

GOBIERNOS LOCALES Y ACCESO AL HÁBITAT

Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat

Daniela Gargantini
Compiladora



Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat
Cravacuore, Daniel [et al.]; contribuciones de Veronica Greppi; compilado por Daniela Mariana Gargantini;
editado por Lucio Scardino.

1a ed compendiada. Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2017.

Libro digital, PDF. Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-27779-5-1

1. Hábitat Urbano. 2. Gobierno Local. 3. Políticas Públicas. I. Cravacuore, Daniel, II. Greppi, Veronica, colab. III. Gargantini, Daniela Mariana, comp. IV. Scardino, Lucio, ed. CDD 320.6

Compiladora

Daniela Gargantini

Compaginación editorial

Verónica Greppi

Edición

Lucio Scardino

Diseño y diagramación

Lucio Scardino

Fotos tapa

Archivo institucional AVE y CEVE

Ciudad de Córdoba, Argentina. Febrero de 2017

Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat.

Comisión organizadora

Daniela Gargantini

Mónica Minoldo

Laura De Salvo

Verónica Greppi

Natalí Peresini

Lucio Scardino

Comité científico

Daniel Cravacuore

Aurelio Ferrero

Daniela Gargantini

Joaquín Peralta

María Beatriz Rofulfo

Colaboradores en la organización

Lucía Fank

Juan Ceballos

Diego Martínez

Georgina Arancibia

Luis Sosa (h)

Camila García

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **p.4**

PRIMERA PARTE. *Capacidades y desafíos para la gestión local en América Latina y el país*

Escenarios del desarrollo municipal en América Latina **p.6**

Dr. Daniel Cravacuore

Capacidades del gobierno local para el desarrollo del hábitat **p.11**

Mag. Mónica Iturburu y Arq. Nahir Melisa Cantar

SEGUNDA PARTE. *La atención de los problemas habitacionales desde los ámbitos locales*

Programa de apoyo a la gestión local del hábitat **p.23**

Dra. Daniela Gargantini

Desarrollo de una política habitacional local autofinanciada

Gestión 2014-2016 y perspectivas a futuro **p.34**

Lic. Carolina Cáceres y Lic. Teresita Ochoa

TERCERA PARTE. *La articulación público-privada en la gestión local del hábitat*

Un diálogo de cincuenta años entre cooperativas de vivienda y gobiernos locales **p.41**

Ing. Benjamín Nahoum

Proyecto Pulso Hábitat. CEVE-CONICET-AVE, Holcim Argentina y AVE **p.51**

Arq. Aurelio Ferrero y Arq. Laura Basso

Proyecto Cordón Ayacucho y Urbanización Ex-Batallón 121. Municipio de Rosario **p.58**

Mgter.CPN Angel Sciara y Lic. Lucrecia Maldonado

CUARTA PARTE. *Organismos públicos vinculados al hábitat*

Programa Hábitat inclusivo. Asentamientos humanos irregulares. Hacia un nuevo ordenamiento territorial **p.64**

Dirección de Hábitat Social de la Provincia de Córdoba. Arq. Franco Facta y Arq. Luis Velez

El rol de los municipios en tiempos de la Nueva Agenda Urbana en América Latina **p.69**

Cid Blanco Junior

CASOS SELECCIONADOS

Programa de Acceso a la casa propia **p.74**

Procesos de Intervención y trabajo interdisciplinario en el marco de las políticas de hábitat de la Municipalidad de Villa María. **p.75**

Monitoreo de los valores del suelo a través de observatorios urbanos implementados en un SIG en la nube **p.76**

Mejoramiento del hábitat: Barrio 9 de julio y Lujan, Villa Constitución (Santa Fe) **p.78**

Construyendo multiactoralmente la gestión local en San Marcos Sierras **p.79**

Introducción

El déficit habitacional en el país se ha mantenido históricamente, por lo cual el 30% de los hogares existentes presentan condiciones inadecuadas de acceso a la vivienda y a la ciudad. Frente a esta situación, existe un amplio consenso a nivel teórico en torno a la noción de hábitat por sobre la visión mercantil o académica tradicional que concibe la vivienda como objeto o producto aislado. Esta concepción abarcativa del hábitat ha implicado el avance y fomento de estrategias más integrales y multidimensionales de atención a la pobreza, intentando superar las acciones sectoriales y los programas asistenciales. Se ha impulsado la integración social y urbana de los sectores de menores recursos, y se han incentivado modelos de gestión multiactorales y participativos para el acceso a un hábitat digno.

Sin embargo, este avance teórico no ha permeado las formulaciones políticas. Evidencia de ello es que la mayoría de los fondos y programas que se ejecutan siguen apuntando a la construcción de viviendas nuevas, desconociendo el variado abanico de necesidades y posibilidades de actuación que desde una comprensión integral de la problemática habitacional pueden reconocerse e implementarse. De esta manera, en la mayoría de los casos, la demanda habitacional sigue creciendo y complejizándose sin que se aborde adecuadamente y de un modo que facilite dar respuestas satisfactorias al déficit existente.

Desde la década del '90 los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en el país han planteado la renovación del papel específico de las ciudades. El protagonismo de los ámbitos locales se ha incrementado y se han propiciado modificaciones en sus modos de gestión. Bajo este nuevo contexto los municipios se han visto obligados a renunciar a su carácter instrumental y despolitizante, asumiendo actitudes activas orientadas a la gestión integral del hábitat en el marco de procesos de crecimiento urbano y desarrollo local.

Así, ante la recuperación del papel activo de los estados y el surgimiento de gobiernos post-neoliberales tras la crisis capitalista iniciada en 2008, 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. Entendidas éstas como la manera en que los municipios son capaces de transformar las demandas y problemas detectados en acciones públicas eficaces y eficientes, resultan determinantes del tipo y alcance de las intervenciones posibles en materia habitacional, ya que los procesos socio-espaciales relacionados con el acceso a la ciudad y las formas de producción del hábitat –particularmente

las de los sectores de menores ingresos- son de incumbencia esencialmente local. El interés y aporte del evento que originó esta publicación se centró en constituir un espacio para: 1. La socialización y el análisis pormenorizado de los procesos de gestión local del hábitat que han venido desarrollándose en el país y la región. 2. La indagación de las condiciones institucionales (capacidades y debilidades locales) existentes para atender a las diversas problemáticas habitacionales existentes. 3. La identificación de pautas (en materia de estructuración del problema en cuestión, capacidad de planeación y gestión, y adecuación político-técnica de las iniciativas, entre otras), 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. Bajo estas premisas, el evento que se menciona se integró a una secuencia de espacios de discusión y socialización de experiencias vinculadas a la gestión social del hábitat que vienen desarrollándose bianualmente desde el Centro Experimental de la Vivienda Económica, institución de referencia nacional en temáticas referidas al hábitat.

Esta publicación sintetiza las exposiciones, conferencias y experiencias del **Seminario Latinoamericano Gobiernos Locales y Acceso al Hábitat. Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat**, realizado el 4 de octubre de 2016 en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Los objetivos de este evento se centraron en:

- Promover un ámbito de reflexión, profundización y socialización de alcance internacional sobre los avances y desafíos pendientes que los municipios presentan en materia de condiciones institucionales (capacidades y debilidades) para atender a las diversas problemáticas habitacionales presentes en sus territorios.
- Ahondar en la identificación de pautas y experiencias relevantes, que favorezcan 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 crecimiento urbano y de desarrollo local.

- Producir insumos para la generación de nuevas políticas de apoyo a la gestión integral del hábitat a nivel local.

Los artículos que se presentan a continuación tienen como punto de partida aquellas necesidades habitacionales frecuentes en los ámbitos locales, así como las estrategias y capacidades público-privadas para abordarlas.

PRIMERA PARTE

Capacidades y desafíos para la gestión local en América Latina y el país



Escenarios del desarrollo municipal en América Latina

Dr. Daniel Cravacuore

Presentaremos un balance sobre el estado de situación de la descentralización municipal en el subcontinente, incluyendo nuestra tesis sobre la emergencia de un ciclo de recentralización en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal en las últimas tres décadas (Cravacuore 2014).

1. Un balance de la descentralización municipal en América Latina

Tres décadas de descentralización latinoamericana permiten hacer un balance sobre sus logros. La inclusión de lo municipal en la agenda pública es el primero de ellos: hace treinta años, el tema tenía bajo reconocimiento y se reducía a las iniciativas territoriales que el Estado, directamente o a través de sus empresas, ejecutaban. Las decisiones de la burocracia central en el territorio eran, muchas veces, de mayor significación que las de los alcaldes, aún en aquellos países donde éstos eran electos por el voto popular. En oposición, actualmente los gobiernos locales son espacios de ejecución de políticas públicas propias, de generación de innovaciones, de construcción de nuevos liderazgos y de competencia electoral.

Uno segundo fue la ampliación competencial. Históricamente, el gobierno municipal concentraba su labor en los servicios de mantenimiento urbano, como los acueductos, el alcantarillado, la pavimentación, la salubridad, el alumbrado de calles, el tránsito vehicular, la recolección de residuos, el mantenimiento de parques y cementerios y la habilitación de mercados; más tardíamente, las prestaciones sociales, como la salud, la educación y las políticas de promoción comunitaria, y, últimamente, el cuidado del medio ambiente, la promoción del desarrollo económico y la seguridad ciudadana, que son ejecutadas desde una perspectiva ofrecidas por las políticas nacionales y regionales pero también desde la propia, en un proceso no exento de conflictos y contradicciones.

Un tercer logro ha sido el desarrollo del municipio como arena de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas, que ha forzado una nueva modalidad de gobierno, más abierta y democrática. La intervención ciudadana en los asuntos públicos se incrementó por mecanismos directos o indirectos, permitiendo reconocer experiencias positivas de participación.

Uno cuarto fue la aparición de una nueva clase política con experiencia local. Si en el pasado la carrera de los honores se asociaba fuertemente con los ámbitos legislativos, en los últimos años, el desarrollo de democracias más focalizadas en torno al Ejecutivo, hizo que el ejercicio de la alcaldía –en especial de grandes ciudades– se haya mostrado como el inicio de una trayectoria pública ascendente. Inclusive en América Latina algunos presidentes nacionales han sido alcaldes, siendo esto una primicia en la región.

Un quinto elemento fue el incremento de la descentralización fiscal, tanto al nivel subnacional como, específicamente, al municipal. Si bien este proceso se ha concentrado especialmente en algunos países, los gobiernos locales lograron contar con más recursos para el ejercicio competencial, aunque persisten grandes asimetrías.

Un último fue la emergencia de iniciativas innovadoras de gestión municipal, reconociéndose el desarrollo de experiencias innovadoras que merecieron el interés de gobiernos de otros continentes, de centros de estudio y de organismos internacionales, constituyendo modelos mundiales para la construcción de una cultura urbana más inclusiva y democrática.

Si los logros fueron significativos, aún es un proceso inconcluso: existe un discurso generalizado que remarca que no se alcanzaron los resultados esperados, omitiendo aludir que las reformas descentralizadoras no fueron desplegadas en su totalidad y demostrando que se apeló a ellas más por razones coyunturales o de coacción internacional que por un convencimiento en sus ventajas emergentes.

Sin embargo, objetivamente, existe un conjunto de asignaturas pendientes: la principal, que las relaciones desiguales entre los niveles del Estado aún son características, más allá del empoderamiento relativo de los municipios. Ello es, en buena parte, por el centralismo cultural característico de nuestros países, que privilegia todo tipo de decisiones tomadas en el centro del poder. En términos territoriales, América Latina sigue siendo igualmente fragmentada, e inclusive esto se ha profundizado, porque las áreas con más capacidades –por ejemplo, las grandes ciudades– aprovecharon las ventajas implícitas en la descentralización mientras que los más empobrecidos han quedado destacadamente rezagados. Ello se ve agravado porque, en nuestros países, más allá de

una legislación profusa y de una creencia socialmente extendida, las capacidades de intervención territorial de los Estados son débiles -en particular en los territorios más alejados de las áreas centrales- y no logran cerrar las brechas entre áreas más y menos desarrolladas.

Frente a esto, existe una debilidad del lobby municipalista, carente de propuestas propositivas y reactivas frente a los avances competenciales de otros niveles estatales. Esto se explica, en parte, en la limitada capacidad financiera de los gobiernos locales, que los hace dependientes de aquellos.

2. Sobre la recentralización municipal en América Latina

Nuestra tesis es que, más allá de los matices nacionales, presenciamos la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política (Cravacuore 2015a). Este fenómeno no es propio de nuestro subcontinente -como lo han identificado los colegas para Colombia (Saldías 2008; Velásquez 2009; Duarte 2012 Y 2013; Valencia Tello & Karam De Chueiri 2013; Hurtado, Torres & Miranda 2013; Hernández Bonivento 2014; Cravacuore 2015b), México (Carrera Hernández 2015; García Del Castillo 2015; Y Sánchez Bernal & Rosas Arellano 2015) y Venezuela (Mascareño Quintana 2005; Delfino & Rachadell 2008; Álvarez 2013), principalmente- sino un proceso más general en el mundo, en países tan diversos como Lituania (Gaule 2010), Malasia (Siew Nooi 2008), Sudáfrica (Cameron 2014), Turquía (Akili & Akili 2014), Uganda (Nabaho 2013) y Vietnam (Malesky, Nguyen & Tran 2013).

Desde nuestra perspectiva, cuatro son sus manifestaciones políticas. La primera, la recentralización competencial en favor del nivel nacional o intermedio; si en el pasado se descentralizaron recursos y atribuciones en favor de los municipios, hoy los gobiernos buscan recuperarlas para sí o, en un proceso de redistribución competencial, en favor de otro nivel. Una modalidad particular de esta expresión es la nacionalización de servicios públicos gestionados por los gobiernos locales.

Una segunda manifestación política es la aparición de sistemas alternativos de gestión territorial. De mayor nivel de dificultad para reconocerlos, suelen estructurarse redes de movimientos políticos o sociales afines al partido de gobierno que desarrollan sus acciones en el territorio, compitiendo funcionalmente con la institucionalidad municipal. Esta manifestación puede combinarse por la primera, pues algunas de las competencias recentralizadas suelen asignarse a actores públicos afines al nivel de gobierno.

Una tercera, la retención -total o parcial- de partes de las

regalías que, por la explotación de recursos naturales no renovables -como el petróleo, el gas, los minerales- beneficiaban a los territorios favorecidos con ellos. El alza del precio internacional de commodities multiplicó el valor de estas regalías y los Estados consideraron que estos eran excesivos para el desarrollo municipal en territorios habitualmente alejados, con baja densidad de población y mínimas capacidades para invertirlos.

Una cuarta es la reducción de las transferencias presupuestarias regulares, aplicada en todos los países latinoamericanos. El incremento de los presupuestos nacionales, originado en el aumento del valor de las exportaciones de materias primas en la primera década del siglo, permitió que los Estados contaran con más fondos para transferir recursos extraordinarios, bajo el formato de decisiones discrecionales -en la búsqueda de la obediencia política de los alcaldes- o de contratos-proyecto -más objetivamente asignados aunque de manera no menos condicionada-.

Parte de esta recentralización se justifica en un discurso que propone el alivio de las gestiones municipales más débiles, indicando que busca quitárseles lastre para su mejor desempeño. Este argumento resulta tan engañoso como el proclamado sobre la necesaria búsqueda de la equidad territorial y de una protección uniforme de derechos resultante de que el Estado central retome competencias, como si la mera acción centralizada las garantiza efectos homogéneos en el territorio. Por el contrario, podríamos suponer una mayor inequidad porque los territorios con mayores capacidades tenderían a asimilar mejor las políticas universales que las más focalizadas.

El costo fiscal que supone la descentralización es otro argumento clásico para limitarla. Argumento más propio de los países de matriz neoliberal, en lo que la preocupación por el control de los recursos fiscales es mayor. También existe un fuerte discurso sobre la corrupción de la clase política local, cuyos vicios no resultarían iguales sino mayores a las de carácter nacional y regional.

