitad del Siglo XX”, Barcelona, Gustavo Gilli.
- Movimiento por la Reforma Urbana y otras organizaciones (2010) “Informe sobre la situación del Derecho a la Ciudad en Argentina. Una perspectiva del déficit urbano desde las organizaciones sociales y la academia” Revista Café de la Ciudades, Año 9, Número 92, Junio 2010. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_92.htm
- ORTIZ FLORES, Enrique (2006) “Producción social del hábitat. Componente estratégico de las políticas de Estado en vivienda y desarrollo urbano”. Encuentro de MINURVI, Montevideo, Uruguay 5 de octubre, 2006
- OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4, 1976.
- OSZLAK, Oscar (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Estudios Cedes, vol. 3, N° 2, Buenos Aires, Cedes, , págs. 58.

- OSZLAK, Oscar (1991) “Merecer la ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano” Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y HVMANITAS, Buenos Aires, Argentina.
- PANDO, Martín (2010) “El proyecto de Ordenanza de Edificación Necesaria en San Pedro, Buenos Aires. Sobre los terrenos baldíos, la especulación inmobiliaria y las paradojas del mercado”. Revista digital Café de las ciudades, Año 9 / Número 91 / Mayo 2010. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_91_2.htm
- POGGIESE, Héctor Atilio (2000) “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad”, Presentado al Seminario "Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?". Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Realizado en el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) en Rio de Janeiro, 30 e 31 de marzo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): “Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009. Segregación residencial en Argentina”.
- QUETGLAS, Fabio (2005) “Teorías del desarrollo local y endógeno en Europa y América Latina”. FLACSO, Posgrado en desarrollo local y economía social, modalidad virtual, módulo: 2, clase 5.
- REESE, Eduardo (2010) “Desafíos de la planificación y gestión del suelo en Argentina” Encuentro Nacional “La Planificación Territorial como Política de Estado”. Panel: Planificación y Ordenamiento Territorial en sus dimensiones urbana y rural”, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Buenos Aires 7 y 8 de Septiembre de 2010.
- RODRÍGUEZ, Carla (2000) “Cooperación intermunicipal ¿por qué? una mirada desde la experiencia de descentralización de la política habitacional en la provincia de Mendoza”. Universidad Nacional de Quilmes. Biblioteca digital. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=6>
- RODRIGUEZ, M. C. (1998) “Descentralización de la política habitacional: consideraciones sobre las reconfiguraciones de las relaciones estado-mercado en el nivel local a partir de dos estudios de caso. Colección CEA, UBA. Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ, María C, DI VIRGILIO, María M. (2007) “Política del hábitat, desigualdad, y segregación socio-espacial en el Área metropolitana de Buenos Aires. Primera edición: AEU-IIGG Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino

Germani Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat hic-al FVC-MOI-SEDECA, Bs. As., Argentina.

- RODULFO, María Beatriz (2005) “La situación habitacional y las políticas públicas” Vivienda popular N° 56. Disponible en http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_bibliografia_trabajos_suscr.htm
- SARLO, Beatriz (1994) “Fragmento de Escenas de la vida posmoderna; Intelectuales, arte y videocultura”. Ariel. Disponible en <http://www.literatura.org/Sarlo/bscentro.html>
- Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Vivienda. (1999). Vivienda: logros y desafíos, Buenos Aires.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén; FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2006) “Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina”. Ed. Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica. Capítulo 3.
- SVAMPA, Maristella (2002) “Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social “hacia arriba” : socialización, sociabilidad y ciudadanía”_Conferencia inaugural realizada en el marco del Coloquio Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas , en la Universidad de Guadalajara, realizado entre el 17 y el 20 de junio de 2002. Versión publicada en la revista ESPIRAL, Guadalajara, México, 2004.
- SVAMPA, Maristella (2004) “La brecha urbana. Countries y Barrios Privados”. Colección Claves para Todos. Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina.
- TERRY M. MOE (1998) “La teoría positiva de la burocracia pública”_Versión publicada en Saiegh, Sebastián y Tomassi, Mariano (comps.), La nueva economía política: racionalidad e instituciones, Buenos Aires, EUDEBA en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2007.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999) “Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno”. Pirámide. Madrid, España.
- VIDAL-KOPPMANN, Sonia (2001) “Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)” Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, N° 94 (70), 1 de agosto de 2001.
- VILAS, Carlos (2003) “Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990” Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública.

- ZELLER, Norberto (2007) “Principales Ejes del Proceso de Transformación Estatal (1983-2003)” en “Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)”, Instituto Nacional de Administración Pública, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina.