



CAPACIDADES LOCALES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL HÁBITAT EN MUNICIPIOS ARGENTINOS

LOCAL CAPACITIES FOR INTEGRAL HABITAT MANAGEMENT IN ARGENTINE MUNICIPALITIES

DANIELA GARGANTINIⁱ

Fecha de Recepción: 31/10/2016 | Fecha de Aprobación: 21/04/2017

Resumen: El déficit habitacional en el país se ha mantenido históricamente. Durante las últimas décadas el protagonismo de los ámbitos locales se ha incrementado y se han propiciado modificaciones en sus modos de gestión. Sin embargo la realidad urbana y habitacional del país encuentra sus posibilidades de atención y resolución en estrecha relación con las capacidades y condiciones institucionales de los gobiernos municipales.

La particular forma de abordar la problemática habitacional es determinante, ya que los procesos socio-espaciales relacionados con el acceso a la ciudad y las formas de producción del hábitat son esencialmente locales.

El presente trabajo expone los alcances y resultados alcanzados a partir del proceso de acompañamiento y asesoría a municipios del país desarrollado bajo el Programa de apoyo a la gestión local del hábitat SAM- AVE/CEVE. El mismo consideró en su cobertura geográfica municipios de diversas provincias del país (La Rioja, Corrientes, Chaco, Catamarca y Mendoza) y se ejecutó desde el 2014 hasta inicios del 2016 bajo convenio de trabajo colaborativo entre el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), la Asociación de la Vivienda Económica (AVE) y la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio de Interior y Transporte de la Nación.

El interés y aporte de este estudio se centra en el análisis pormenorizado de los procesos de gestión local del hábitat que fueron acompañados, y en la identificación de las condiciones institucionales (capacidades y debilidades locales en materia de estructuración del problema en cuestión, capacidad de planeación y gestión, y adecuación político-técnica de las iniciativas) existentes para atender a las diversas problemáticas habitacionales presentes en los ámbitos locales.

Palabras Claves:

Gestión local.

Hábitat.

Capacidades

institucionales.

ⁱ Doctora en Arquitectura por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Magíster en Hábitat y Vivienda, con especialidad en Promoción y Gestión del Desarrollo Local (España). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina), y miembro del equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (Córdoba).

Abstract: Housing shortage in the country has historically persisted. During the last decades local areas have increased their role and changed their ways of management. However, responsiveness and resolution of urban and housing problems in the country depend on capacities and institutional conditions of municipal governments. Specific housing problem approach is crucial since socio-spatial processes related with access to the city and habitat production systems are essentially local.

This paper presents the scope and results achieved from municipality support and advice processes developed under the local habitat management support program called SAM-AVE/CEVE. It considered a geographical coverage which encompassed municipalities in several provinces (La Rioja, Corrientes, Chaco, Catamarca and Mendoza), running from 2014 to early 2016, under a collaborative work agreement between the Affordable Housing Experimental Center (CEVE), the Affordable Housing Association (AVE) and the Municipal Affairs Ministry (SAM) of the National Interior and Transportation Ministry.

The interest and contribution of this study is focused on the detailed analysis of accompanied local habitat management processes and existing institutional conditions identification (local capacities and weaknesses in structuring the problem under consideration, capacity planning and management, and initiatives' political - technical adequacy) in order to meet various housing issues within local areas.

Key words:

Local management.

Habitat.

Institutional capacities.

Introducción

La cuestión habitacional en América Latina resulta uno de los factores de mayor incidencia en la determinación de la pobreza. Y si bien en los últimos años el acceso a infraestructura y servicios ha mejorado en la región (Blanco, 2016), desde hace varias décadas, los indicadores habitacionales no han variado sustancialmente.

Los programas de mejoramiento y de participación activa del usuario se han visto incrementados en las últimas décadas; no obstante, las políticas implementadas se han enfocado mayoritariamente en modelos de producción de vivienda terminada, producida centralizadamente, por empresas constructoras, y con escasa participación de las familias destinatarias.

Concomitantemente, desde la década del '90 los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en la región han planteado la renovación del papel específico de las ciudades, se ha acrecentado su protagonismo y se han impulsado modificaciones en sus modos de gestión. Así, los municipios han asumido actitudes activas orientadas a la gestión de políticas sociales y urbanas en el marco de procesos de desarrollo local y regional.

Sin embargo esta tendencia se ha refrenado ante la recuperación del papel activo de los estados nacionales y el surgimiento de gobiernos "post-neoliberales" tras la crisis capitalista iniciada en 2008. La última década ha transitado procesos recentralizadores en materia de diseño y gestión de políticas sociales (Cravacuore, 2015) y se han reducido las posibilidades de diseñar y gestionar políticas urbano-habitacionales más pertinentes a las necesidades reales de la población.

La reversión de este proceso encuentra sus posibilidades de atención y resolución no sólo en el impulso de

políticas que incluyan a los municipios como sujetos activos en su gestión e implementación, sino en estrecha relación con las capacidades y condiciones institucionales del gobierno municipal en cuanto sujeto factible de recuperar el rol que le compete en temáticas de indiscutible incumbencia local, como resulta la planificación y gestión del territorio y el hábitat de los ciudadanos.

Entendidas como la manera en que los municipios son capaces de transformar las demandas y problemas detectados en acciones públicas eficaces y eficientes, las capacidades y condiciones institucionales resultan determinantes del tipo y alcance de las intervenciones posibles. De igual forma, constituyen las bases para el replanteamiento de nuevos modos de definición de políticas públicas con mayor participación del nivel local en su determinación y ejecución.