3. Sobre las razones que estimulan la recentralización municipal

Si la descentralización municipal de las décadas de 1980 y 1990 fue favorecida por sectores de signo progresista y de orientación neoliberal, la recentralización también parece encontrar el mismo consenso. Desde nuestra perspectiva, existen seis razones explicativas que explicarían el porqué de la recentralización.

La primera, la puja distributiva por la renta nacional. En la primera década del siglo, el precio de los commodities,

principales productos de exportación de América Latina se cuadruplicaron. Eso supuso para el Estado Nacional -cuyos ingresos fiscales dependen en América Latina fuertemente de las exportaciones de esos bienes, por la vía impositiva o por la vía de la propiedad estatal de las empresas productoras- un incremento sustancialmente de los recursos disponibles, que fueron intensamente utilizados para desarrollar políticas en campos que en décadas pasadas habían sido descentralizados, como la construcción de infraestructura y la política social.

La segunda, la expansión del personalismo. Es conocido el tópico de la crisis de los partidos políticos tradicionales (Bardi et al., 2014; Albala & Vieira 2014), acelerada con las reformas neoliberales de la década de 1990 que los pusieron en tensión. Ello supuso profundos cambios en la política latinoamericana, no sólo bajo la aparición de un nuevo formato de movimientos políticos estructurados bajo un liderazgo populista -como los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela- sino también la profundización de personalismos dentro de partidos políticos preexistentes -como en Argentina, Brasil y Chile-. Estos liderazgos excluyentes han puesto en tensión a la descentralización, dado que ellos tienden a ser poco considerados de los problemas territoriales, dado que privilegian una mirada nacional por sobre la local. Asimismo, dado que la descentralización municipal se había desarrollado paralelamente a las reformas neoliberales, la crisis de los partidos que la habían propuesto fue una vía para su descrédito.

Un tercer elemento, la limitación del acceso de la oposición a gobiernos locales y la proyección de nuevos liderazgos. En particular en los regímenes populistas, la recentralización ha sido vista como una forma de limitar la emergencia de liderazgos políticos alternativos que puedan validarse ante la ciudadanía por su capacidad de gestión y, sobre todo, de la disponibilidad de recursos que les permitan forjarse.

Un cuatro, la pérdida de poder de los legisladores, rivalizando con los políticos locales. Previamente a la descentralización municipal, los legisladores eran los intermediarios habituales entre el poder central y los gobiernos locales, transmitiendo demandas y negociando soluciones. Con el incremento del poder de los municipios, los alcaldes comenzaron a prescindir de esta intermediación, negociando directamente con el poder central. La recentralización, habitualmente, supone un proceso de recupero de la capacidad intermediadora de los legisladores, dado que ellos forman parte del poder central.

Una quinta, vinculada a la anterior, es la búsqueda de la burocracia central de recuperar privilegios. En el pasado, los funcionarios de los organismos nacionales

y de las empresas estatales tenían más poder territorial que las autoridades municipales en su capacidad de decisión territorial y de administración de recursos en el territorio; la descentralización produjo un nuevo balance con los alcaldes y funcionarios locales, que los burócratas busca retrotraer al pasado.

Por último, queremos señalar la aspiración de las grandes empresas -en particular, las prestadoras de servicios públicos a escala nacional y regional- de evitar la negociación con múltiples actores territoriales. Responder a las normas locales requiere de un esfuerzo técnico y económico que insume cuantiosos recursos, por lo que prefieren una negociación con el poder central, que garantiza el ordenamiento uniforme de todos los actores territoriales.

Entendemos que se abren dos escenarios posibles en el contexto latinoamericano respecto de esta recentralización municipal. De haber recuperación de los precios internacionales de las materias primas y regenerarse el incremento de los recursos fiscales nacionales, podemos suponer una nueva reducción de las competencias locales en áreas como la política social; el desarrollo económico y su regulación; el urbanismo vinculado a los procesos económicos; y el transporte masivo en las grandes ciudades, combinado por una municipalización de agendas de interés marginal para los gobiernos centrales como las de infancia o género. En contrario, de mantenerse la actual coyuntura económica, caracterizada por un crecimiento económico lento y con ingresos fiscales limitados, podría potenciarse una tendencia a la municipalización de políticas en áreas que resulten puntualmente críticas de acuerdo a la opinión de las autoridades nacionales. En ambos casos, en países unitarios, pudieran darse redistribuciones de las competencias municipales en favor de los niveles intermedios.

4. Apuntes finales

Esta ponencia ha tratado de demostrar, de modo indiciario, la emergencia de un ciclo centralizador en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal de los últimos treinta años. Iniciado a comienzos del siglo, parece ser una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas, quizás más manifiesta en algunos gobiernos populistas pero no menos importante en otros de signo opuesto: la subordinación de los poderes territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas parece ser común en América Latina.

La recentralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas. Sin embargo, el recorte competencial y la creciente discrecionalidad

presupuestaria tiene su correlato en la descentralización política, limitando el papel de líderes locales de los alcaldes, devolviéndolos a su condición inicial de administradores territoriales. La participación ciudadana, que pudiera erigirse en un contrapeso a esta recentralización, es aún débil y choca contra estilos de gestión tradicionales, prácticas políticas históricas y conductas autoritarias. Tampoco se encuentra vocación de los alcaldes o de las propias organizaciones municipales de confrontar frente a las restricciones autonómicas. No resultan tiempos fáciles los futuros para los gobiernos municipales en América Latina.

5. Referencias

- Akilli, H. & Akilli H. S. (2014), *Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey*, Procedia - Social and Behavioral Sciences, 140: 682-686.
- Albala, A. & Vieira, S. (2014), *¿Crisis de los partidos en América latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente*, Política/Revista de Ciencia Política, Vol. 52, 1: 145 - 170.
- Álvarez, R. (2013), *De la descentralización a la recentralización. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela*, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, Buenos Aires.
- Bardi, L.; Bartolini, S. y Trechsel, A. (2014), *Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics*, West European Politics, Vol. 37, 2: 235 - 252.
- Cameron, R. (2014), *The Recentralization of Local Government in South Africa*, XXIII IPSA World Congress of Political Science, IPSA, Montreal.
- Carrera Hernández, A. (2015), *La recentralización del impuesto predial en México*, El Colegio Mexiquense.
- Cohen, J., Peterson, S. (1996), *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*, Cambridge, Harvard Institute for International Development
- Cravacuore, D. (2014), *La recentralización emergente en América Latina*, en Fidel, C. & Villar, A. (comp.) Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico, Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2015a), *Looking Foward. Decentralization and Recentralization In Latin America*, Hemisphere, 24: 44 - 48.
- Cravacuore, D. (2015b), *Recentralización en América Latina. El caso colombiano*, Revista Iberoamericana de Gobierno Local, 9.
- Delfino, M.A. & Rachadell, M. (2009), *Descentralización y Centralización del Poder en Venezuela*, Fundación Manuel García-Pelayo.
- Duarte, C. (2012), *Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico*, Desafíos para la democracia y la ciudadanía, Santiago de Cali: Universidad ICESI.
- Duarte, C. (2013), *Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*, Centro de Pensamiento Latinoamericano RAIZAL.
- García Del Castillo, R. (2015), *Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales*, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 11: 115-143.
- Gaule, E. (2010), *Re-centralization during Decentralization Reforms: the Case of Lithuania*, 33th Conference of the European Group for Public Administration, Bucarest.
- Hernández Bonivento, J. (2014), *Descentralización y Recentralización en Colombia*, Seminario Internacional ¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina, Santiago.
- Hurtado, A., Torres, A. & Miranda, L. (2011), *El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?*, Territorios 25, 95-119.
- Malesky, E., And Nguyen, C., Tran, A. (2013), *The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam*, MPRA Paper No. 54187.
- Mascareño Quintana, C. (2007), *El federalismo venezolano re-centralizado*, Provincia, 7.
- Nabaho, L. (2013), *Recentralization of Local Government Chief Administrative Officers Appointments in Uganda: Implications for Downward Accountability*, Commonwealth Journal of Local Governance Issue 13/14: 17-29.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. Whitehead, L. (1986), *Transitions from Authoritarian Rules*, The John Hopkins University Press.
- Saldías, C. (2008), *La descentralización, en la tierra del olvido*. Julio 2008. <http://razonpublica.com>
- Sánchez Bernal, A. & Rosas Arellano, J. (2015), *Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México*, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 11: 91-113.

- Sandoval, M. (2007), *La recentralización en el Gobierno Uribe*, Corporación Viva la Ciudadanía.
- Siew Nooi, P. (2008), *Decentralisation or Recentralisation? Trends in Local Government in Malaysia*, Commonwealth Journal of Local Governance, Issue 1: 127-132.
- Valencia Tello, D. & Karam De Chueiri, V. (2013), *Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales*, Dikaion 23(1):171-194.
- Velásquez, F. (2009), *La descentralización y sus enemigos*, Mayo. <http://razonpublica.com> Fecha de consulta: 14/07/2015.

Daniel Cravacuore. Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Distinguished Senior Research Scholar de la Steven J. Green School of International and Public Affairs de la Florida International University (Estados Unidos).
E-mail: dcravacuore@unq.edu.ar

Capacidades del gobierno local para el desarrollo del hábitat

Mag. Mónica Iturburu y Arq. Nahir Melisa Cantar

Introducción

El desarrollo del hábitat resulta de la intervención de múltiples conocimientos y actores variados, según destacan los trabajos que han abordado la temática. En todos ellos se destaca el rol del Estado, ya sea para el fomento de las iniciativas privadas o de la sociedad civil, la regulación de los comportamientos, o la implementación efectiva del acceso a la vivienda como un derecho humano. Se espera que genere productos, resultados e impactos positivos en el desarrollo del hábitat; sin embargo, en muchas ocasiones, la descripción que se hace del Estado lo asemeja a una 'caja negra', de la cual se desconocen los procesos que hacen posible su intervención.

El propósito de este trabajo es abrir esa caja negra y reflexionar sobre las capacidades estatales necesarias para producir los impactos esperados en el desarrollo del hábitat.

Esto implica reconocer que las capacidades estatales no son genéricas y que, por tanto, debe analizarse el impacto buscado en forma previa a su definición.

Para ello se analizará, a modo de ejemplo, el proceso de aprendizaje al que debió someterse un municipio argentino comprometido con la política pública de desarrollo del hábitat, se revisará la literatura sobre la generación de capacidades estatales para el desarrollo industrial y su potencial traslación a la mejora del hábitat, se precisará el concepto de "autonomía enraizada", y se propondrán estrategias para el fortalecimiento de la autonomía y el enraizamiento del gobierno local.

Experiencias locales y aprendizajes

En la década del '90, en un barrio popular de un municipio del interior bonaerense, un ex sindicalista y dirigente político con ascendente sobre las bases de menores recursos, ganó la conducción de la Sociedad de Fomento. Desde esa organización, gestó un programa de autoconstrucción mediante el montaje de una bloquera y la implantación de un sistema de ayuda mutua con el cual se logró que varios vecinos resolvieran su necesidad habitacional. Convocado por el intendente para gestionar un plan similar en gran escala, logró movilizar a muchos autoconstructores que, a cambio de una cuota mensual, recibían materiales financiados por el municipio. Casi cuatro años después, este funcionario fue destituido y, más tarde, condenado por administración fraudulenta. El juicio dejó al descubierto

que "las cuotas que pagaban los autoconstructores se mezclaban con recursos municipales" y que "se usaban fondos indiscriminados para gastos de campaña", que la contabilidad no se adecuaba a la normativa, y que "los proveedores se elegían arbitrariamente"; también confirmó que muchos vecinos no habían podido terminar sus viviendas, a pesar de las importantes sumas que había destinado el municipio¹ (Infoeme, 2009).

Aún vigente la preocupación por la falta de empleo y el déficit habitacional, entre 2003 y 2004 el municipio propició la creación de 27 cooperativas y tres bloqueras, con las que se pudo completar la construcción de 440 viviendas y un Centro Integrador Comunitario en el que se instaló una unidad sanitaria, un jardín de infantes y un salón de usos múltiples. Para que ello fuera posible, se aprovechó la oportunidad que proporcionó el lanzamiento del Programa Federal de Emergencia Habitacional, que promovía la constitución de cooperativas de trabajo -conformadas por beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y personas desocupadas- para la construcción de viviendas sociales, y aseguraba un monto fijo por vivienda construida, que se abonaba conforme al avance de obra. Este financiamiento le permitió al municipio potenciar las políticas locales de promoción del empleo, y al mismo tiempo, contribuir a disminuir el déficit habitacional. La oportunidad brindada por el gobierno nacional pudo ser rápidamente aprovechada porque el municipio disponía de un Banco de Tierras, y una adecuada articulación interna y externa. Hacia el interior, se abocaron directamente al Programa técnicos del área de Vivienda, de Desarrollo Social y de Desarrollo Local, para apoyar el proceso constructivo, la formalización y administración contable e impositiva de las cooperativas, y la resolución de demandas sociales y conflictos entre sus integrantes; también acompañaron el proceso las áreas contables y legales, y el sistema de salud proveyendo la gestión financiera de los fondos, un estricto control de cuentas, el soporte jurídico y la prestación sanitaria. Hacia el exterior, la Municipalidad se articuló con dependencias del gobierno nacional y provincial, consejos profesionales, sindicatos, cámaras empresarias y la universidad nacional con asiento en el territorio.

1. Contrariamente a lo que podría esperarse, no se trató de un caso de enriquecimiento ilícito, situación que pudo constatarse por la pobre evolución patrimonial del líder del proyecto, que falleció algunos años después, sobreviviendo con trabajos de baja calificación.

Como debilidad de la experiencia, la falta de definición previa de reglas para la ubicación de las viviendas, generó la presión de los cooperativistas, situación que el gobierno nacional resolvió asignándoles las viviendas a algunos de sus integrantes; al obtenerlas y aumentar la oferta laboral del sector privado, buena parte de ellos perdieron el incentivo para seguir ligados al Programa (Iturburu, Mónica, 2006) (El Popular, 2007).

Más allá de las debilidades señaladas en la segunda experiencia, es destacable la evolución hacia la "autonomía enraizada" (Evans, 2015). La experiencia de los '90 fue voluntarista, clientelar y preburocrática; funcionó en forma aislada del resto de la organización municipal y prescindió de conocimientos expertos tanto en técnicas constructivas como de gestión; aunque en un principio logró una importante conexión con los beneficiarios, no sucedió lo mismo con otros actores relevantes de la comunidad. Casi una década después, se consiguieron resultados por el involucramiento de varias áreas municipales y una fuerte articulación con otras dependencias gubernamentales y de la sociedad civil.

Estados desarrollistas, predatorios o intermedios

Hacia fines del siglo XX, Evans (2015) hizo una importante contribución al describir y fundamentar las características de la tercera ola de ideas acerca del Estado y su influencia en el desarrollo de los países; sus conclusiones destacan la necesidad de contar con funcionarios expertos y una estructura institucional perdurable y eficaz.

Con el objeto de identificar las capacidades relevantes, analizó el desempeño diferencial de distintos países en relación al desarrollo industrial posterior a la Segunda Guerra Mundial, a los que clasificó como desarrollistas, predatorios e intermedios.

Entre los estados desarrollistas, Japón es el ejemplo arquetípico. El resurgimiento económico posterior a su derrota en la II Guerra Mundial se explica por el papel que asumió el Estado en su doble rol de sustitución del mercado de capitales e inductor de decisiones maximizadoras. Entre las instituciones más relevantes, Evans destaca al Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), encargado de aprobar préstamos de inversión, adjudicar divisas, autorizar importaciones, establecer concesiones impositivas y regular la competencia. Por décadas, el MITI logró reclutar a los mayores talentos del país, los que conformaban una burocracia meritocrática y coherente. Si bien esta característica fue fundamental, el éxito de la política pública se debió a que esta burocracia mantenía fuertes redes informales, internas y externas.

Entre burócratas, las conexiones derivaban de haber cursado estudios en las mismas -y prestigiosas- universidades, generando lo que Evans define como un "weberianismo reforzado" por la existencia de estos lazos extra burocráticos (Evans, 2015, p. 247). Las relaciones surgidas de las aulas universitarias también explican las redes entre el sector público y los principales industriales, más el hecho de que los jubilados tempranos del sector público muchas veces se integraban a las conducciones de las empresas industriales. El aislamiento corporativo de la burocracia sumado a la intensa inmersión en la estructura social conformaba la capacidad distintiva del Estado japonés.

El mismo resultado fue alcanzado por Corea del Sur y Taiwan. En Corea, existía una tradición de reclutamiento de los egresados talentosos de las mejores universidades para integrar la burocracia, con un desarrollo de una compacta cultura corporativa, a la que posteriormente se agregaron jóvenes oficiales con íntimos vínculos personales y lealtad al dictador de convicciones reformistas. El Estado conformó un superorganismo, el Consejo de Planificación Económica, que generó una relación de cooperación con los conglomerados económicos: el Estado abría las puertas del acceso al capital y los conglomerados aportaban la transformación industrial, base de la legitimidad que buscaba el gobierno. En Taiwan, la burocracia weberiana clásica conformada por un reclutamiento en base al mérito, estaba reforzada por los lazos organizativos que brindaba el régimen político del Kuomintang. En definitiva, como sucedió en Corea, "la existencia de una antigua tradición burocrática ofreció al régimen los cimientos sobre los cuales pudo edificar. No solo había en la cúspide una organización partidaria que brindaba cohesión política, sino además una burocracia económica con considerable experiencia gerencial" (Evans, 2015, p. 254).

Como ejemplo de la situación opuesta, Evans (2015, p. 242) analiza el caso de Zaire, hoy República Democrática del Congo, un "estado predatorio". El personalismo de Joseph Mobutu y el saqueo ejercido por las máximas autoridades del gobierno, impidieron que los niveles inferiores sometieran sus conductas a reglas transparentes y homogéneas. Toda gestión (u omisión) tenía precio y, por lo tanto, estaba regida por relaciones de mercado. La corrupción derivó de la incapacidad de establecer e instrumentar metas coherentes. Al carecer de burocracia, no logró ser autónomo.

A medio camino entre los estados desarrollistas y los predatorios, Evans ubicó los casos de Brasil e India. En el país latinoamericano, se destacaba la importante cuota de designaciones políticas, con burócratas que

desarrollaban carreras puntuales y de corto plazo, lo que generaba una alta rotación en las organizaciones. Si bien existían reductos de eficiencia que aplicaban una selección minuciosa de sus técnicos y proponían una carrera de largo plazo (p.e. el Banco Nacional de Desarrollo), no alcanzaban una autonomía suficiente porque dependían de la protección personal del presidente. La importante expansión estatal estaba mal coordinada y tenían dificultades para lograr una selectividad estratégica en lo relativo a los campos de intervención. Evans describe que el Estado tenía que lidiar, al mismo tiempo, con las elites rurales y el capital industrial nacional, al que no logró imponerle eficiencia porque su debilitamiento aumentaba la amenaza de la incursión de las empresas transnacionales. Por su parte, las relaciones con los sectores industriales no estaban institucionalizadas sino que dependían de relaciones individuales entre funcionarios e industriales. El caso de India coincide con Brasil en su intento no logrado de Estado desarrollista. Con una corrupción abrumadora, la supervivencia de la clase política estaba ligada a la satisfacción de los intereses de los terratenientes y de un conjunto concentrado de capitalistas industriales, elites que competían por apoderarse de los recursos públicos. Los prejuicios culturales entre los funcionarios —pertenecientes a la casta superior— y los capitalistas conformaban obstáculos para el desarrollo de relaciones fluidas; la carencia de redes de política o específicas por sector impedía a los especialistas industriales la difusión de información, la persuasión y la generación de consensos, necesarios para ligar a la industria con el Estado. Por su parte, la falta de selectividad de la política pública generaba una difundida intervención estatal y una carga excesiva al erario público.

Capacidades de los estados desarrollistas

Los casos estudiados le permitieron a Evans definir las capacidades básicas del Estado desarrollista —autonomía y enraizamiento— y describir la estrategia de intervención que les permitió generar impresionantes tasas de crecimiento económico. La autonomía deriva de una extraordinaria capacidad de la administración y de su coherencia corporativa, lo que le permite resistir las incursiones de maximización individual de los funcionarios y actuar con independencia de las presiones particularistas de la sociedad. Esto implica que, contrariamente a las corrientes predominantes en los '90, los países que no pudieron alcanzar importantes niveles de desarrollo tuvieron escasez de burocracia, y no exceso, como sostenían los neoclásicos.

Por su parte, el enraizamiento del Estado en la sociedad, deriva de la existencia de lazos sociales concretos, que proveen de canales institucionales para la negociación de

objetivos y políticas. “El enraizamiento (...) es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplia la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas” (Evans, 2015, p. 274). La lectura de estas conclusiones en el contexto actual obliga a agregar, a los nodos de contacto entre Estado y capital industrial, a las agrupaciones de trabajadores y otros grupos sociales.

Los países exitosos, además de ser autónomos y tener un fuerte enraizamiento, definieron estrategias de concentración de la intervención. Como la capacidad de intervención del Estado es limitada, debe seleccionar estratégicamente donde concentrará sus acciones. En caso contrario, se corre el riesgo de tener desempeños deficientes, socavar la legitimidad y afrontar mayores dificultades para reclamar los recursos necesarios que le permitirían aumentar tal capacidad.

Extrapolación de las capacidades estatales

La aplicación de los aprendizajes que dejaron las trayectorias de los estados desarrollistas para abordar la mejora del hábitat requiere reparar en los aspectos que asemejan a ambas políticas públicas y, también, en aquellos que las diferencian.

El hábitat es un derecho humano reconocido por normas que conforman el bloque de constitucionalidad en la República Argentina. En la Constitución Nacional, el artículo 14 bis recepta expresamente el derecho a una vivienda digna estableciendo que la ley regulará su acceso; también lo hace en forma indirecta, cuando en el artículo 75 inciso 22 reconoce la jerarquía constitucional de diversos instrumentos internacionales que lo consagran: la Declaración Universal de los Derechos Humanos², el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, la Convención para

2. Artículo 25. 1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Organización de las Naciones Unidas, 1948).

3. Artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1966).

la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁴, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵, la Convención de los Derechos del Niño⁶, y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre⁷.

Disponer de una vivienda adecuada es una necesidad básica de todo ser humano, debido a que esta “se erige como el espacio imprescindible para el desarrollo de todas las personas, tanto en su aspecto personal, familiar y social como comunitario” (Dubinsky & Losada Revol, 2011). Por ello este derecho no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare a disponer de techo y paredes, sino que “debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1991). Esto es así porque el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos como “los derechos a la alimentación, el agua, la salud, el trabajo, la tierra, los medios de vida, la propiedad y la seguridad de la persona, así como a la protección contra el trato inhumano y degradante, la no discriminación y la igualdad entre los géneros” (Rolnik, 2008); la vivienda “puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación” (Oficina del Alto

Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010, p. 10). Por otro lado, el problema debe analizarse desde la relación inversa: el déficit en la vivienda pone en evidencia la falta de garantía de otros derechos humanos, ya que el derecho al hábitat está en mayor peligro para las personas a las que se niega el derecho a la educación, el trabajo, la seguridad social, o la libertad de expresión, reunión o asociación, reduciéndose considerablemente la posibilidad de que los individuos y las comunidades puedan propugnar por mejores condiciones de vida (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010).

A pesar del amplio respaldo constitucional, el rol del Estado en garantizar el derecho al hábitat aún ocupa un lugar marginal, muy lejos del que, en Argentina, se le asigna a otros derechos, tales como la educación, la salud y, más recientemente, la protección previsional. Esto explica que la solución a la necesidad habitacional no se consolide como una obligación del Estado para aquellos que no pueden acceder por sus propios medios y que la resolución del problema se resuelva, casi con exclusividad, en el mercado formal o informal: “la producción de vivienda muestra una muy baja estatización, ya que es en la esfera mercantil donde se toma el grueso de las decisiones de inversión, construcción o intercambio de viviendas, aunque en el caso de las villas y los asentamientos se trate de mercados no sujetos directamente a la regulación de las normas e instituciones estatales (mercados informales)” (Carmona Barrenechea & Messina, 2015, p. 204)

Si el mercado es la arena en la que se resuelven -según las leyes de la oferta y la demanda- las necesidades habitacionales, bien puede inferirse que serían necesarias competencias estatales similares a las desarrolladas por los estados impulsores de la industrialización, cuando lo que se pretende es fomentar el mejoramiento del hábitat, regular y controlar el uso del suelo, y apropiarse de la plusvalía que generan las inversiones en infraestructura, ornato y mejores servicios públicos que asume el propio Estado.

Por su parte, las diferencias entre las políticas públicas de la industrialización y del desarrollo del hábitat están referidas a la cantidad y heterogeneidad de los actores involucrados. Las principales contrapartes del Estado desarrollista conforman grupos bien identificados y bastante homogéneos (capitalistas industriales y sindicatos), al menos en cuanto a los objetivos (maximizar las utilidades, los primeros, y mejorar las condiciones laborales, los últimos). En contraposición, los actores involucrados en la oferta y demanda de

4. Artículo 5: “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (...) iii) El derecho a la vivienda” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1965).

5. Artículo 14:2. “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones” (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, 1979).

6. Artículo 27:3. “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (Naciones Unidas, 1989).

7. Artículo XI. “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad” (Organización de Estados Americanos, 1948).

soluciones habitacionales⁸ son muy numerosos y variados. Las empresas constructoras y de insumos, las entidades financieras, los grandes inversionistas y las escribanías son actores del mercado formal con mucho poder que, incluso, pueden cartelizarse por barrios o regiones. También con mucho peso pero en el mercado informal, se encuentran los punteros políticos, y las mafias que, por estrategia principal o derivada del involucramiento en otros delitos, requieren el control territorial. Aunque con menor densidad de operaciones, otros jugadores son los pequeños propietarios que disponen de inmuebles en alquiler, los contratistas y trabajadores por cuenta propia (Carmona Barrenechea & Messina, 2015). La atomización de la mayor parte de la demanda explica, en parte, su fragilidad, no obstante lo cual cada vez más los individuos y grupos familiares se organizan para exigir soluciones —no siempre en forma pacífica— o para ser parte de la solución. En muchas ocasiones, la organización es fomentada por otros actores políticos o económicos, formales o informales, con explícitos objetivos de contribuir a la mejora del hábitat, o con fines solo instrumentales, utilizando la movilización para alcanzar o encubrir otros intereses personales.

Identificación de capacidades estatales para el desarrollo del hábitat

Abordar la problemática del déficit habitacional desde la perspectiva del gobierno local requiere responder algunos interrogantes básicos a los efectos de definir el problema y sugerir estrategias. Para la definición inicial del problema, cabe preguntarse cuál es la magnitud de las soluciones habitacionales que se demandan, de qué tipo son, y qué diferentes expectativas tienen los demandantes. En tanto, para pensar las estrategias, debe indagarse si existen alternativas sostenibles a las tradicionales, ¿De qué manera pueden movilizarse los recursos habitacionales ociosos? ¿Pueden preverse soluciones que no impliquen la transferencia del derecho de propiedad individual? ¿Qué soluciones habitacionales puede encarar el gobierno local en forma autónoma y cuáles requieren de la articulación con otros actores? Y. ¿Cómo puede el gobierno local financiar su intervención?

Es evidente que se trata de preguntas cuyas respuestas son complejas. Requieren asumir muchas actividades y la mayoría de ellas solo son viables si se dispone

de conocimiento experto. Pero el ejercicio permite definir estrategias para aumentar la autonomía y el enraizamiento.

A título de ejemplo, para conocer la cantidad y el tipo de soluciones habitacionales necesarias, y las expectativas de los demandantes, es necesario recopilar y procesar información precisa, constante, multivariada y oportuna. Para afrontar este desafío es necesario contar con el conocimiento de analistas de procesos, desarrolladores de sistemas informáticos, expertos en *data science*, encuestadores y auditores, entre otros profesionales, de los que se espera que posean un importante sentido de la misión institucional, desafíen el *statu quo* pero, al mismo tiempo, sean hábiles negociadores con competencias para convencer a actores internos y externos sobre la necesidad de compartir información.

En la Tabla 1 se ensayan las actividades básicas a desarrollar y los perfiles de los recursos humanos que podrían asumir la responsabilidad de responder a los interrogantes planteados, como un ejercicio inicial para definir estrategias que permitirían fortalecer las capacidades del gobierno local para enfrentar la mejora del hábitat.

La misma deja en evidencia que la complejidad de las tareas necesarias para asumir la mejora del hábitat requiere enfrentar, en simultáneo, grandes desafíos hacia el interior de la organización municipal, así como modificar y profundizar la relación del Estado con su entorno.

Estrategias para el desarrollo de la “autonomía enraizada”

La autonomía enraizada “constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado (...) y depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante” (Evans, 2015, p. 248).

El análisis de las experiencias relatadas hace posible, en este punto, sugerir algunas estrategias básicas para conformar una burocracia weberiana coherente, cuyo desempeño permita abordar la mejora del hábitat:

- **Planificación estratégica del territorio y del gobierno local.** Los ciclos electorales dominan la agenda local, relegando los proyectos de largo plazo. Así, la planificación urbana está ausente, y se priorizan las soluciones de mayor visibilidad y con más impacto electoral. Hacia el interior de la organización, también se prescinde de la definición de metas compartidas, generando cada secretaría o área sus propias agendas, sin articulación horizontal. Los procesos de planificación

8. En el contexto de este trabajo, se entiende por “solución habitacional” a aquella que mejora el hábitat de un grupo familiar, lo que incluye la construcción y/o a acceso a la propiedad de una vivienda, pero también la ampliación que reduce el hacinamiento o elimina otras condiciones que definen la existencia de necesidades básicas insatisfechas. Se entiende que la solución habitacional también puede incluir el alquiler, el comodato de largo plazo, y la propiedad colectiva, así como la vivienda particular o colectiva.