Bajo este marco conceptual y de contexto, el presente trabajo pretende profundizar en el análisis de las potencialidades del involucramiento y participación del ámbito municipal en las políticas habitacionales, tanto en la fase de definición (diseño de las políticas) como de su implementación (gestión).

Para ello, se toma como insumo el estudio del proceso implementado bajo el Programa de apoyo a la gestión local del hábitat SAM- AVE/CEVE.

El interés y aporte de este trabajo se centra en el análisis de los procesos de gestión local del hábitat que acompañaron estas acciones, los cuales permitieron identificar participativamente las condiciones institucionales y capacidades locales existentes o necesarias de desarrollar, así como los alcances y limitaciones del ámbito municipal para atender a las diversas problemáticas habitacionales, como una de las estrategias posibles de mejoramiento de las políticas habitacionales vigentes.

El acceso a un hábitat digno y al derecho a la ciudad en el contexto nacional actual

A nivel habitacional son varios los estudios que ponen de manifiesto que en Argentina existe un desfase entre las necesidades habitacionales reales de la población y la naturaleza de las políticas y programas implementados para satisfacerlas (Habitar Argentina, Gargantini, 2005 y 2013; Rodríguez et al, 2011; Fernández Wagner, 2014).

“Si consideramos la situación habitacional a nivel nacional, de los 12.171.675 hogares registrados en el último Censo (INDEC, 2010), el 28,4 % de los hogares argentinos padecen situaciones deficitarias. Recurriendo a fuentes comparativas y considerando los datos disponibles del Censo 2001-2010, en todo el país se observa un leve incremento del porcentaje de hogares en situación deficitaria (aproximadamente 2,3 % más que en 2001).

De dicho déficit, sólo el 10,7 % corresponde al déficit cuantitativo, esto es hogares que resolverían su situación con una vivienda nueva por precariedad (3,7 %) o por hacinamiento de hogar (7 %). Los restantes hogares (17,7 %) requieren refacciones, completamientos o ampliaciones (INDEC, 2010).

Esto estaría indicando que la situación habitacional argentina se caracteriza por un abultado déficit que se mantiene porcentualmente a lo largo de las décadas (26,1 % para el 2001 y 28,4 % para el 2010), el cual se encuentra vinculado al mejoramiento habitacional más que a la necesidad de construcción de viviendas nuevas” (Gargantini, 2013: 29).

Se suman a esta situación los hogares que presentan inseguridad en la tenencia de la vivienda que habitanⁱ la creciente relación ingreso-costos de construcción que provoca que el acceso a la vivienda se encuentre hoy altamente condicionado por la capacidad de ahorro y de pago de los hogaresⁱⁱ; las repetitivas modalidades de construcción masiva, por empresa, bajo licitación y llave en mano que impiden capitalizar los recursos y capacidades de la población demandante; el incremento del valor del suelo urbanoⁱⁱⁱ; y la

carencia de asistencia técnica a los esfuerzos personales por parte del Estado, que junto a otras situaciones particulares complejizan la problemática que se debe atender.

En términos cuantitativos, el censo 2010 (INDEC, 2010) arrojó que la construcción de nuevas viviendas (14,9 %) superó el crecimiento de la población (10,6 %), y sobre un total de 13,8 millones de viviendas, 2,5 millones (18 %) están deshabitadas. Estos datos estarían indicando que se construye, pero no necesariamente para atender al déficit, sino como fondo de inversión y protección de ahorros particulares.

Cualitativamente, el análisis de las políticas efectuadas pone de manifiesto la fuerte preeminencia que la construcción de viviendas llave en mano posee sobre las iniciativas de mejoramiento (completamiento o ampliación), aun cuando el déficit cualitativo representa las mayores proporciones estadísticas (Habitar Argentina).

El tan mentado acceso al Derecho a un hábitat digno y a la ciudad (Habitar Argentina y Foro Social, 2004), como derecho colectivo de usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, resulta así una materia pendiente en el país^{iv}.

Estas situaciones se producen porque si bien el Estado ha ganado presencia y control en algunos ámbitos económicos y políticos, en materia urbana y habitacional continúa ejerciendo el rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos.

“Si bien la recuperación de muchos estados latinoamericanos -como el argentino en la última década- ha favorecido la toma de distancia de las fórmulas clásicas del neoliberalismo, consideramos que aún quedan núcleos duros que ameritan formar parte de la agenda estatal. Entre ellos, el posicionamiento del Estado frente al mercado en materia urbana (...) Este posicionamiento necesario se asocia a un urbanismo gestor o alternativo de políticas activas, a través de la puesta en marcha de programas, proyectos y normas, modelos de gestión y formas de participación integrales y reales. La política urbana (y habitacional) no se agota en el funcionamiento de un único instrumento ni de una única pieza normativa ni código reglamentario (o tipo de política habitacional) sino que busca una política transformadora que aspire al fortalecimiento del rol del Estado municipal, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socio-territorial (Reese, 2003).

El apoyo a nuevas formas de gestión del hábitat

En el campo de las políticas habitacionales, existe un amplio consenso a nivel teórico en torno a la noción de hábitat por sobre la visión mercantil o académica tradicional que concibe a la vivienda como objeto o producto aislado. Esta concepción abarcativa del hábitat ha implicado el avance hacia estrategias más integrales y multidimensionales de atención a la pobreza, intentando superar las acciones sectoriales y los programas asistenciales de reducción de la pobreza. Se busca favorecer la integración social y urbana de los sectores de menores recursos, a partir de modelos de gestión integrales y multiactorales. También se ha evidenciado que el acceso al suelo constituye el primer obstáculo para el acceso a un hábitat digno.