Tabla 1

Interrogantes	Actividades	Perfiles
¿Cuántas soluciones habitacionales son necesarias? ¿De qué tipo? ¿Qué diferentes expectativas tienen los demandantes?	Recopilación y procesamiento de información precisa, constante, multivariada, oportuna.	Conocimientos: Analistas de procesos, desarrolladores de sistemas informáticos, expertos en <i>data science</i> , encuestadores y auditores. Aptitudes: alto sentido de la misión institucional, desafiantes del <i>statu quo</i> , hábiles negociadores.
¿Existen alternativas sostenibles a las tradicionales?	Desarrollo de alternativas constructivas económicas, durables, flexibles, ecológicas. Regulación de calidad básica y control de producto entregado.	Conocimientos: planificadores, ambientalistas, ingenieros hidráulicos y de suelos, arquitectos, ingenieros civiles, diseñadores industriales. Aptitudes: Creativos, comprometidos con el ambiente y la calidad.
¿Cómo movilizar los recursos habitacionales ociosos? ¿Siempre tiene que implicar la transferencia del derecho de propiedad?	Desarrollo de programas y legislación que incentive la venta de terrenos en zonas de servicios, y la disposición para su venta o alquiler de casas o departamentos vacíos. Revisión de yacimientos de oportunidad específicos (p.e. adultos mayores). Provisión de instrumentos que otorguen confianza ante la aversión al riesgo. Regulación del mercado de tierras y suelo.	Conocimientos: contadores, economistas, martilleros, abogados, legisladores. Aptitudes: creativos, conocimiento del territorio, fortaleza frente a actores poderosos.
¿Pueden ser asumidas por el gobierno local en forma individual?	Análisis de estrategias de intervención. Confección de planes y presupuestos. Detección y convocatoria de actores. Capacitación y provisión de apoyo. Distribución y coordinación de responsabilidades. Control de aportes y tiempos. Previsión y resolución de conflictos. Rendición de cuentas (propia y de otros actores).	Conocimientos: politólogos, contadores, arquitectos, ingenieros, trabajadores sociales, maestros/profesores, abogados, mediadores. Aptitudes: apertura al diálogo, hábiles negociadores, organizados.
¿Cómo financiar la intervención del gobierno local?	Recuperación de la plusvalía. Cobranza de créditos. Desarrollo de propuestas de alternativas novedosas para movilizar recursos ociosos.	Conocimientos: contadores, abogados, economistas, negociadores. Aptitudes: alto sentido de la misión institucional, hábiles negociadores creativos, fortaleza frente a actores poderosos.

estratégica que perduraron en el tiempo son aquellos que pudieron integrar y relevar las expectativas y propuestas de muchos actores, desarrollaron planes y proyectos, definieron colectivamente las prioridades, mostraron resultados visibles en el corto plazo pero sin abandonar las metas de largo, y realizaron un seguimiento adecuado del alcance de las metas. En este marco, el mejoramiento del hábitat y, en especial, la construcción de nuevas viviendas no puede estar desvinculada de la distribución actual y prevista de servicios públicos y ambas, a su vez, del desarrollo

futuro de la ciudad. Cabe realizar dos advertencias en relación con la planificación estratégica: a) Si bien es imprescindible contar con un diagnóstico de la situación inicial, es indispensable que esta etapa sea muy acotada en el tiempo⁹: los diagnósticos ‘perfectos’ dejan de serlo cuando la información se desactualiza; además, las autoridades electas, muy sensibles al ciclo electoral,

9. Al respecto, Arroyo sostiene que “plantear 8 meses de diagnóstico y 4 meses de diseño es bastante razonable en un país que tiene las variables económicas estabilizadas y la posibilidad de planificar a mediano y largo plazo”, situación que es difícil de aplicar en Argentina (Arroyo, 2012).

rechazarán una solución técnica que demanda mucho tiempo y recursos para diagnosticar. b) Es fundamental definir objetivos ambiciosos y disponer de proyectos para alcanzarlos, aún sin contar con los recursos necesarios; en muchas ocasiones, la disposición de proyectos permitió a los gobiernos locales aprovechar oportunidades de financiamiento e incluso subsidios de organismos provinciales, nacionales o internacionales.

• **Fluidos canales de comunicación interna y nuevos estilos de liderazgo.** El desarrollo de una cultura compartida requiere que las autoridades electas, además del ejercicio de la autoridad formal, generen compromiso en el plantel municipal pre-existente. Es fundamental superar la desconfianza entre “políticos” y “técnicos”; esto requiere que los primeros socialicen el plan de gobierno, compartan los relevamientos sobre las demandas y expectativas ciudadanas, adopten una actitud de escucha y respeto por el conocimiento acumulado, y definan con claridad las metas y comportamientos esperados, así como los espacios en los que el personal puede tomar decisiones autónomas; también es necesario que los “técnicos” tengan una apertura equivalente, mediante el aporte de opciones viables, la colaboración en la definición de las estrategias más adecuadas, y el apoyo a las medidas de reforma del sistema de gestión de recursos humanos que apunten al ingreso en base a mérito, el progreso en la carrera conforme el desempeño, y las retribuciones equitativas.

• **Compromiso ético y transparencia.** La existencia de actores poderosos en el mercado inmobiliario, genera mucha presión sobre los empleados y funcionarios del gobierno local, y esto puede minar la confianza intra-organizacional. Para desincentivar la búsqueda de rentas, corresponde definir pautas de comportamiento ético y de transparencia de la información (adquisiciones y contrataciones, salarios, declaraciones juradas de funcionarios, definición de conductas aceptadas y rechazadas, entre otras)¹⁰.

• **Estructura organizacional flexible.** La complejidad del problema impide que sea abordado por una única área gubernamental; resultan insuficientes sus saberes y pueden augurarse resultados inadecuados. Además, es inadecuado aplicar la estructura vertical para la solución de la mayor parte de los problemas. Por el contrario, la estructura matricial, garantiza la intervención de referentes de distintas áreas (incluso extra municipales) y la coordinación horizontal de los programas (para el logro de objetivos predeterminados y cuantificables),

de manera de alcanzar mejores resultados. También son útiles los comités informales para el tratamiento de casos complejos o atípicos, cuya solución excede las competencias de una única dependencia.

• **Sistema de Gestión de Recursos Humanos fortalecido.** Buena parte de los fracasos de la gestión pública local se deben a la debilidad extrema de sus sistemas de gestión de recursos humanos. En Argentina, no está extendida la práctica de planificar planteles y definir las funciones y perfiles requeridos para cada puesto, y para las designaciones —muchas veces permanentes— y ascensos, tienen prioridad los militantes del grupo político en el gobierno o sus familiares. La capacitación, cuando está presente, no se vincula con los requerimientos del puesto, y las relaciones laborales están dominadas por la negociación del salario, con escalas achatadas y remuneraciones que, para los profesionales con altas calificaciones, son menores a las de mercado. Esto conforma una burocracia administrativa clásica con bajas competencias y pocos incentivos para alcanzar las metas organizacionales y, en ocasiones, con mayor lealtad a subgrupos internos —lo que disminuye la coherencia interna— y mucha laxitud respecto de pautas éticas. Esto hace imprescindible emprender cambios en los sistemas de gestión de recursos humanos, de tal manera que se planifiquen sus planteles, se definan funciones y perfiles de puestos, se realicen concursos públicos para el ingreso en base a competencias, se organice la capacitación en base a los requerimientos del puesto y a los planes de carrera, se establezcan compensaciones salariales que tengan en cuenta la equidad interna y externa, se evalúe el rendimiento, y se mantengan relaciones laborales equilibradas, apoyadas en adecuados canales de comunicación y cuidado del clima laboral.

• **Bases de datos unificadas, transversales y con acceso descentralizado.** Para que la intervención estatal sea equitativa, debe maximizarse el aprovechamiento de la información disponible. La tendencia habitual es realizar censos que son costosos y se tornan obsoletos apenas terminado el relevamiento. Más económico y sostenible es diseñar procesos que capturen información de trámites rutinarios y que dicha información se almacene en bases de datos de administración centralizada y acceso descentralizado.

• **Aplicación efectiva de normativa existente y reglamentación local.** La legislación vigente establece competencias para que el gobierno local regule el desarrollo territorial y edilicio. Sin embargo, su regulación es, en ocasiones, muy obsoleta, y su aplicación heterogénea; esto permite el predominio de intereses particulares por sobre los colectivos, generando prácticas constructivas o de uso del suelo

10. En un trabajo realizado por CIPPEC sobre la información publicada en los website municipales, es muy baja la presencia de declaraciones juradas del intendente y de los funcionarios municipales (6% de los 124 casos analizados) (Schejtman, Calamari, & Aduriz Basombrio, 2014, p. 24).

que impactan en la calidad del hábitat. Modificar este escenario requiere la clara voluntad política de hacer uso de las competencias relativas al desarrollo del hábitat, así como revisar la existencia de reglamentaciones contradictorias, actualizar los códigos de edificación, definir sanciones monetarias significativas que desincentiven la vulneración de la normativa, y fortalecer a los equipos técnicos encargados del control (selección en base a competencias, desarrollo de carrera, remuneraciones acordes, y controles de confianza).

• **Estructura impositiva coherente con los objetivos de política pública.** La estructura impositiva debe ser revisada a la luz del desarrollo del hábitat. Existe consenso sobre la importancia de la incorporación al mercado de inmuebles ociosos ubicados en áreas de provisión de servicios porque ello genera un mejor desarrollo de la mancha urbana y menores inversiones para el Estado. Entonces, la estructura impositiva local debe incentivar la movilización, estableciendo tributos significativos que incidan en las decisiones de inversión de los propietarios y disminuyan los comportamientos especulativos (p.e. tasas más altas a los terrenos baldíos y a los inmuebles desocupados). También la estructura impositiva debe apoyar la apropiación pública de la plusvalía que genera la inversión del Estado en infraestructura, servicios públicos y ornato (p.e. cuando se tienden redes de gas, se desarrolla un parque, etc.) pero dilatando su cobro efectivo hasta la transmisión del dominio evitando, de esta forma, los procesos de gentrificación (Ganem, 2007).

El mismo criterio debería aplicarse para el cobro de tributos a los propietarios sin capacidad de pago (p.e. jubilados con haberes mínimos), generando anualmente la obligación impositiva pero dilatando el cobro efectivo al momento del traspaso del dominio, evitando la transferencia intergeneracional que generan las exenciones.

En lo relativo al fortalecimiento del enraizamiento, las estrategias básicas propuestas son las siguientes:

• **Canales de comunicación fluidos con la ciudadanía.** Además de las bases de datos alimentadas con los trámites rutinarios de la población que se acerca al municipio, es imprescindible salir a buscar datos sensibles de individuos y organizaciones, y darle voz a nuevos colectivos. En el caso de la población marginada (individuos muy vulnerables tales como discapacitados, adultos mayores, inmigrantes ilegales, mujeres víctimas de violencia de género, familias en la indigencia y alejadas del centro administrativo), para su detección e incluso primera atención es imprescindible contar con redes de personas u organizaciones solidarias. Por ello, se requiere explicitar los medios de contacto, ser eficiente en la gestión de la información recibida y dar cuentas de

lo actuado, en especial cuando se trate de terceros que brindan su apoyo desinteresado. Según el tamaño del gobierno local, el contacto espontáneo y directo de las autoridades con los vecinos es una fuente de información relevante y oportuna, existiendo creativas opciones para fomentar este tipo de encuentros. Los gobiernos más populosos pueden recurrir a encuestas y *focus group*. Es fundamental que los canales conformados provean de información de calidad sobre los demandantes actuales de soluciones habitacionales, oferentes actuales o potenciales, y su evolución prevista. En sentido inverso, brindar información pública de calidad y sobre aspectos sensibles de cada programa (ingresos, egresos y, según la temática, beneficiarios) se constituye en una plataforma indispensable para la construcción de confianza.

• **Acercamiento estratégico.** El fomento de la asociación activa entre instituciones públicas y privadas, y entre representaciones políticas, económicas y de la sociedad civil, así como la promoción de la complementariedad de actores para defender intereses mutuos y generar nuevos desarrollos (Iturburu & Endere, 2012), se constituyen en estrategias activas para fortalecer el enraizamiento del gobierno local.

• **Mesas de diálogo y consenso.** Cuando en relación a un tema en particular se detectan posturas encontradas entre los distintos actores (ocupantes y propietarios de la tierra, vecinos y constructoras, etc.) o se perciban cambios en las expectativas ciudadanas (p.e. respecto del uso del suelo), las mesas de diálogo y consenso permiten llegar a acuerdos en puntos intermedios entre las posiciones extremas, en los cuales cada una de las partes cede pretensiones en función del bien común. Pueden emplearse para consensuar marcos regulatorios y/o para abordar una problemática conflictiva en un estadio inicial (Iturburu & Endere, 2012)¹¹.

• **Apertura al conocimiento experto extra organizacional.** Los perfiles necesarios para afrontar las complejas tareas relacionadas con el desarrollo del hábitat no siempre podrán ser reunidos en un único gobierno local. Es imprescindible, entonces, generar redes de cooperación intermunicipal e intergubernamental, pero también tender lazos con las

11. En este sentido, la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 36 establece "La Autoridad de Aplicación elaborará Planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones prescriptas en el artículo 27 inciso a), los que debe someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa". (Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 2012).

universidades, los colegios profesionales, la cooperación técnica internacional, las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil e incluso los grupos empresarios que, en muchas ocasiones, están más atentos e informados sobre las más recientes innovaciones de la industria.

• **Búsqueda de fondos y aplicación de nuevos instrumentos financieros.** La articulación con otros actores también tiene por objeto acceder a nuevas fuentes de subsidios o financiamiento. La incorporación activa del Estado puede generar la confianza necesaria para que actores privados dispongan de unidades ociosas.

Valen como ejemplo los fondos de garantía para inquilinos, la mejora del hábitat de adultos mayores propietarios sin protección familiar, combinado con el comodato vitalicio para estos u otros beneficiarios, así como la propiedad colectiva por parte de cooperativas de propietarios¹².

• **Integración de los demandantes en la solución habitacional.** Existe mucha evidencia del desarrollo de soluciones habitacionales estándar que no tuvieron en cuenta la voz y los aportes que podían realizar los futuros beneficiarios; esto no solo es disfuncional sino más costoso. La forma de vida, la cosmovisión, la tecnología de los materiales tradicionales, y práctica extendida de ayuda mutua de algunos colectivos, son variables que deben considerarse desde el momento del relevamiento de la necesidad de desarrollo habitacional. Esto puede afectar a comunidades originarias, a inmigrantes, y también a otros colectivos de demandantes¹³.

• **Control mixto de las intervenciones de otros actores.** El Estado debe alentar la intervención de otros actores en la disminución del déficit habitacional pero sin dejar de preservar a los demandantes de maniobras fraudulentas o que persigan exclusivamente intereses personales. Para ello debe incluirse a los demandantes en instancias de control; ello requiere establecer canales de comunicación fluidos entre aquellos y el Estado, y adoptar estrategias de respuesta inmediata que generen confianza y alienten la denuncia temprana.

12. En Uruguay, desde 1966 se construyen viviendas bajo la modalidad de propiedad colectiva, la cual otorga seguridad en la tenencia, permite el uso de la vivienda y habilita derechos sucesorios sobre dicho uso (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, 2016).

13. En la ciudad de Tandil, decenas de graduados universitarios se conformaron en una asociación civil y compraron un predio en un área periurbana, que luego lo donaron a la Municipalidad. Esta lo afectó al Plan Provincial Familia Propietaria, el que permite un loteo social especial. Esta iniciativa, que genera suelo urbano y lo hace accesible a las familias, fue posible porque el municipio genera la confianza necesaria como para que los adquirentes donen su propiedad a cambio de una promesa (La directora de Tierras de la Provincia destacó trabajo de la comuna para generar suelo urbano, 2016).

La proliferación de la tecnología y de las nuevas redes sociales puede facilitar esta relación.

• **Actitud proactiva para la modificación de la agenda ciudadana y la creación de consensos.** Es indiscutible el protagonismo del Estado para instalar nuevos paradigmas en la agenda ciudadana. Más allá de imponer mecanismos de transparencia, ello requiere que el Estado asuma una actitud proactiva para difundir información precisa, instruir, persuadir y generar consensos respecto del derecho a la vivienda. Al mismo tiempo, es necesario promover un cambio de paradigma respecto del derecho de uso de la propiedad privada. La disposición de un inmueble no puede ser arbitraria, sujeta a la voluntad exclusiva del propietario, sino que debe articularse en un proyecto integral de ciudad.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue abrir la ‘caja negra’ del Estado, entendiendo que los impactos esperados de su intervención no sólo derivan de decisiones políticas actuales sino también de decisiones previas que impactan en los procesos administrativos, las estructuras y la cultura organizacional, y la conformación de los planteles estatales, para cuya modificación se requiere la definición de nuevas estrategias, y su sostenimiento por largos períodos de tiempo. La redefinición de la política pública, entonces, debe derivar de la disposición de conocimiento experto en diversas temáticas que hacen al desarrollo del hábitat, pero también de aceptadas redes de comunicación y articulación con actores numerosos y heterogéneos.

Las estrategias propuestas para el fortalecimiento de las capacidades estatales tienen que considerar las realidades diferenciales de los territorios y de los gobiernos locales.

La situación de las metrópolis –cuya mancha urbana excede la jurisdicción municipal– y de las grandes ciudades, difiere de las ciudades intermedias y las pequeñas localidades, no sólo por la cantidad de población, el volumen de recursos disponibles en el territorio y el peso relativo de las personas con necesidades básicas insatisfechas, sino por el andamiaje legal aplicable.

Reconocida esta heterogeneidad, además de generar “autonomía enraizada”, las estrategias seleccionadas definen el alcance de la intervención estatal. En orden a definir prioridades, son insoslayables las funciones de regulación, definición de incentivos y control. Si bien son actividades demandantes de conocimiento experto, su consecución puede apoyarse en la cooperación intermunicipal e intergubernamental, así como en otros actores de la sociedad civil, lo que incluye a la

universidad, los colegios profesionales y organizaciones internacionales de reconocida trayectoria.

La aplicación progresiva de las estrategias de fortalecimiento de las capacidades estatales también requiere priorizar destinatarios, definir tipos de intervención y recursos a aplicar. Si se cuenta con recursos humanos y materiales limitados, la política pública debe concentrarse en estrategias de intervención que provean de apoyo técnico a los sectores de recursos medios y, de apoyo técnico más recursos para la mayor cantidad de demandantes en estado crítico. En el caso de los primeros, el apoyo consiste en ayudarlos a maximizar las inversiones familiares y así evitar que caigan en situación de pobreza. Para los más vulnerables, la estrategia debe priorizar reducción de la población con necesidades básicas insatisfechas (agregar una habitación para reducir hacinamiento o agregar un módulo sanitario), a la mayor cantidad posible de beneficiarios, aunque ello implique dilatar la solución definitiva para cada familia en forma individual.

Por último, es fundamental que las intervenciones sean abiertas a la participación de distintos actores. Ello implica dejar espacios de escucha y voz desde la definición del presupuesto hasta rendición de cuentas. El complemento de esta apertura es la operación a costos reales y la explicitación de los subsidios involucrados. En este contexto, es importante definir un porcentaje de contribución a cargo del beneficiario, para lo cual se deben valorar los aportes que pudiera realizar en dinero y el trabajo aportado, ya se trate del dedicado a la mejora de la vivienda propia como a otras actividades de valor comunitario.

Trabajos citados

- Arroyo, D. (01/2012). El Desarrollo Local y las Políticas Sociales. *Daniel Arroyo Blogspot*. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de <http://danielarroyo.blogspot.com.ar/2012/01/el-desarrollo-local-y-laspoliticas.html>
- Carmona Barrenechea, V., & Messina, G. (2015). *La problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de la provisión del bienestar*. En L. Pautassi, & G. Gamallo, El Bienestar en Brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad. (págs. 201-235). Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas. (18 de 12 de 1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Dubinsky, K., & Losada Revol, I. (21/102011). *El derecho a una vivienda adecuada a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. SAIJ-Sistema

Argentino de Información Jurídica. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf110176-dubinsky_karina_aderecho_una_vivienda_adecuada.htm?0-2.IBehaviorListener.O-search~panelform-searcher-text&bsrc=ci

- El Popular (08/07/2007) *El Senadoreconoció la Gestión Municipal*. Recuperado de: <http://www.elpopular.com.ar/diario/2007/07/08/nota.html?idnota=1185>
- Evans, P. (2015). *El Estado como problema y como solución*. En C. Acuña, & M. Chudnovsky, El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla. (págs. 231-287). Argentina: Corporación Andina de Fomento.
- Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. (2016). *Medio siglo construyendo*. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de <http://www.fucvam.org.uy/medio-siglo/>
- Ganem, J. (2007). *Captura de valor en las haciendas municipales. La potencialidad en la Municipaliadad de Rosario*. Undécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística (p. 27). Rosario: http://www.fcecon.unr.edu.ar/webnueva/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Ganem_J%20captura%20de%20valor.pdf.
- Iturburu, M., & Endere, M. (2012). *Dinamización territorial participativa: Las Mesas de Diálogo y Consenso del Partido de Olavarría*. XI Seminario de RedMuni, (p. 27). Florencio Varela.
- Iturburu, Mónica. (21/09/2006). Senado de la Nación Argentina. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de <http://eventos.senado.gov.ar:88/5854.pdf>
- La Voz de Tandil (16/01/2016). *La directora de Tierras de la Provincia destacó trabajo de la comuna para generar suelo urbano*. Recuperado de: <http://www.lavozdetandil.com.ar/nota-la-directora-de-tierras-de-la-provincia-destaco-trabajo-de-la-comuna-para-generar-suelo-urbano-53583.html>
- Infoeme (26/04/2009). *Murió Omar Ciriaco Iturregui, el último peronista de base con influencia barrial*. Recuperado de: <http://www.infoeme.com/murioacute-omar-ciriaco-iturregui-el-uacuteltimo-peronista-base-influencia-barrial-n16068>
- Naciones Unidas. (20/11/1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperada de: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelosderechos.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (21/12/ 1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas*

de *Discriminación Racial*. Recuperado de: <http://web.archive.org/web/20140606192626/http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (16/12/1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (13/12/1991). *El derecho a una vivienda adecuada* (Art.11, párr. 1). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. (04 de 2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto Informativo N° 21 (Rev. 1)(ISSN 1014-5567). Génova.

- Organización de Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

- Organización de las Naciones Unidas. (10 de 12 de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217(III)).

- Rolnik, R. (13/08/2008). *Informe del Relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

- Schejtman, L., Calamari, M., & Aduriz Basombrio, M. (11/2014). *Gobierno electrónico local: Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2014*. CIPPEC. DOCUMENTO DE TRABAJO N°126. Recuperado de [http://www.cippec.org/documents/10179/51827/126+DT+DL,%20Gobierno+electr%C3%B3nico+local+indice+nacional+de+paginas+web+municipales+2014,%20Schejtman+Calamari+Adur\).pdf/fab14bf7-4793-4533-947d-52febc94fdd1](http://www.cippec.org/documents/10179/51827/126+DT+DL,%20Gobierno+electr%C3%B3nico+local+indice+nacional+de+paginas+web+municipales+2014,%20Schejtman+Calamari+Adur).pdf/fab14bf7-4793-4533-947d-52febc94fdd1)

- Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. (29/11/2012). *Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449*. La Plata, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

Mónica Iturburu. Contadora Pública (UBA), Administradora Gubernamental (INAP), Magister en Gestión Empresarial (UNICEN), Experta en Desarrollo Local (OIT). Actualmente se desempeña como Secretaria de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aries.

E-mail: monica@iturburu.com.ar

Nahir Melina Cantar. Arquitecta (UNLP), becaria del Consejo Interuniversitario Nacional e integrante de ARQCOM (La Plata).

E-mail: nahir@cantar.com.ar

SEGUNDA PARTE

La atención de los problemas habitacionales desde los ámbitos locales



Programa de apoyo a la gestión local del hábitat

Dra. Daniela Gargantini

Resumen

El déficit habitacional en Argentina se ha mantenido históricamente. Desde la década del '90 los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en el país han planteado la renovación del papel específico de las ciudades. El protagonismo de los ámbitos locales se ha incrementado y se han propiciado modificaciones en sus modos de gestión. Bajo este nuevo contexto los municipios se han visto obligados a renunciar a su carácter instrumental y despolitizante, asumiendo actitudes activas orientadas a la gestión integral del hábitat en el marco de procesos de desarrollo local.

Aunque esta tendencia se ha reforzado ante la recuperación del papel activo de los estados y el surgimiento de gobiernos 'post-neoliberales' tras la crisis capitalista iniciada en 2008, 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.

Entendidas éstas como la manera en que los municipios son capaces de transformar las demandas y problemas detectados en acciones públicas eficaces y eficientes, resultan determinantes del tipo y alcance de las intervenciones posibles en materia habitacional.

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 –particularmente las de los sectores de menores ingresos- son esencialmente locales.

Bajo este marco conceptual y de viabilidad institucional contextualizada, el presente trabajo expone los avances de la investigación iniciada a partir del estudio 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 y sus resultados.

El mismo no sólo consideró el apoyo y asesoramiento a municipios de diversas provincias del país (La Rioja, Corrientes, Chaco, Catamarca y Mendoza) durante el período 2014-2015 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, sino que favoreció el desarrollo de herramientas de mejora en los procesos de gestión habitacional

a nivel local mediante la complementación con el proyecto PCH5-198 "Diseño de sistema integral de registro de la demanda habitacional para municipios" bajo la financiación de FOMIN-BID-ADEC.

El interés y aporte de esta ponencia se centra en el análisis pormenorizado de los procesos locales del hábitat y desarrollo de herramientas de gestión que fueron favorecidos, a la luz de las condiciones institucionales (capacidades y debilidades locales) existentes para atender a las diversas problemáticas habitacionales existentes.

A partir de este análisis se busca identificar pautas de apoyo y asesoría para el fortalecimiento de las condiciones institucionales que los gobiernos municipales poseen, frente al desafío de gestionar localmente las problemáticas habitacionales en el marco de procesos de desarrollo local.

1. La problemática habitacional en el contexto socio-político argentino actual

Las políticas neoliberales de las décadas '80 y '90 provocaron un descenso de la inversión pública, políticas de desregularización, descentralización municipal y aumento de la segregación, entre otros aspectos. Las políticas sociales perdieron campo de actuación causando una mayor exclusión social, fragmentación espacial y desigualdades (Lanzarote, 2011). Los cambios en lo urbano y habitacional se dieron a favor del sector inmobiliario, la lógica institucional fue favorable a no intervenir y facilitar los intereses del mercado, y la diferenciación selectiva de los sectores sociales en el acceso al suelo urbano, a los servicios, la infraestructura y a la vivienda, profundizó procesos de segregación y exclusión socio-territorial.

Estas transformaciones fueron acompañadas de cambios en los hábitos de convivencia, de uso y en las vinculaciones sociales y urbanas. Se produjeron rupturas en las tradicionales clases sociales, así como fragmentación y empobrecimiento de la ciudad, lo cual afectó la convivencia y el ejercicio de ciudadanía de todos los sectores, independientemente de su situación socio-económica (Rodulfo, 2007).

La situación del país -y la habitacional junto con ella- comienza a cambiar adentrados los años 2000, bajo un modelo de país interventor ante "el resurgimiento en América Latina del papel activo de los estados

y el surgimiento de gobiernos 'post-neoliberales' tras la crisis capitalista iniciada en 2008. Esta tendencia expresó correlaciones de fuerzas sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global y una mayor presencia y recentralización de la acción estatal en sectores estratégicos" (Thwaites Rey, 2010, p.8). Luego de la crisis del 2001, específicamente a partir del 2003, se produce un cambio de modelo económico a nivel nacional que se centra en la generación de empleo y en la recuperación del rol activo del Estado, con resultados satisfactorios: un crecimiento promedio del PBI anual cercano al 8% en el período 2003-2011 y la mejora de indicadores que dan cuenta de la calidad de vida de los argentinos, como el desempleo que alcanzó niveles del 21% para 2002 y cayó al 7,2 para el tercer trimestre de 2011 y la disminución de la pobreza y la indigencia (Putero, s/d).

A fin de atender el abultado déficit habitacional existente, a mediados de la década se lanza el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir". Hasta diciembre de 2012, según datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, se llevaron adelante 900.700 soluciones habitacionales¹ que beneficiaron a más de 4 millones de habitantes. Sin embargo y aún en medio de una de las épocas de mayor crecimiento sostenido del país, los problemas de vivienda continúan siendo prioritarios para más de tres millones de hogares (INDEC, 2010) los cuales lejos de revertirse continúan profundizándose.

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 2010; 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, p. 29).

Se suman a esta situación los hogares que presentan inseguridad en la tenencia de la vivienda que habitan²; la creciente relación ingreso-costo de construcción que provoca que el acceso a la vivienda se encuentre hoy altamente condicionado por la capacidad de ahorro y el pago de los hogares³; 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 urbano⁴; 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, si bien el censo 2010 (INDEC, 2010) arrojó que la construcción de nuevas viviendas (14,9%) superó el crecimiento de la población (10,6%), 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

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

3. A modo de ejemplo de esta situación, en 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 2012, volviendo a recuperar la relación alcanzada en 2010 durante el año 2013" (Gargantini, D. y Martiarena, M. (comp), 2015, p. 62).

4. Una comparación de relevamiento de precios en Córdoba capital, realizada por el periódico 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).

1. Se entiende por soluciones habitacionales a las respuestas dadas a las distintas necesidades relacionadas con la vivienda: construcción de unidades nuevas, espacios colectivos, ampliaciones o mejoramiento de las viviendas existentes.

las iniciativas de mejoramiento (completamiento o ampliación), aun cuando el déficit cualitativo representa las mayores proporciones estadísticas (Habitar Argentina).

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 (Reese, 2003) 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). En contraposición a los posicionamientos tradicionales que pautaba una ciudad (y políticas habitacionales) tipo (...), el urbanismo gestor busca acercarse a las lógicas con la cuales operan los sectores populares en la producción del espacio urbano dando lugar a repensar los paradigmas estancos sobre la propiedad privada que presentaba el urbanismo tradicional. Las más nuevas experiencias de planificación se presentan así como la posibilidad de generar espacios de articulación más democráticos, no surgen como una imposición dictada “desde arriba hacia abajo” sino que la planificación y gestión pueden ser encaradas como una decisión de política local. Se entiende desde esta perspectiva que el Estado debe participar activamente en el mercado de suelo como un agente fundamental para recuperar y redistribuir los beneficios, para regular y controlar la expansión y para reducir los impactos de la creciente fractura socio-territorial” (Gargantini et al, 2014).

2. Asesoramiento para la implementación de nuevas formas de gestión local 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 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 nuevas⁵, 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, de estudios conjuntos CEVE-SAM⁶ previamente desarrollados y en

5. 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).

6. “Estudio de los sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat” (2014-2015) Coord. Gargantini, D. & Magno, J., realizado bajo Convenio de Cooperación Institucional entre la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte y CONICET-AVE-CEVE. Publicado como Gargantini, D., Nievas, C. y Gordo, D. (2015) Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014. Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) Ministerio del Interior y Transporte de la Nación- Asociación de Vivienda Económica (AVE) Buenos Aires, Argentina. ISBN 978-987-27779-4-4. Disponible en: http://ceve.org.ar/publicacion_27_sistemas-de-registro-de-demanda-habitacional-y-politicas-locales-de-habitat.php (consulta 27/12/2016).

base a la larga trayectoria de asesoramiento a equipos municipales del Área de Gestión Integral del Hábitat de CEVE⁷, surge el Programa de Apoyo a la Gestión local del hábitat, el cual se desarrolló durante el bienio 2014-2015 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 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. Específicamente el Programa procuró desarrollar junto a los municipios 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 desarrollo y aporte de instrumentos metodológicos y herramientas de gestión integral que permitieron 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.

El Programa dio respuesta al objetivo de proponer pautas operativas y de gestión que hagan viable una política socio-habitacional local transformadora, para

6. "Estudio de los sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat" (2014-2015) Coordinación técnica: Gargantini, Daniela (CEVE) y Magno, Julieta (SAM), realizado bajo Convenio de Cooperación Institucional entre la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte y CONICET-AVE-CEVE. Publicado como Gargantini, D., Nievas, C. y Gordo, D. (2015) Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014. Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) Ministerio del Interior y Transporte de la Nación- Asociación de Vivienda Económica (AVE) Buenos Aires, Argentina. 104 páginas. ISBN 978-987-27779-4-4. Disponible en: http://ceve.org.ar/publicacion_27_sistemas-de-registro-de-demanda-habitacional-y-politicas-locales-de-habitat.php (consulta 27/12/2016).

7. El Área de Gestión Integral del Hábitat de CEVE tiene como objetivos:

- Brindar asistencia técnica, asesoramiento, capacitación y apoyo a municipios y organizaciones del país en gestión integral y producción del hábitat.
- Favorecer la formulación y desarrollo de proyectos habitacionales integrales y asociativos como manera efectiva de incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas superadoras.
- Favorecer el intercambio, la difusión de experiencias exitosas en hábitat y la transferencia horizontal con otras áreas, centros y organizaciones afines a la temática de incumbencia.
- Promover estudios interdisciplinarios vinculados a la gestión del hábitat desde una perspectiva integral y asociativa.
- Promover instancias de formación especializada en gestión integral del hábitat.

así contribuir en el mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben solucionar.