Sin embargo este avance teórico no ha permeado las formulaciones políticas. Evidencia de ello es que aun cuando las políticas implementadas han introducido en la última década nuevas líneas vinculadas al mejoramiento barrial y habitacional, la mayoría de los fondos y programas que se ejecutan siguen apuntando a la construcción de viviendas nuevas^v, desconociendo el variado abanico de necesidades y posibilidades de actuación que desde una comprensión integral de la problemática habitacional pueden reconocerse.

De esta manera, en la mayoría de los casos, la demanda habitacional no se ha abordado adecuadamente y de un modo que facilite dar respuestas satisfactorias al déficit existente.

Producto de este reconocimiento surge el Programa de apoyo a la gestión local del hábitat, el cual se desarrolló desde el 2014 y hasta inicios del 2016 bajo convenio de trabajo colaborativo entre el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), la Asociación de la Vivienda Económica (AVE) y la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio de Interior y Transporte de la Nación^{vi}.

El mismo buscó poner a disposición de los gobiernos locales del país herramientas que les permitan poder abordar la temática de gestión local del hábitat de manera integral, a fin de dar respuesta a las necesidades existentes en su territorio desde el enfoque planteado por el derecho a la ciudad. Específicamente el Programa procuró desarrollar junto a los municipios involucrados una clara identificación de las reales necesidades a atender, un análisis particularizado de recursos disponibles y la elaboración de líneas de acción factibles de ser ejecutadas desde un abordaje integral del hábitat.

Por ello resultó fundamental el aporte de instrumentos metodológicos y herramientas de gestión integral que permitieran identificar y caracterizar la demanda habitacional local, elaborar y gestionar proyectos, articular acciones con otros actores sociales e involucrar participativamente a los destinatarios finales de las diversas iniciativas, factores que el Programa promovió a través de talleres de capacitación, transferencia y asistencia técnica.

Desde sus mentores (AVE-CEVE/ SAM), el Programa procuró dar respuesta al objetivo de proponer pautas operativas y de gestión que hicieran viable una política socio-habitacional local transformadora, para así contribuir en el mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben solucionar.

El mismo, en su etapa inicial (julio 2014- enero 2016) consideró en su cobertura geográfica municipios de diversas escalas y provincias del país (La Rioja: municipio de Peñaloza, Corrientes: municipios de Goya y San Isidro, Chaco: municipio de Laguna Blanca, Catamarca: municipio de Belén y Mendoza: municipio de Tunuyán).

Su concreción exigió la concreción de jornadas de relevamiento de la situación habitacional y de identificación de líneas de acción posibles de poner en marcha en los municipios.

La propuesta planteó visitas del equipo CEVE-AVE/ SAM a las localidades incorporadas al Programa para poder realizar las siguientes actividades:

- Reunión con áreas municipales que aborden las temáticas de planificación, obras públicas, vivienda, hábitat, desarrollo social, trabajo, otros.
- Capacitación introductoria en gestión local del hábitat para dar a conocer e incentivar el uso por parte del municipio de instrumentos de gestión que les permitan avanzar en el abordaje de la temática de hábitat-vivienda a partir de:
 - la adhesión y adopción del enfoque integral y multiactorial del hábitat promovido;
 - el reconocimiento particular de los sujetos, sus necesidades y capacidades (lo cual conlleva el reconocimiento y caracterización pormenorizada de la demanda habitacional existente en cada municipio);
 - la revalorización del rol del gobierno local en el diseño y gestión de las políticas urbanas y habitacionales;
 - el rescate de los modos de gestión e instrumentos, proyectos y programas previamente desarrollados, de la estructura organizacional y de los recursos existentes en el municipio;
 - el conocimiento y transferencia horizontal entre municipios a partir de la socialización de casos modélicos de atención de la problemática habitacional desarrollados en el país;
 - el acceso a tecnologías constructivas y de gestión apropiadas y apropiables;
 - desarrollo colectivo de propuestas de acción factibles de implementarse en cada municipio, las cuales pueden contar con el aval y apoyo de la SAM para su concreción.

Los resultados comprometidos tras las visitas fueron los siguientes:

- informe integral de la situación socio-habitacional del municipio: diagnóstico socio-habitacional, diagnóstico de recursos locales, demanda existente y políticas habitacionales del municipio;
- propuesta para abordaje local de acciones o proyectos integrales de hábitat a partir del análisis integrado del diagnóstico previamente realizado y las capacidades/ recursos locales disponibles;
- procesos integrales y multiactorales de gestión local del hábitat iniciados en cada ciudad.

La participación directa en los procesos de gestión local del hábitat acompañados resultó así un ámbito propicio para el estudio de las condiciones institucionales (capacidades y debilidades locales) existentes para atender a la problemática habitacional existente. También permitió identificar pautas (en materia de estructuración del problema en cuestión, capacidad de planeación y gestión, y adecuación político-técnica de las iniciativas), que permitan el fortalecimiento de las condiciones institucionales que los gobiernos municipales poseen, frente al desafío de mejorar sus capacidades de gestionar localmente las problemáticas habitacionales en el marco de procesos de desarrollo local.