En su etapa inicial (que abarcó desde julio de 2014 a octubre de 2015, consideró en su cobertura geográfica municipios de diversas escalas y provincias del país: Peñaloza (La Rioja), Goya y San Isidro (Corrientes), Laguna Blanca (Chaco), Belén (Catamarca) y Tunuyán (Mendoza).

Su concreción requirió exigió de un relevamiento de la situación habitacional y la identificación de líneas de acción posibles de poner en marcha en dichos municipios.

La propuesta planteó visitas de un equipo conformado por investigadores y técnicos de CEVE-AVE y de la SAM a las localidades mencionadas para poder realizar las siguientes actividades:

- Reuniones con áreas municipales que aborden las temáticas de planificación, obras públicas, vivienda, hábitat, desarrollo social, empleo, entre otras.
 - Capacitaciones introductorias en gestión local del hábitat para incentivar por parte del municipio el uso de instrumentos de gestión que les permitan avanzar en el abordaje de la temática de hábitat y vivienda a partir de:
 - Adhesión y adopción del enfoque integral y multiactoral del hábitat promovido.
 - 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).
 - Revalorización del rol del gobierno local en el diseño y gestión de las políticas urbanas y habitacionales.
 - 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.
 - Conocimiento y transferencia horizontal entre municipios a partir de la socialización de casos modélicos de atención de la problemática habitacional desarrollados en el país.
 - 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, políticas habitacionales del municipio, entre otros.

- Propuesta para abordaje local de acciones o proyectos integrales de hábitat a partir del análisis integrado del diagnóstico previamente realizado y las capacidades y recursos locales disponibles.

- Procesos integrales y multiactorales de gestión local del hábitat iniciados en cada ciudad.

La participación en los procesos de gestión local del hábitat acompañados resultó en un ámbito propicio para el estudio de las condiciones institucionales (capacidades y debilidades locales) existentes para atender a la problemática habitacional. 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.

Ambos objetivos se contemplan en la investigación en curso que sustenta esta ponencia.

3.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 locales:

- 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 debe abordarse la problemática habitacional en cuestión" (Gargantini, 2010, p. 77).

Al respecto tras los procesos de acompañamiento desarrollados se ha podido evidenciar que la mayoría de los programas y proyectos desarrollados responden a una lógica vivendista bajo contratación de empresas constructoras, con entregas de viviendas 'llave en mano' a las familias que se inscriben en los registros provinciales. Se desconocen 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, entre otras. En casi ningún caso, las operatorias presentadas tuvieron la voluntad de articular otros objetivos sociales además de incipientes relaciones con aspectos laborales y/o productivos relacionados a la generación de empleo, ya que el municipio tiene escasa incidencia en la modalidad de aplicación de estos programas.

Esta situación tiene su correlación con la base operativa y financiera de las iniciativas, dado que el financiamiento proviene mayoritariamente de Nación, se administra desde las provincias y se otorgan a los municipios a través de cupos. El municipio sólo actúa como simple interlocutor entre las familias y los mencionados organismos en los casos necesarios. Las familias beneficiarias tienen así una relación estrecha con dichos espacios provinciales y canalizan allí directamente sus reclamos y/o necesidades, hacen efectivo el pago de las cuotas y tramitan la regularización de la tenencia.

La modalidad de construcción se realiza mayoritariamente con sistema tradicional y para la mayoría de las operatorias se contratan a empresas privadas. Excepcionalmente algunas de ellas (y a voluntad de la empresa), contratan 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 reducen las capacidades de autonomía del municipio en la generación y desarrollo de líneas propias, las cuales dado el conocimiento cercano de la realidad local permitirían acciones más pertinentes a las necesidades particulares que aquellas que se diseñan centralizadamente bajo parámetros generales.

Por su parte, la dotación de terrenos y la ejecución de obras de infraestructura resulta un componente generalmente asignado a los municipios sin que dicha asignación se corresponda a la disponibilidad de recursos locales para ello. La alineación política entre municipio-nación o municipio-provincia resulta así una 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) resultan así relegados.

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

La falta de mano de obra calificada a nivel local influye en los plazos de ejecución prolongados, los cuales no conciben la urgencia de las familias que se encuentran en situación crítica y provoca la desactualización de los precios de compra de materiales en relación a los considerados bajo los presupuestos iniciales. Si bien en algunos casos se propicia la participación de las familias beneficiarias para la construcción, no se fomenta el trabajo comunitario en ninguna etapa del proceso de planificación y ejecución de las viviendas.

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

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, se ha constatado una deficiencia en la 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, lo que supone grandes porcentajes de la tierra que no posee saneados su títulos.

Operativamente, se evidencian 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, impide la capitalización de los emprendimientos habitacionales con fines socio-laborales y de desarrollo local.

En términos de articulación intra e interinstitucional, se evidencia el desarrollo de estructuras municipales adecuadas y consistentes, aunque las mismas se caracterizan por una marcada desarticulación entre áreas. Comunicacionalmente 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 permitiría tener documentaciones más completas y actualizadas, y realizar en forma conjunta el diseño, ejecución y control de las obras o mejoras habitacionales.

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

En cuanto a las capacidades instaladas se evidencia 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. Sin embargo, para el caso de municipios pequeños, si bien se posee cantidad de recursos humanos, los mismos cuentan con escasa carga horaria en sus dedicaciones o bien se carece de profesionales especializados o expertos en las diferentes temáticas que puedan facilitar procesos integrales.

La disponibilidad de tierra urbana constituye 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 escasa claridad que en ocasiones 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 tributarios significativos por lo que dependen directamente de la coparticipación para su funcionamiento y pago de personal o gastos corrientes. Los recursos afectados a 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 plantea serias limitaciones a la hora de disponer de recursos propios

para desarrollar acciones locales de hábitat y de otros temas prioritarios, como salud y educación, por mencionar solo algunos.

La recaudación tributaria es reducida y la puesta en práctica de estrategias de recupero por las obras realizadas es aún incipiente.

La vinculación con actores externos resulta 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 escasa, situación que ha generado problemas para una correcta apropiación y uso de las mismas. En este sentido el no contar con suficiente mano de obra formalmente calificada dificultan 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.

c. Adecuación política-técnica de las iniciativas

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

En este sentido y como ya se explicitó, las operatorias dependientes de los organismos superiores son destinadas mayoritariamente a los sectores medios-altos con cierto poder adquisitivo. Los sectores de bajos recursos y en condiciones de NBI, los que no tienen ingresos formales y demostrables no se encuadran en estos programas, por lo que es notoria la preocupación por el 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 resulta notable aun a pesar de sus condicionamientos políticos, 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, los sectores más necesitados no son considerados ni cuentan con operatorias pertinentes a sus necesidades y capacidades.

Tanto la determinación del déficit habitacional como las tipologías que se construyen vienen predeterminadas por instancias superiores, generalmente provinciales. En la medida de sus posibilidades, el municipio adapta el uso de los recursos y las tipologías al entorno local. Sin embargo, resulta difícil poder evitar los inconvenientes en relación a las supervisiones y certificaciones de obra de dichas adaptaciones por parte de organismos provinciales o nacionales.

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 eminentemente vivendistas.

Las operatorias realizadas a través de organismos superiores (provinciales o nacionales) no favorecen así el desarrollo local, y se evidencia resistencia a incorporar variables bioclimáticas y/o ecológicas de ahorro energético en la selección de tecnologías y de diseño.

4. Lineamientos de acción necesarios para una nueva gestión local del hábitat

La identificación de capacidades y debilidades mencionadas permitieron establecer los siguientes lineamientos de acción a fin de fortalecer aquellos aspectos que permitirían mejorar la capacidad de los municipios en su atención a las problemáticas habitacionales existentes. En este sentido se destaca la importancia de:

- Avanzar hacia sistemas de registro de las demandas habitacionales a fin de permitir el relevamiento y caracterización pormenorizada de las necesidades existentes.
- Generar avances en la constitución y consolidación de modalidades productivas y financieras alternativas a las tradicionales (cooperativas de trabajo, banco de componentes, microcréditos, círculos de ahorro, etc), como forma de favorecer abordajes que integren la necesidad de vivienda con las necesidades productivas, laborales, y de desarrollo social y local.
- Fomentar la producción de componentes de vivienda y urbanos integrada a estas nuevas modalidades productivas, con el fin de emplearlas en programas de mejoramiento y ampliación de viviendas locales.
- Clarificar la situación de tenencia y propiedad de la tierra ociosa y/o disponible en la zona de influencia municipal, a fin de fomentar el desarrollo de políticas de tierras para el municipio. En este sentido, hay claras evidencias de la necesidad de un relevamiento dominial y una posterior planificación normativa del territorio como insumos base para procesos de desarrollo urbano y habitacional, ya que se considera que el municipio es un actor fundamental en la regulación de esta temática.
- Iniciar gestiones para mejorar y aumentar la provisión de la infraestructura y los servicios.
- Incentivar la capacitación en oficios de la mano de obra disponible para mejorar la estructura organizativa

y la calidad de las acciones habitacionales a nivel local. La posibilidad de contar con personas capacitadas en la construcción permite no sólo mejorar el nivel de las terminaciones, sino que fortalece los procesos de autoconstrucción y ayuda a mejorar los niveles de ingreso de las familias.

- Favorecer programas de mejoramiento y ampliación de viviendas, así como programas locales de construcción de viviendas integrados a las iniciativas productivas y de capacitación en oficios mencionados. Sub-componentes derivados de este lineamiento resultan la provisión de casapartes, el aporte de mano de obra bajo formatos cooperativos y los incentivos a procesos de autoconstrucción.

- Mejorar la capacidad de captación de recursos a partir de la actualización de los aportes por coparticipación, la recaudación tributaria y la captación de plusvalías urbanas.

- En cuanto al funcionamiento interno de las áreas municipales, se reconoció que deberían iniciarse procesos de ajuste y reorganización de la estructura de funcionamiento municipal, específicamente orientados a profundizar la articulación entre las áreas municipales vinculadas a la problemática habitacional. El fin de esta pauta no sólo es optimizar el funcionamiento interno, sino también mejorar y clarificar el vínculo con los organismos provinciales y establecer mecanismos de control conjuntos, cumplimiento de normas vigentes, sistema de adjudicación de las viviendas, entre otros.

- Otra línea propuesta es reforzar el trabajo social y la participación activa de las familias y el involucramiento comunitario en la producción socio-habitacional local. Según observaciones relevadas su inclusión contribuye a mejorar las soluciones brindadas y conlleva a una valoración mucho mayor del resultado. Esto trae consecuencias positivas en términos de que la familia asume una responsabilidad y compromiso mayor con las acciones emprendidas.

5. Desarrollo de herramientas para la mejora de los procesos de gestión habitacional a nivel local

La investigación que sustenta este trabajo se encuentra en estado inicial. Sin embargo, el análisis de condicionantes institucionales existentes para la implementación de acciones habitacionales ha permitido promover la valorización del esfuerzo y el aprovechamiento de los recursos propios existentes a nivel local. Esto supone la recuperación del rol del municipio como actor estratégico el campo habitacional y urbano.

Junto con ello se han detectado algunas vacancias en términos de disponibilidad de herramientas de gestión

que permitirían mejorar los procesos de atención habitacional de los municipios.

Entre ellas se destaca la ausencia de herramientas que permitan hacer frente a las falencias en la identificación, caracterización y estratificación de la demanda habitacional, lo cual condiciona el diseño, gestión e implementación de políticas habitacionales pertinentes a las reales necesidades de la población. La inexistencia de sistemas de registros propios de la demanda habitacional, debidamente integrados a los propios de estamentos provinciales, integrales, dinámicos, en soportes interactivos y con posibilidades de actualización permanente resulta una necesidad a atender a fin de mejorar la adecuación de las líneas habitacionales que se propongan a nivel local.

Frente a esta inquietud detectada a la luz del Programa de apoyo a la gestión local del hábitat arriba descrito, surge el proyecto PCH5-198 "Diseño de sistema integral de registro de la demanda habitacional para municipios" bajo la financiación de FOMIN-BID-ADEC.

El mismo, bajo la colaboración coordinada de AVE y la Universidad Católica de Córdoba (UCC), tuvo como objetivo central el diseño de un modelo de sistema de registro de demanda habitacional local -bajo formato de sistema de información para la gestión local. Eficaz y útil para municipios de pequeña a gran escala, tanto de la provincia de Córdoba como del resto del país, el mismo busca mejorar la capacidad local de identificar, caracterizar y estratificar la demanda habitacional existente como insumo básico a mejores políticas habitacionales.

Como etapas del proyecto se consensuaron las siguientes:

1° Etapa. Relevamiento y caracterización pormenorizada de las posibilidades y limitantes conceptuales, operativas e informáticas presentes en los sistemas de Registro Único de Inscripción Permanente provinciales, así como en los sistemas locales/municipales de registro de la demanda habitacional existentes. Determinación de las características y condiciones que el modelo de sistema de registro de la demanda habitacional local a diseñar deberá cumplir o satisfacer.

2° Etapa. Diseño conceptual y operativo de un modelo de sistema de registro de demanda habitacional local -bajo formato de sistema de información para la gestión local- factible de ser utilizado por municipios de la provincia y el país. Prueba y validación de dicho sistema a escala piloto en al menos un municipio de la provincia.

3° Etapa. Identificación de pautas de implementación necesarias de ser recomendadas -bajo la modalidad de manual e instancia de capacitación ad-hoc- durante su

puesta en funcionamiento en otros municipios.

Bajo estas premisas y desde la adhesión a una concepción integral del hábitat, surgió SIRELDHA (Sistema Integral de Registro Local de la Demanda Habitacional), un sistema informático que permite registrar y actualizar de manera integral, ágil y dinámica la demanda habitacional a nivel local o municipal.

El mismo fue diseñado desde el aporte interdisciplinario proveniente del saber arquitectónico vinculado al hábitat y del relacionado a los sistemas de información para la gestión municipal, con el fin de:

- Optimizar los sistemas municipales de registro de necesidades habitacionales manifiestas (demanda).
- Mejorar la capacidad municipal de identificar, caracterizar y estratificar las necesidades habitacionales existentes.
- A partir de ellas, se puedan diseñar y gestionar políticas habitacionales más pertinentes y adecuadas.

El sistema consta de un apartado introductorio donde se explicita la naturaleza, alcance y propiedad intelectual del *software*, así como las condiciones para aplicar al mismo y la documentación necesaria para que la demanda de cada hogar quede registrada y correctamente efectivizada.

Por cada nueva solicitud de hogar se sigue un flujo de datos específico, lo cual permite el buen funcionamiento del sistema, como así también brindar una guía a través de la solicitud, dividiendo los distintos datos necesarios por secciones.

El flujo que sigue el sistema es el siguiente:

- Selección solicitud habitacional (principal): en este paso se selecciona el tipo de solución habitacional al que el solicitante desea aplicar.
- Carga datos de hogar (principal): aquí se cargan los datos del hogar requeridos para poder crear la unidad en la cual se insertarán los distintos integrantes, abarcando datos generales.
- Carga de jefe/a de hogar (principal): en este paso se tomarán los datos del jefe/a del hogar, quien será el encargado de representarlo a través del proceso.
- Ver hogar (informativo): en esta pantalla se listan los integrantes del hogar, y en la misma se pueden editar o eliminar los integrantes que fueron previamente creados en caso que sea necesario.
- Carga por integrante de hogar (situacional): en este paso la pantalla es similar a la carga del jefe de hogar, solo que los datos ingresados son de otro integrante del hogar. La pantalla es situacional ya

que no necesariamente siempre se van a cargar más integrantes, esta pantalla se puede ejecutar tantas veces como sea necesario.

- Carga datos laborales jefe/a (situacional automática): esta pantalla se dispara automáticamente al seleccionar siguiente paso en el hogar, en caso de que sea necesario. Aparecerá únicamente si el jefe/a de hogar trabaja de manera autónoma o en relación de dependencia y presenta un ingreso formal, caso contrario se omite la pantalla.
- Carga datos del inmueble que habita el hogar (principal): este paso solicita la carga de los datos generales del inmueble, si es que posee o no uno el hogar. Y la situación en la que se encuentra el mismo.
- Carga estado del inmueble (principal): este último paso solicita el ingreso de datos que refieren al estado del inmueble en el que habita el hogar, se refiere a datos más específicos que el paso anterior.

Al finalizar el flujo, se presenta un resumen de los datos cargados.

A lo largo del proceso de carga de datos, el sistema solicitará la carga de diversos documentos como forma de validez de los datos que se fueron cargando, la falta de estos documentos invalida la solicitud. Esta lista puede ser actualizada por el municipio y además podrán solicitarse documentos que no estén especificados en la misma. El sistema soporta el almacenamiento de cualquier documento, siempre y cuando sea cargado correctamente. Por ello, el encargado de la carga de solicitudes debe preguntar al jefe/a de hogar si cuenta con toda la documentación antes de iniciar el proceso de carga, ya que no puede haber solicitud sin que se presente toda la documentación que respalde la información.

Para el correcto manejo del sistema, no sólo existe un control de usuario y contraseña, sino que también hay distintos niveles de acceso, para verificar que la información sea accedida por la persona con los privilegios necesarios para realizar las diferentes acciones del mismo.

Los tipos de usuario que maneja el sistema son:

-Administrador: el usuario administrador es quien monitorea la plataforma, posee los mismos privilegios del usuario encargado de cargar los datos, y además tiene la posibilidad de crear nuevos usuarios. La plataforma soporta la creación de nuevos usuarios y con nuevos privilegios, pero no se recomienda agregar nuevos tipos de usuarios. En caso de que se desee hacerlo, el equipo no responderá a ningún inconveniente que se pueda ocasionar por agregar privilegios a roles que no los tenían previamente.

-Cargador de datos: usuario principal de la plataforma, es quien realiza la carga de solicitudes habitacionales. Sólo puede acceder a las pantallas de carga y a la información de contacto en caso de algún inconveniente.

-Programador: usuario que tiene el privilegio de alterar el código de la plataforma, al finalizar el proyecto íntegramente se hará entrega de este usuario, mientras el proyecto esté desarrollándose el equipo será quien tenga el usuario, ya que este es quien maneja la lógica y la apariencia de todo el sistema. Debe ser utilizado por alguien con los conocimientos necesarios en programación, y se recomienda que el acceso con este usuario sea solamente el necesario, ya que si se lo utiliza mal puede comprometer la integridad de todo el sistema.

Junto con ello se desarrolló y editó un Manual e instancia de capacitación *ad-hoc* que explicita las pautas de implementación necesarias para la puesta en funcionamiento efectiva del sistema diseñado en los municipios.

El SIRELDHA, si bien se probó en su formato piloto en el municipio de Laborde (Córdoba) y se encuentra actualmente en estado de ajuste de emisión de reportes, es un sistema accesible a todos los municipios del país, de tal forma que puedan registrarse y actualizarse las necesidades habitacionales de las familias que requieren mejorar sus condiciones habitacionales en cada localidad.

Reflexiones finales

La atención al problema habitacional resulta un eje sustancial de las políticas habitacionales, 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 en el país 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 reposiciona los factores de pertinencia de las acciones.

En este reposicionamiento, la incorporación y replanteo del rol del municipio en la definición y gestión de las políticas habitacionales, resulta un punto de análisis y debate. Y el estimular el paso de un modelo de gestión tradicional de las políticas habitacionales como el predominante, hacia modelos de gestión integrales y superadores en términos socio-habitacionales, supone impulsar no solo una actividad técnica sino un proceso político fuertemente condicionado por las capacidades y condiciones institucionales de los gobiernos municipales.

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 y expuesto en esta ponencia evidencia que todas ellas desbordan también las capacidades políticas, técnicas y de gestión de los poderes locales. De aquí la enorme importancia de desplegar estrategias de apoyo específico en la formación de sólidos equipos técnicos y de crecimiento de capacidad local de actuación frente a las problemáticas socio-urbanas y habitacionales existentes.

De esta manera, resulta fundamental la implementación de programas de apoyo a la consolidación de estas capacidades y de desarrollo de instrumentos o herramientas de gestión *ad hoc*, integrados complementariamente a las políticas habitacionales en curso. Esta consideración no sólo exige un replanteamiento de las políticas hoy diseñadas e implementadas, sino además del rol y modo de actuación 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 consultada

- 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.
- 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. (2010) *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., D´Amico, D., Martiarena, M., Peralta, J., Garro, J. & Greppi, V. (2013) *El estudio de los conflictos urbanos y el desafío de construir información para la incidencia ciudadana: El caso de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba*. V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo- Territorios de lo Urbano. Universidad Politécnica de Catalunya, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad de Buenos Aires. Barcelona- Buenos Aires, Argentina.
- Gargantini, D. y Martiarena, M. (comp) (2015) *Tierra de conflictos. Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital*. EDUCC. Córdoba, Argentina. En prensa.
- Habitar Argentina. Disponible en: habitarargentina.blogspot.com (Consulta: 01/08/2012).
- INDEC *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Buenos Aires, Argentina.
- Lanzarote, A. (2011) *"Serie Derechos Humanos Emergentes 7: el derecho a la ciudad"* Editorial IDHC (Institut de DretsHumans de Catalunya) Barcelona, España.
- Putero, L. (s/d). *Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales*. Centro de investigación y gestión de la economía solidaria. Disponible en: http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PoliticasSectoriales.pdf(consulta: 01/07/2015).
- 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: 20/09/ 2013)
- Rodulfo, M.B. (2007) *Políticas habitacionales. Alternativas de intervención y gestión*. En: I Seminario Iberoamericano: Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento. Eje Temático N°2 Políticas Socio habitacionales. Asociación de Vivienda Económica- Centro Experimental de Vivienda Económica CONICET- Universidad Católica de Córdoba. Editora Nobuko. Buenos Aires- Argentina.
- Thwaites Rey, M. (2010). *Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?* En: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 32. Julio de 2010. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Daniela Gargantini. Doctora en Arquitecta.
Investigadora Adjunta en CEVE-CONICET-AVE. Profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina).
E-mail: dmgargantini@gmail.com

Desarrollo de una política habitacional local autofinanciada

Gestión 2014-2016 y perspectivas a futuro

Lic. Carolina Cáceres y Lic. Teresita Ochoa

Programa Municipal de Viviendas Sociales del Instituto Municipal de la Vivienda.
Municipalidad de Río Cuarto

Marco de inserción

En la última década la ciudad de Río Cuarto experimentó un marcado crecimiento en el sector de la construcción, derivado del excedente sojero de la región, pese al cual se detectó un déficit habitacional de más de 8.000 viviendas de acuerdo al Censo 2010 (INDEC, 2010).

Teniendo en cuenta que se trata de una ciudad intermedia de aproximadamente 54.000 hogares y donde existen 60.000 inmuebles, resulta evidente que este excedente perpetuaba el concepto de la vivienda entendida como un producto y no como un derecho.

En este marco, la primera gestión del intendente Juan Jure, que inició en 2008, tomó como una de las principales líneas de gestión el de acceso a la tierra a través de la venta subsidiada de lotes, mediante las ordenanzas 629/10, 910/10, 911/10 y 1194/11 que posibilitaron la venta de 3300 lotes de terreno en la ciudad, 2700 de los cuales fueron adjudicados por sorteos ante Escribano Público y a través de cupos asignados a gremios y 600 fueron donados a la provincia en el marco de distintos programas de vivienda. Todos con precios subsidiados que apenas alcanzaron un 40% del valor real de los lotes, financiados hasta en cuatro años, de acuerdo a los valores de mercado en montos que van de los \$10.000 a los \$40.000¹.

La realización de este programa fue posible gracias a la intervención del Municipio en la adquisición de tierras en distintos sectores de la ciudad, su transformación en loteos habitacionales y la posibilidad de acceder a los mismos para sectores que no contaban con ella, bien a través de planes municipales de vivienda, de otros planes de vivienda estatales, o de sus propios ingresos o créditos.

El Programa se realizó en etapas, en distintos sectores de la ciudad y fueron destinados a familias de diferentes ingresos económicos, pudiendo así cubrir todo el espectro societario con un criterio de igualdad de participación, según el esquema que se detalla.

- Año 2010. Programa Mi Lugar Mi Sueño 1- Barrio Castelli- Sector Sur: 900 familias adjudicatarias con ingresos mensuales de más de \$5000 (u\$s 1.200). Precio \$35.000 (u\$s 8.750)

- Año 2010. Programa Mi Lugar Mi Sueño 2- Barrio Alberdi- Sector Este: 412 familias adjudicatarias con ingresos mensuales de menos de \$5000 (u\$s 1.200). Precio de \$10.000. (u\$s 2.500)

- Año 2010. Programa Mi Lugar Mi Sueño 3- Barrio Alberdi- Sector Este: 350 familias adjudicatarias de diferentes gremios. Precio de \$20.000. (u\$s 5.000)

- Año 2012². Programa Mi Lugar Mi Sueño 4- Barrio Castelli 2- Sector Sur: 1100 familias adjudicatarias con ingresos mensuales de más de \$5000 (u\$s 1.100). Precio de \$38.000 (u\$s 4.400).

- Donación de terrenos para el desarrollo de obras del Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas Hogar Clase Media: 600 familias adjudicatarias.

Durante la segunda gestión de gobierno -período que nos ocupa- se crea el Fondo Municipal de Viviendas (FOMUVI), mediante la Ordenanza: 118/12, destinado a financiar políticas habitacionales, obras de urbanización, infraestructura y servicios, regularización dominial, entre otros. El mismo se conformó por las cuotas de los adjudicatarios de los programas de vivienda, recursos del Fondo Sojero y parte del Fondo de Obras Públicas (alcuotas o sobretasas que el municipio cobra al consumo de servicios a todos los vecinos)³. En su primer año de ejecución el FOMUVI reunió \$200 millones (US\$ 44 millones).

1. En mayo del 2010 la venta del dólar cotizaba a \$4.02/US\$. Es decir, el lote se ofrecía por la suma que va desde US\$ 2.500 a US\$ 9.900 aproximadamente. Fuente: <http://www.pullman.com.ar/>

2. En mayo del 2012 la venta del dólar cotizaba a \$4.50/US\$. Fuente: <http://www.pullman.com.ar/>

3. El fondo se encuentra bajo la jurisdicción de la Secretaría de la Vivienda, siendo ésta la ejecutora a nivel presupuestario, y el Instituto Municipal de la Vivienda junto con la Secretaría de Planificación y Desarrollo Sustentable los responsables de la coordinación técnica. El Fondo está compuesto por: a. Una parte de lo recaudado (entre el 50% y el 80%) en concepto de Impuesto para el Financiamiento de la Obra Pública previsto en el Código Tributario Municipal en conformidad con la alcuota establecida en la ordenanza tarifaria vigente. b. Del 50% al 80% de los aportes recibidos en concepto de Fondo Federal Solidario dispuesto por Decreto 206/2009 del Poder Ejecutivo Nacional. c. Cuotas de amortización de adjudicaciones dentro de las modalidades operativas del presente fondo. d. Transferencias, préstamos, aportes, contribuciones y donaciones gestionadas por el Municipio para el cumplimiento de los Objetivos del FOMUVI.

En este marco, se lanzó en 2012, mediante las ordenanzas 119/12 y 120/12, el Programa 1000 Viviendas Clase Media con modalidad llave en mano, ejecutadas por empresa constructora a través de licitación pública. El programa se destinó a hogares adjudicatarios de los loteos Mi Lugar Mi Sueño 1 y 3, que contaban con ingresos superiores a \$8000 mensuales. Las viviendas, de uno a tres dormitorios, tenían un plazo de entrega de hasta cuatro años y se financiaron a doce años con una cuota variable que rondaba los \$3700 (US\$ 820).

El Programa propendió a desarrollar obras de viviendas a escala con la finalidad de disminuir la demanda social respecto al acceso de las familias a la propiedad de su primera vivienda, e inició una política de estado en la ciudad respecto al rol del municipio como constructor, coordinador y administrador de planes de viviendas.

Estas obras tuvieron un doble impacto en la sociedad en general. Desde el punto de vista social, posibilitó garantizar el acceso de las familias a la vivienda propia, desde la perspectiva urbana, contribuyó a la conformación de nuevos barrios que consolidaron la trama urbana de la ciudad mediante un desarrollo urbano armónico y sustentable equilibrando infraestructuras, actividades residenciales y comerciales.

En este contexto, se encomendó al Instituto Municipal de Vivienda el desarrollo de una política habitacional para dar cobertura a aquellos sectores que no alcanzaban a ser comprendidos por el Programa Clase Media.

Destinatarios

La política iniciada tuvo como eje el trabajo con hogares pauperizados que tienen mayores obstáculos económicos y laborales (falta de ingresos certificables, incapacidad crediticia, bajos ingresos y fluctuantes) para el acceso a la vivienda.

Desde la perspectiva de la capacidad adquisitiva de los hogares, la clasificación en clases sociales se torna difusa e igualadora: la mayoría de los hogares sin vivienda propia de la ciudad de Río Cuarto no puede acceder a la construcción por sus propios medios sin la intervención del Estado.

La capacidad crediticia o de acceso a otras fuentes de financiamiento se torna a veces inaccesible para un hogar tipo si tienen un solo ingreso o si tienen que afrontar los gastos de alquiler. Se estima que actualmente una familia requiere entre \$4.000 y \$6.000 (US\$ 267 a US\$ 400) entre alquiler y gastos de servicios.

Existen, dentro de este universo, hogares más vulnerables que otros por la concurrencia de aspectos de salud, discapacidad, educación, entre otros, que agravan la situación socioeconómica y la posibilidad de afrontar el costo de una vivienda por sus propios medios.

Alcance de la política habitacional local

A partir de 2013 mediante la Ordenanza 398/13 se creó el Programa Municipal de Viviendas Sociales cuyos objetivos son:

- Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades.
- Promover la construcción de viviendas en condiciones económico financieras que la hagan asequible a un mayor número de familias.

- Propender al desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.

Admite cuatro modalidades para la satisfacción de la necesidad habitacional de los hogares:

- Viviendas por autoconstrucción asistida.
- Viviendas por cogestión.
- Viviendas por administración.
- Ampliación y mejora.

En estas modalidades se buscó la aplicación de recursos del Estado, de las familias involucradas y de las redes que los acompañan: gremios, ONG, organizaciones comunitarias, entre otras, con el objetivo de producir la transformación del hábitat y el afianzamiento de la familia como principal protagonista, ejerciendo su derecho al hábitat con responsabilidad ciudadana. Es así como todos los planes contemplaban el empleo de su mano de obra y una cuota de recupero acorde a sus ingresos.

En el caso de la autoconstrucción asistida, el municipio puso el total de la financiación de una vivienda de 42 metros cuadrados, montando el componente inicial⁴ en el terreno del adjudicatario (platea de hormigón, instalación de servicios, fabricación y montaje de la estructura antisísmica UMA) a través de la contratación de una cooperativa y brindó asistencia técnica y acompañamiento social para que la familia con su propia mano de obra finalice la vivienda en diez meses, trabajando de acuerdo a los objetivos propuestos en conjunto y a su tiempo libre. De esta manera se ejecutaron dos operatorias que suman 80 viviendas a la fecha de redactar este artículo.