Capacidades y debilidades municipales para la atención integral del hábitat

El relevamiento y análisis de las capacidades y debilidades municipales identificadas se estructuró en base a tres dimensiones iniciales, consideradas constitutivas de las condiciones institucionales de los gobiernos municipales desde el enfoque propuesto por el Derecho a la ciudad y el Consenso Nacional por un Hábitat Digno (Foro Social Mundial, 2004). A saber:

- a) Estructuración del problema y experiencias previas.*
- b) Capacidad de planeación, gestión y recursos disponibles.*
- c) Adecuación política-técnica de las iniciativas.*

a) Estructuración del problema y experiencias previas

Esta dimensión comprende la identificación de los postulados teóricos y empíricos sobre los cuales se asientan las acciones desarrolladas por el municipio. Dicha *“estructuración conceptual de abordaje se evidencia en la precisión de objetivos generales y particulares que se persiguen con los programas o proyectos desarrollados, así como también en cada una de las metas concretas propuestas para materializarlos. A partir de los mismos se evidencian las intenciones propias de la institución y la concepción de la forma en la que entiende deben abordarse la problemática habitacional en cuestión”* (Gargantini, 2013: 77).

Entendiendo que objetivos y metas son formas de objetivar los postulados teóricos y empíricos sobre los cuales se asientan las acciones que se desarrollan, el programa analizado buscó poner a disposición de los gobiernos locales del país herramientas que les permitieran poder abordar la gestión local del hábitat de manera integral, a fin de dar respuesta a las necesidades existentes en su territorio.

Tras los procesos de acompañamiento desarrollados, a nivel de estructuración del problema se pudo evidenciar que la mayoría de los proyectos desarrollados con anterioridad por los municipios involucrados, respondían a una lógica vivandista bajo contratación de empresas constructoras, entregando la vivienda “llave en mano” a las familias que se inscriben en los registros de demanda provinciales. Se desconocían otras posibilidades de actuación vinculadas al mejoramiento, el acceso al suelo, la asistencia técnica a procesos autogestionarios, la regularización de tenencia, la generación de empleo asociado al acceso al hábitat, etc. En casi ningún caso las operatorias presentadas como antecedentes tuvieron la voluntad de articular otros objetivos sociales, así como tampoco propiciar incipientes relaciones con aspectos laborales y/o productivos relacionados a la generación de empleo, ante el reconocimiento de los municipios de poseer escasa incidencia en la modalidad de aplicación de estos programas.

Estas debilidades identificadas encuentran su correlación con la base operativa y financiera de las iniciativas desarrolladas, dado que el financiamiento provino mayoritariamente del nivel nacional, se administró desde las provincias y se otorgó a los municipios a través de cupos. El municipio sólo actuó como simple interlocutor entre las familias y los mencionados organismos en los casos necesarios. Las familias beneficiarias tuvieron así una relación estrecha con dichos espacios estatales (provinciales) y canalizaron allí directamente sus reclamos y/o necesidades, haciendo efectivo el pago de las cuotas de recupero respectivas y tramitando la regularización de la tenencia.

La modalidad de construcción relevada entre los antecedentes expuestos por los municipios fue mayoritariamente de corte tradicional y para la mayoría de las operatorias se articuló con empresas privadas. Excepcionalmente algunas de ellas (y por voluntad propia), contrataron mano de obra local o de las localidades cercanas bajo criterios de estímulo al desarrollo local y regional.

Al no estar instalada la capacidad local para la generación de recursos propios y recuperación de plusvalías urbanas se evidenciaron las reducidas las capacidades de autonomía de los municipios en la generación y desarrollo de líneas propias, las cuales dado el conocimiento cercano de la realidad local, hubieran permitido acciones más pertinentes a las necesidades particulares que aquellas diseñadas centralizadamente bajo parámetros generales.

Por su parte la dotación de terrenos y la ejecución de obras de infraestructura resultó un componente generalmente asignado a los municipios sin que dicha asignación se correspondiera a la disponibilidad de recursos locales para ello. La alineación política entre municipio-nación o municipio-provincia resultó así un condicionante importante para las posibilidades de actuar en materia de vivienda a nivel local.

Los programas o proyectos más integrales (viviendas por ayuda mutua, erradicación de ranchos, mejoramientos habitacionales, políticas de tierra, emprendimientos productivos asociados al hábitat, etc.) resultaron así relegados.

Los criterios de selección de las familias consideraron preponderantemente la vulnerabilidad social de las mismas, sin que se reconocieran sus capacidades y la disponibilidad de diferentes tipos de recursos entre ellas.

La falta de mano de obra calificada a nivel local influyó así en plazos de ejecución prolongados, los cuales no condijeron con la urgencia de las familias que se encontraban en situación crítica y provocó la desactualización de los precios de compra de materiales en relación a los considerados bajo los presupuestos iniciales. Si bien en algunos casos se propició el contar con la participación de las familias beneficiarias para la construcción, no se fomentó el trabajo comunitario en ninguna etapa del proceso de planificación y ejecución de las viviendas.

La comprensión reducida y sectorial del problema explica así el tipo de experiencias previas desarrolladas, condicionando las acciones futuras a implementar, de ahí la necesidad de avanzar hacia abordajes más abarcativos, complejos e integrales propios de un enfoque de derecho.

Por ello, a partir de la constatación de los elementos arriba descriptos en las instancias diagnósticas iniciales desarrolladas en cada municipio bajo el Programa que en este artículo se analiza, se invirtió el proceso tradicional de definición y gestión de políticas vigente en el país^{vii}.

El Programa de apoyo a la gestión local del hábitat otorgó a los municipios un espacio para la formación específica, el análisis pormenorizado de las experiencias previas desarrolladas, y de las necesidades y capacidades existentes en cada territorio y estructura institucional para, desde allí, plantear el diseño y ejecución de políticas habitacionales más pertinentes a sus realidades particulares.

Para ello el Programa no brindó inicialmente recursos para la ejecución de unidades o mejoras habitacionales o urbanas, sino que se concentró en aportar instrumentos formativos, metodológicos y herramientas de gestión integral que permitan identificar y caracterizar la demanda habitacional local,

elaborar y gestionar proyectos, articular acciones con otros actores sociales e involucrar participativamente a los destinatarios finales de las diversas iniciativas. Estos aportes, como ya mencionamos, se concretizaron a través de talleres de capacitación, transferencia y asistencia técnica, con el aporte de equipos técnicos especializados de SAM, AVE y CEVE.

Desde una concepción integral del hábitat, el programa intentó proponer y acercar a los ámbitos municipales pautas operativas y de gestión que permitieran hacer viable una política socio-habitacional local transformadora para así contribuir en el mejoramiento de la capacidad de atención de las problemáticas habitacionales a solucionar.

Las modalidades constructivas y productivas, así como los sectores sociales considerados en cada uno de los proyectos desarrollados bajo el Programa fueron variados^{viii}, adaptados a las necesidades particulares manifiestas en cada territorio a partir de una clara estratificación de la demanda y de las capacidades existentes en cada sector considerado.

Así, si bien no se modificaron los marcos regulatorios, operativos, administrativos específicos y financieros vigentes a nivel central, se potenciaron diferentes tipos de intervención (reordenamiento urbano, provisión de servicios, mejoramiento habitacional, acceso al suelo, asistencia técnica a procesos autogestionarios, regularización de tenencia, generación de empleo asociado al acceso al hábitat, atención a la emergencia habitacional, etc.), y se evidenció a partir de ellos el margen de actuación local posible aún bajo políticas de diseño centralizado. Por su parte, si bien los proyectos elaborados requieren del aporte de recursos provinciales y nacionales, tras su diseño se reconocieron los recursos locales existentes así como iniciativas accesibles a los municipios en materia urbano-habitacional no requirentes de fondos externos, evidenciando los márgenes de autonomía municipal posibles en materia económico-financiera con fines urbano-habitacionales.

Este proceso propició a su vez el replanteamiento del modo de organización y gestión local de lo habitacional, estimulando cambios a nivel institucional a la luz de los proyectos desarrollados. Así varios municipios^{ix} reorganizaron o crearon sus áreas y marcos normativos locales de atención al hábitat.

Aun así, el margen de actuación posible se vio condicionada por la necesidad de obtener fondos provinciales o nacionales, constituyendo un punto importante a subsanar a partir del desarrollo de capacidades de regulación en materia de crecimiento urbano (ej: captación de plusvalías, banco de tierras y regulación de tierras ociosas, reformas de tasas municipales vigentes, etc.) y de negociación-presión ante niveles superiores de gobierno.

b) Capacidad de planeación, gestión y recursos disponibles

Esta dimensión analiza las capacidades locales de planeación y gestión de acciones habitacionales, a partir de la consideración de la disponibilidad de recursos existentes a nivel municipal y local.

Siguiendo las etapas de planificación necesarias para el desarrollo de acciones habitacionales, el relevamiento inicial llevado adelante por el Programa en cuestión permitió constatar una deficiencia en la etapa diagnóstica (identificación y caracterización del déficit habitacional local). En la mayoría de los municipios no se cuenta con registros locales integrales y abarcativos, articulados con los registros provinciales, que permita esta caracterización detallada como fase inicial del diseño de políticas más pertinentes. Se desconocen así las cantidades de familias/hogares que se encuadran bajo las distintas problemáticas (especialmente aquellas de corte cualitativo) y hay ausencia de registros sobre la propiedad de la tierra (esto supone grandes porcentajes de la tierra que no poseen saneados sus títulos).

Operativamente, se evidenciaron dificultades en la incorporación de otras modalidades productivas diferentes a la tradicional, principalmente por falta de capacitación en aspectos relacionados a la conformación, organización y administración de las mismas. De la misma manera la no regulación de

opciones como la contratación de mano de obra local por parte de las empresas constructoras, resultó ser un factor que impidió la capitalización de los emprendimientos habitacionales con fines socio-laborales y de desarrollo local.

En términos de articulación intra e interinstitucional, se evidenció el desarrollo de estructuras municipales adecuadas y consistentes, aunque las mismas se caracterizaron por una marcada desarticulación entre áreas.

Comunicacionalmente se pudo reconocer que no se conocen las operatorias vigentes a nivel provincial y nacional factibles de capitalizarse.

En este análisis la integración de las áreas así como la articulación interniveles gubernamentales resultó ser una variable ausente, lo cual resultó otro factor que impide tener documentaciones más completas y actualizadas, y realizar en forma conjunta el diseño, ejecución y control de las obras o mejoras habitacionales necesarias.

La decisión, planeación y gestión centralizada de las operatorias habitacionales bajo programas nacionales o provinciales que son administrados y ejecutados por los organismos provinciales, no favorece así la capitalización e incentivo de las capacidades locales de gestión y los recursos disponibles en estos ámbitos.

En cuanto a las capacidades instaladas se evidenció una dotación interesante tanto de recursos humanos como de materiales y herramientas. La disponibilidad de espacios, herramientas, maquinarias más complejas y equipos es importante en la mayoría de los casos con los cuales se trabajó. Sin embargo para el caso de municipios pequeños, si bien se poseen recursos humanos, los mismos cuentan con escasa carga horaria en sus dedicaciones o bien se carece de profesionales especializados y expertos en las diferentes temáticas que puedan facilitar procesos integrales.

La disponibilidad de tierra urbana se resaltó como un bien estratégico pero escaso a nivel local. Esta escasez está relacionada con la poca intervención del estado municipal en el mercado del suelo, así como con la poca claridad que existe a nivel jurisdiccional entre municipios linderos o entre municipios y provincia, especialmente en zonas rurales o denominadas "grises".

En términos presupuestarios y tal como se ha mencionado, los municipios no tienen capacidad de generar recursos de origen tributario significativos por lo que dependen directamente de la coparticipación para su funcionamiento y pago de personal o gastos corrientes. Los recursos afectados al desarrollo urbano y habitacional provienen de programas provinciales y nacionales que puedan gestionarse, cuya asignación resulta discrecional según la afinidad político-partidaria existente. Esta clara dependencia planteó serias limitaciones a la hora de disponer de recursos propios para desarrollar acciones locales de hábitat así como en otros temas prioritarios (salud, educación, etc.)

La recaudación tributaria se constató como reducida en los municipios donde se trabajó y la puesta en práctica de estrategias de recupero por las obras realizadas es aún incipiente.

La vinculación con actores externos se resaltó como muy favorable para las localidades, dado el conocimiento cercano con los mismos. A pesar de ello, la participación de los pobladores en la planificación y ejecución de las obras es todavía escasa, situación que genera problemas para una correcta apropiación y uso de las mismas. En este sentido el no contar con suficiente mano de obra formalmente calificada constituye un factor que dificulta los procesos de construcción y habilitación necesarias.

De esta manera las capacidades de planeación, de gestión y los recursos disponibles a nivel local no están debidamente consideradas a la hora de implementar acciones de la situación habitacional existente.

Frente a todo lo detallado, el Programa procuró fortalecer las capacidades locales a partir de la identificación de las mismas, la formación de sus equipos técnicos y políticos locales, la incorporación de otros actores (internos y externos), la articulación intra e intermunicipal en cada iniciativa y la apertura

hacia formas innovadoras de captar recursos propios con los cuales intervenir autónomamente bajo proyectos particulares.

c) Adecuación política-técnica de las iniciativas

Esta dimensión considera el nivel de pertinencia y correlación entre las necesidades y capacidades de las familias demandantes y las acciones que se desarrollan, tanto a nivel socio-cultural como económico, financiero y ambiental.

En este sentido el Programa analizado pudo relevar que las operatorias dependientes de los organismos superiores son destinadas mayoritariamente a los sectores medios-altos con cierto poder adquisitivo. Los sectores de bajos recursos, en condiciones de Necesidades Básicas Insuficientes (NBI) y los que no tienen ingresos formales y demostrables, no se encuadran en los proyectos desarrollados mayoritariamente por los municipios, por lo que es notoria la falta de acceso a la vivienda por parte de estos sectores.

De esta manera, si bien las capacidades de gestión de los municipios para captar programas de vivienda de otros niveles resultaron importantes aun a pesar de sus condicionamientos políticos ante la falta de alineación con los niveles provinciales o nacionales, los mismos no responden a las necesidades locales, ya que están dirigidos predominantemente a los sectores de población que poseen un ingreso familiar comprobable y formal. Así, según los relevamientos efectuados tras el desarrollo del Programa en los municipios intervinientes del mismo, los sectores más necesitados no son mayoritariamente considerados ni cuentan con operatorias pertinentes a sus necesidades y capacidades.

Se registró que tanto la determinación del déficit habitacional como las tipologías que se construyeron se encontraron predeterminadas por instancias superiores, generalmente provinciales. En la medida de sus posibilidades, los municipios adaptaron el uso de los recursos y las tipologías al entorno local. Sin embargo resultó difícil poder evitar los inconvenientes en relación a las supervisiones y certificaciones de obra de dichas adaptaciones por parte de organismos provinciales o nacionales encargados de auditar.

De igual forma, aun cuando las necesidades habitacionales están fuertemente concentradas en aspectos cualitativos tales como acceso a la tierra, regularización dominial, provisión de baños, terminaciones, ampliaciones varias y refacciones/reemplazo de techos, las políticas habitacionales resultan todavía eminentemente vivendistas.

Las operatorias realizadas a través de organismos superiores no favorecieron así el desarrollo local, y se evidenció resistencia a incorporar variables bioclimáticas y/o ecológicas de ahorro energético en las selección de tecnologías y de diseño.

Desde estas constataciones el Programa de apoyo a la gestión local del hábitat desarrolló junto a los equipos locales, proyectos varios según las distintas estratificaciones de la demanda habitacional identificada. De esta manera se propusieron y desarrollaron proyectos diversos en cada localidad tales como:

- reorganización y creación de Áreas o Direcciones de asuntos habitacionales;
- iniciación de procesos de planificación y regulación normativa de ocupación, densificación y/o construcción de la ciudad;
- elaboración de normativa urbana, de edificación y de densificación para las localidades necesitadas de ellas;
- implementación de políticas locales de tierra;
- provisión regional de infraestructura para consumo doméstico y activación de fuentes productivas;
- desarrollo y puesta en marcha de registro pormenorizado, integral e integrado del déficit habitacional local;

- programas locales de mejoramiento y ampliación de viviendas, programas locales de construcción de viviendas nuevas;
- programas municipales de capacitación constructiva, productiva y tecnológica para el mejoramiento habitacional;
- constitución y consolidación de programas de producción de componentes y cooperativas de trabajo para mejoramientos habitacionales a través del impulso de líneas de microcréditos;
- creación de registros de la propiedad de la tierra;
- programas de emergencia habitacional, entre otros.

Los mismos quedaron en manos de los municipios apoyados para su implementación y/o presentación ante entidades de niveles superiores en caso de requerirse financiación específica.

Lineamientos de acción necesarios para una nueva gestión local del hábitat

La atención al problema habitacional resulta un eje sustancial de las políticas sociales, dado que constituye uno de los factores clave en la determinación de la pobreza y la exclusión de grandes sectores de la población en nuestras ciudades.

Sin embargo las líneas políticas históricamente desarrolladas no han podido mitigar las situaciones deficitarias. Aún con inversiones considerables en la materia durante las últimas décadas, los indicadores habitacionales no han logrado disminuir los porcentajes históricos. Esta situación exige el replanteo de los factores e indicadores de pertinencia a partir de los cuales es necesario evaluar las acciones desarrolladas, donde el enfoque del Derecho a la ciudad y a un hábitat digno puede brindar aportes significativos.

En este replanteamiento e incorporación del enfoque en el diseño y gestión de las políticas urbano-habitacionales, la incorporación y reposicionamiento del rol del municipio resulta un punto de análisis y debate.

Frente a ello este artículo pretendió profundizar el estudio de las potencialidades del involucramiento y participación del ámbito municipal en las políticas habitacionales, tanto en la fase de definición (diseño de las políticas) como de su implementación (gestión), a partir del estudio del Programa de apoyo a la gestión local del hábitat SAM- AVE/CEVE, como una de las estrategias posibles de mejoramiento de las políticas habitacionales vigentes.

El foco del análisis giró en torno a lograr dilucidar y poner en cuestión las condiciones y capacidades institucionales existentes y necesarias en los ámbitos locales para asumir un rol más protagónico. Unido a ello se buscó evidenciar los apoyos que desde los niveles provinciales y nacionales debieran darse para que esto suceda.

Siguiendo los aportes de Brugué y Gomá (1998:25 y 32) este replanteamiento supone una nueva estructura y alcance de la agenda local de actuación sustentada en tres aspectos clave: “la plasmación de una oferta más compleja de políticas, la adopción de nuevos roles estratégicos y la emergencia de nuevos estilos de gobierno”.

La suma de impactos de estos cambios contextuales e institucionales sobre la esfera local recrea así las condiciones para una aportación mucho más significativa de los municipios en el terreno de las políticas públicas. En concreto, la transición múltiple hacia un modelo económico más valorizador del territorio, hacia estructuras sociales más fragmentadas, hacia identidades colectivas de matriz más vivencial y comunitaria, hacia un sistema urbano difuso con nuevas fracturas y hacia formas de gobierno multinivel, se proyecta en:

- a) una agenda pública local más compleja;
- b) nuevos roles de política pública más sustantivos y estratégicos;

c) y nuevos estilos de gobierno local relacional, con confluencias intergubernamentales y ciudadanas que quiebran las pautas tradicionales de división centra/local y público/privada del trabajo político.

El caso-ejemplo analizado (Programa SAM- AVE/CEVE) ha podido evidenciar que la mayoría de las políticas habitacionales ejecutadas en el país no contemplan ni consideran estas condiciones como necesarias para ganar en pertinencia y adecuación de las acciones que se desarrollan. De la misma forma, ha permitido detectar aquellas capacidades existentes, tanto como debilidades que debieran superarse.

Sin embargo y aun desde el convencimiento de la necesaria participación estructurante del gobierno municipal en la determinación de las políticas urbano-habitacionales desde la asunción de un rol más comprometido en las decisiones, el estudio realizado evidencia que muchas de ellas desbordan también las capacidades políticas, técnicas y de gestión de los poderes locales. De aquí la enorme importancia de desplegar estrategias relacionales y estructuras de asociación, así como de apoyo específico en la formación de sólidos equipos técnicos y de crecimiento de la autonomía a partir de la conjugación de sus propios recursos competitivos y económicos con estrategias de concertación social e institucional de objetivos, financiamiento y líneas de actuación.

De esta manera, resulta fundamental la implementación de programas de apoyo a la consolidación de estas capacidades, integrados complementariamente a las políticas urbano-habitacionales en curso. Esta consideración no sólo exige un replanteamiento de las políticas hoy diseñadas e implementadas, sino además del modo de actuación sectorizada de los niveles estatales superiores (provinciales y nacionales).

Sin que ello suceda, el posicionamiento del municipio como actor estratégico en el campo habitacional y urbano no dejará de ser una deuda pendiente en la búsqueda de soluciones superadoras a las históricamente desarrolladas en materia habitacional en la región.

Bibliografía

BAER, L. (13 de noviembre de 2011) "Política de suelo y acceso a la vivienda. Especulación inmobiliaria", *Página 12*. Suplemento Cash, pág. 3. Buenos Aires, Argentina.

BLANCO, C. (2016) "El rol de los municipios en tiempos de la Nueva Agenda Urbana en América Latina", ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano: Gobiernos locales y acceso al hábitat: Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat. 4 de octubre de 2016- Córdoba, Argentina.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords) (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

CRAVACUORE, D. (2015) "Recentralización municipal en América Latina. Algunas razones explicativas", ponencia presentada en la XI Conferencia Interamericana de Alcaldes. Miami, EE.UU.

FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS (2004) *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Quito, Ecuador. [en línea] http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=67 (consulta: 26 de octubre de 2016)

DÁVILA, D. (24 de febrero de 2013) "Tierra cada vez más cara y escasa", *La Voz del Interior* [en línea] <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa> (consulta: 16 de julio de 2012)

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2014) "Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda" en: Gargantini, D. (comp.) (2014) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional* Asociación Vivienda Económica-AVE. Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, D. (2013) *Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios*. Colección Thesys. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, D. (2005) *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys. EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, D. y MARTIARENA, M. (2016) *Tierra de conflictos. Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital*. EDUCC. Córdoba, Argentina.

HABITAR ARGENTINA. Disponible en: habitarargentina.blogspot.com (consulta: 26 de octubre de 2016).

HABITAR ARGENTINA *Consenso Nacional para un Hábitat Digno* [en línea]

<http://habitarargentina.blogspot.com.ar/2014/10/consenso-nacional-para-un-habitat-digno.html> (consulta: 26 de octubre de 2016)

INDEC- *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Buenos Aires, Argentina.

REESE, E. (2003) Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003. Lima, Perú: Lincoln Institute. [En línea]

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/112219/peru/docs/ModuloIV/Reese%20Instrumentos%20de%20gestion%20urbana.pdf> (consulta: 20 de setiembre de 2013)

RODRÍGUEZ, M., TABORDA, a., EULA, M., CAMISSASSO, M., GUGLIELMELLI WHITE, A. (2011) *La evaluación de las políticas habitacionales. Significados y estados del arte*. Cuadernos de trabajo. Serie Investigación N°1. Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

ⁱ Según datos del Censo 2010 (INDEC, 2010) el 13,42 % de los hogares presentan situaciones ilegales en la tenencia de la vivienda que habitan.

ⁱⁱ A modo de ejemplo de esta situación, al 2010 *“la relación ingreso de hogar/costo del metro cuadrado de construcción en Córdoba capital era de 1,91 m². Al 2011 dicha relación era de 1,86 m², lo que pone de manifiesto una disminución anual constante de la capacidad económica de un hogar medio para construir. Según registros efectuados, esta tendencia se manifiesta hasta el 2012, volviendo a recuperar la relación alcanzada en 2010 durante el año 2013”* (Gargantini y Martiarena, 2016: 62)

ⁱⁱⁱ Una comparación de relevamiento de precios en Córdoba capital, realizada por el periódico local La Voz del Interior en el mes de febrero de 2013 frente al mismo chequeo hecho en noviembre de 2007, indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50 %, es decir, un 10 % por año. Aun así, hay zonas donde el alza fue superior al 70 % y, en algunos casos puntuales, del 100 % (Dávila, 2013).

Otros estudios indican que el precio promedio del suelo se quintuplicó desde 2003 en la mayoría de las ciudades del país (Baer, 2011).

^{iv} Este nuevo enfoque tiene su origen en el Foro Social Mundial (2004). En el mismo se ha discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentada en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Este derecho es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Oficina de Coordinación Regional de *Hábitat International Coalition* para América Latina, HIC-AL, 2006).

Movimientos nacionales como el espacio Habitar Argentina o el Consenso Nacional para un Hábitat Digno proponen “un debate amplio y crítico y la puesta en marcha de nuevas políticas y estrategias dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat urbano y rural adecuado en la Argentina” (ver: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>)

Dicho consenso entiende como hábitat digno “al acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción, en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de las comunidades y la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural” (ver: <http://issuu.com/techoargentina/docs/cnhd>)

^v Según la Comisión Nacional de Viviendas y otras fuentes específicas (Comisión Nacional de Viviendas, hasta 2008 y Auditorías, Dirección de Control de Gestión del FONAVI-SSDUyV 2009-2011), las viviendas ejecutadas en el período 1992-2001 ascendieron a 40.114 viviendas y las otras soluciones habitacionales fueron sólo 5.600. Para el período 2002-2010 las viviendas construidas fueron 35.967 mientras que aumentaron las otras soluciones a 16.359. Si bien esta relación mejoró la cantidad de otras soluciones, lo hizo sólo en términos de proporcionales, dado que los mayores porcentajes del presupuesto (91% del presupuesto asignado a vivienda al 2013) continuaron siendo destinadas a la producción tradicional de viviendas, aun contradiciendo los datos censales relacionados a la

demanda vigente (Fuente: Planes de Vivienda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-Presupuesto 2012 y 2013 en: Habitar Argentina).

^{vi} Si bien desde inicios del 2016 el Programa ya no cuenta con el apoyo de la SAM-MI, producto de los cambios acontecidos a nivel del gobierno nacional, el mismo continúa desarrollándose desde el Área de Gestión Integral del Hábitat de AVE-CEVE. Sin embargo para este informe se detallan las actividades desarrolladas durante el período 2014- 2016.

^{vii} El mismo se caracteriza por un nivel nacional o estatal (provincial) determinante de las líneas políticas y municipios ejecutores.

^{viii} Tecnologías de adobe mejorado, construcción tradicional, sistemas prefabricados y diversas combinaciones de todos ellos, ejecutadas bajo modalidades varias tales como la autoconstrucción asistida, la articulación con emprendimientos productivos especializados, la generación de cooperativas de trabajo, la contratación a empresas locales, etc. Los beneficiarios fueron así los sectores bajos, medio-bajos y medios, incluyendo también a los sectores altos en líneas particulares (provisión de servicios, acceso a la tierra y reformas normativas o de tasas).

^{ix} Resulta importante destacar que no todos los municipios incluidos en el Programa lo hicieron, dado el período corto de ejecución del mismo, tras el recambio de autoridades nacionales acontecido a finales del 2015.