4. El componente inicial está compuesto por la platea y las estructuras sismo resistentes del Sistema UMA, desarrollado por CEVE-CONICET-AVE (encadenados inferior, superior y perfiles para la sujeción de las chapas), las cuales fueron fabricadas en taller por la cooperativa Imperio del Sur. Otra cooperativa, Ranqueles, fue la encargada del montaje de la estructura, y armado de plateas de fundación con la respectiva base cloacal. El sistema de estructuras metálicas sismo resistentes y platea de fundación facilitaron la construcción por parte de las familias destinatarias, que no contaban con calificación técnica en construcción, y permitió asegurar plomo, nivel y escuadra, tareas críticas durante la obra. La utilización de la nueva modalidad permitió revertir patologías constructivas y tipológicas, propias de los procesos de autoconstrucción que cuentan con escasa asistencia técnica.

En la modalidad de coestión es la organización la que suple la mano de obra del ciudadano y en la modalidad de administración es el municipio el que está a cargo de toda la ejecución de la obra. Ambas modalidades se encontraban en ejecución, con la suma total de 50 viviendas para dos gremios y diez viviendas sociales para hogares en situación de riesgo y vulnerabilidad extrema.

La modalidad de ampliación y mejora se reglamentó en 2013, siendo la más demandada por la población, teniendo en cuenta que tres tercios del déficit habitacional corresponde a viviendas deficitarias en calidad y/o insuficientes en superficie o habitaciones, en relación a la cantidad de miembros de hogar. Ya se han entregado préstamos de materiales de construcción por la suma de \$1000000 (US\$191.204)⁵ destinados a 60 familias.

Todas las modalidades contemplan la supervisión de un equipo interdisciplinario (trabajador social, arquitecto, contador y abogado).

El sistema se podría sintetizar con las siguientes características:

1. Racional: porque combina componentes industrializados con otros del sistema tradicional que facilitan el proceso de autoconstrucción.
2. Evolutivo: porque en su diseño inicial ya posee las condiciones básicas de habitabilidad (servicios, confort) y a la vez prevé el futuro crecimiento (ampliación) a través de la modulación que parte de la simplificación estructural.
3. Reducción de costos: la organización de la producción adoptada por el programa a través de la fabricación de componentes estructurales y de montaje mediante cooperativas de trabajo, posibilita bajar los costos⁶ de provisión y ejecución de los componentes estructurales (fundación, encadenados y techo) de la obra⁷.

5. Cotización dólar mayo 2013: \$5.23/US\$. Fuente: www.pullman.com.ar/

6. En marzo de 2015 el valor del m² de una vivienda ascendía a \$6641,40 según el Índice del Costo de la Construcción de Córdoba (ICC Córdoba), para el IMV el m² de vivienda social costaba \$ 4081,25 y en la modalidad de autoconstrucción descendía a \$2381,25.

El Sistema UMA, asimilable al sistema tradicional, propone un modo de producción de la vivienda de interés social (aunque no sólo se han utilizado a este fin, ya que es una tecnología que se ha ejecutado en otras tipologías edilicias). Entre sus características técnicas más relevantes, se pueden enunciar las siguientes. **Rapidez en el armado:** se arma en una jornada y puede ser un cobijo inicial. **Montaje en seco** de elementos estructurales metálicos de producción industrial. **Vigas y columnas se ensamblan** mediante cabezales metálicos y bulones, conformando un sistema auto controlado de escuadras y plomos. **Construcción inmediata** de la estructura, plataforma, techo y aberturas. Posibilita llevar un efectivo **control de costos, stock**, tiempos de producción, planificación adecuada de las distintas etapas (evitar tiempos muertos). Permite **distintas modalidades** técnico organizativas: contratación de mano de obra, ayuda mutua, esfuerzo propio. Requiere **menos asistencia técnica** que el sistema tradicional, dado que una vez finalizada la primera etapa la presencia del encargado es más esporádica, permitiendo atender mayor número de beneficiarios.

4. Un abordaje social participativo que alienta el empoderamiento y la movilización de recursos sociales de los adjudicatarios a través del esfuerzo propio en la construcción de su propio proyecto de vida.

5. Una perspectiva interdisciplinario y territorial que apunta al fortalecimiento de las redes sociales para la producción del hábitat.

Una de las fortalezas del Programa, en el que se asienta la capacidad de brindar una respuesta habitacional más asequible y con gastos soportables para los adjudicatarios, es la permanente articulación con cooperativas de trabajo de la ciudad, quienes aportan la mano de obra para la fabricación de los componentes y también del componente inicial.

Esta articulación, además de disminuir notoriamente los costos (hasta en un 40% del precio final de la vivienda), promueve la sustentabilidad del Programa mediante la generación de puestos calificados de trabajo (seis operarios) con capacidad productiva y asociativa para seguir creciendo y desarrollar otros componentes.

La fábrica de componentes funciona en el Corralón Municipal en un espacio propio del IMV con capacidad para producción y acopio, en la que también se desarrollan losetas y viguetas de hormigón para techo de las unidades en ejecución. La cooperativa tiene asesoramiento y acompañamiento del Área de Fortalecimiento de Cooperativas de la Subsecretaría de Promoción Social del municipio.

El proyecto de fábrica de componentes se inició a partir de un proyecto de coestión con el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y la Asociación de Vivienda Económica (AVE) en 2014, el cual buscó desarrollar un proyecto de Desarrollo Tecnológico Municipal (DETEM) para la puesta en marcha de un circuito productivo local de componentes no tradicionales.

AVE fue la entidad administradora del proyecto DETEM, que fue financiado por el COFECYT (Consejo Federal de Ciencia y Tecnología-MINCYT Nación). En tanto, las áreas municipales involucradas fueron el Instituto Municipal de la Vivienda y el Área de Fortalecimiento de Cooperativas de la Subsecretaría de Promoción Social de la Municipalidad. De acuerdo al Expediente N°20785, el proyecto buscó articular las necesidades de vivienda y trabajo a través de la creación y consolidación de un circuito productivo local de componentes de vivienda, que incorpore el trabajo de emprendimientos productivos locales sin trabajo. Contempló la puesta

7. Sistema MAS consiste en premoldeados vistos de hormigón (vigas y losetas) que no necesita de maquinarias ni mano de obra especiales. Se utilizan tanto como losa o veredas que no requieren de ninguna terminación posterior a su desmolde.

en marcha de una planta de fabricación del sistema constructivo UMA y de componentes premoldeados de hormigón también desarrollados por CEVE como placas de techo y vigas.

En una segunda instancia, se propuso la construcción de un prototipo de vivienda, destinada a uso social utilizando los componentes producidos en el marco del circuito local, donde el CEVE asumió la capacitación y transferencia de conocimientos específicos.

Previendo la continuidad de las acciones a través de la implementación en mayor escala en la línea de vivienda que implementa el Instituto Municipal de Vivienda, cuya finalidad es la producción seriada del componente inicial, se realizaron modificaciones sustantivas⁸ en el diseño presentados oportunamente al CEVE y se los incorporó en la ejecución de otros proyectos (segunda operatoria de viviendas por autoconstrucción, 3 viviendas por Administración, 7 viviendas para Centro de Protección Integral para hogares en situación de vulnerabilidad -Tinku, 10 Viviendas para gremio municipal y 40 viviendas para el AMSURRBAC).

Resultados obtenidos

El motivo de este trabajo es desarrollar una aproximación al análisis de esta política en particular y cuáles fueron las capacidades y estrategias implementadas para la obtención de resultados e impactos.

En términos de productos, el programa ejecutó:

- 10 viviendas Sivendia.
- 80 viviendas bajo 2 operatorias autoconstrucción asistida.
- 50 viviendas bajo 2 operatorias por cogestión.
- 7 viviendas para Centro de Protección Integral para hogares en situación de vulnerabilidad -Tinku.
- 3 viviendas individuales por administración.
- 40 créditos de ampliaciones y o mejoras de vivienda.
- 3 viviendas tuteladas.
- Concretización de equipamiento comunitario.
- Ejecución de Parque Lineal Leónidas Cholaky.
- Desarrollo y puesta en funcionamiento de la fábrica de componentes local conformada por las cooperativas Ranqueles e Imperio del Sur.

8. Las modificaciones realizadas en cuanto a la morfología de la vivienda fueron la ampliación del baño, la incorporación de volumetrías para alojar espacios de guardado en dormitorios y cambios en la ubicación de las carpinterías. En cuanto a los aportes tecnológicos, se realizaron modificaciones en la estructura de soporte del techo.

En términos de proceso, es posible distinguir claramente tres etapas:

-Una etapa de diagnóstico, planificación y elaboración del marco legal, que duró un año y medio y fue realizado por equipo del IMV, integrado por el director, el coordinador técnico, la coordinadora de administración y una licenciada en trabajo social, quienes además definieron la estrategia de abordaje.

-Una etapa de ejecución propiamente dicha que se inicia con la primera operatoria de viviendas hasta la finalización de gestión (dos años y medio), en la que incorporan otros aspectos del proceso como la fábrica de componentes a través del DETEM, y se producen incorporación de líneas de acción que hacen a la integralidad del hábitat (Parque lineal, actividades comunitarias, gestión de tarifas sociales de servicios, etc.) así como a la integralidad de las respuestas habitacionales que aspira el Programa (viviendas tuteladas, refugio y equipamiento social, créditos para mejoras y ampliaciones) en la que se incorpora personal técnico especializado (socióloga, abogado y arquitectos) y se generan articulaciones sustanciales con CEVE y el Área de Fortalecimiento de Cooperativas para la sustentabilidad y eficacia de las acciones.

-Una instancia de evaluación permanente en la que se revisan y realizan ajustes en el diseño constructivo, la ejecución técnica y de los procesos legales, la administración y distribución de los materiales, así como la reformulación de las estrategias.

Esbozando un análisis de los aspectos que en la etapa diagnóstica hacen a la integralidad de las acciones, se puede decir que el quehacer técnico y la toma de decisiones estuvieron marcados por: a) una adecuada interpretación de la complejidad de la problemática; b) la reflexividad de la miradas para proponer una visión integral y una estrategia de intervención acorde; c) el análisis de la lógica de producción histórica de viviendas de la institución y el estado del arte en torno a los conceptos y representaciones de vivienda social, autoconstrucción; d) la incorporación de nociones alternativas en permanente interlocución con la demanda; e) un modelo de participación de los ciudadanos implicados en la que se aseguró su protagonismo en la resolución de sus problemas, y que también resultó coherente con la capacidad operativa y financiera de la institución.

Es importante destacar además:

- **La noción de vivienda progresiva.** El IMV replica esta estrategia en su modalidad de trabajo porque considera que "la progresividad resulta una opción viable al permitir reducir la inversión inicial y ser

transformada, mejorada y completada en el tiempo, según las necesidades, posibilidades y preferencias del hogar. El desarrollo de viviendas progresivas como alternativa a la rigidez de la mayoría de los planes habitacionales actuales, puede contribuir a disminuir significativamente el déficit cuantitativo y cualitativo existente en la ciudad” (Gelabert, 2013)⁹.

- **La modalidad de autoconstrucción asistida.** La asistencia se dio en términos de dirección del proyecto, aporte del soporte técnico, acompañamiento social, facilitación del financiamiento y administración de los materiales, así como en la dimensión material de construcción del componente inicial que asegura las bases de la vivienda de calidad y servicios adecuados.

- **La resignificación de los sujetos destinatarios.** El reconocimiento de nuevas configuraciones familiares y la incorporación como sujetos de derecho de sectores habitualmente desfavorecidos, mediante la implementación de respuestas diferenciales y/o de tipos de productos habitacionales: vivienda propia, vivienda tutelada para personas auto válidas, refugio temporal para hogares en situaciones de riesgo, créditos blandos para ampliación, que contemplan sus situaciones de vida y sus capacidades, pero sobre todo su condición de ciudadano. Para este tipo de segmentos se prevé la consolidación de políticas focalizadas.

- **Un diseño constructivo propio.** Implicó la incorporación de la tecnología constructiva de estructuras metálicas sismorresistentes UMA, lo que mejoró y facilitó el proceso autoconstructivo para las familias, acortó los plazos de trabajo y llevó a terminaciones de mayor calidad en menor tiempo, en consonancia con una modalidad de acompañamiento social y una lógica de administración para asegurar la ejecución de las viviendas en el plazo acordado. La aplicación de este diseño posee la capacidad de generación de operatorias mayores a menor inversión, resultados a corto-mediano plazo, capitalización de los recursos de los adjudicatarios, posibilidad de construcción con mano de obra semicalificada, generación de empleo (cooperativa), replicabilidad de la propuesta a todos los niveles de salarios y de modalidades de respuesta habitacional diferenciada, diseño flexible para la ampliación por parte de los adjudicatarios y un alto nivel de satisfacción habitacional.

- **El desglose del hábitat en componentes.** Para su resolución mediante la gestión asociada que permite sumar actores con recursos y provocar sinergia de resultados. Ej.: incorporación de mano de obra

de los propios adjudicatarios, las cooperativas de trabajo, gremios, CEVE, COFECyT y otras dependencias municipales.

En términos de las capacidades institucionales instaladas, el proceso de ejecución el programa generó:

-Un circuito administrativo de retroalimentación permanente y circular de la información que promovió mecanismos de provisión de recursos en obra y de pagos a proveedores, y aseguro la ejecución mediante el cronograma propuesto y coordinado con el esquema, y las posibilidades de ejecución presupuestaria que el Estado municipal requiere.

-Un modelo de abordaje social que combina los diferentes niveles de trabajo (familiar, grupal y comunitario), que acompaña el proceso constructivo, atiende a los emergentes y conflictos que se dan en un proceso semejante y también propende a la apropiación e integración de la comunidad entera.

-Una tecnología y una lógica de producción seriada de componentes industrializados para la construcción de viviendas como la forma más adecuada para bajar los costos de los componentes de vivienda y hábitat de la ciudad de Río Cuarto, dado que buscó producir -en articulación público privada- materiales de excelente calidad a costo inferior al de mercado, generar puestos de trabajo para sectores vulnerables (asociados provenientes del mercado informal de trabajo y desocupados), y dejar instaladas capacidades dentro del municipio en asociación con cooperativas preparadas para tal fin, superando obstáculos propios del circuito administrativo (concurso de precios). Genera, por lo tanto, una respuesta habitacional con costos soportables destinada a cubrir a segmentos poblacionales antes excluidos por los programas habitacionales tradicionales.

-Un modelo de actuación profesional interdisciplinaria que aporta a los procesos de decisión, actúa con la diversidad de miradas pero de manera orquestada estratégicamente y promueve consensos para la atención de una problemática tan compleja y profunda como es el hábitat.

-Un marco normativo que acompaña e instrumenta todos los aspectos del programa, expresando los deberes y derechos de todos los actores involucrados que sostiene los procesos (ordenanzas, decretos, contratos, reglamentos, convenios, entre otros).

Perspectivas a futuro

A partir del cambio de gestión de gobierno el IMV ha atravesado un profundo proceso de análisis, de reorganización, de nuevas directrices en la que se

9. Gelabert Abreu, Dayra, y González Couret, Dania. (2013). Vivienda progresiva y flexible. Aprendiendo del repertorio. Arquitectura y Urbanismo, 34(2), 48-63.

apropian nuevas problemáticas, en la que se ponderan otras alternativas de solución y en la que esta política incorpora otras líneas de profundización, tales como la capacitación previa a la autoconstrucción para mejorar los resultados en materia habitacional y generar posible salida laboral para los adjudicatarios; la producción de manualística propia; la búsqueda de líneas de financiamiento nacional; la ampliación de producción de componentes (ladrillos block, adoquines, losetas); la promoción la acción comunitaria, y la puesta en marcha de operatorias de viviendas con mejoramiento de equipamientos e infraestructura (pavimento, veredas).

Lic. Carolina Cáceres. Licenciada en Servicio Social por la Universidad Nacional de Cuyo. Desde 2008 se desempeña en el Instituto Municipal de la Vivienda. Municipalidad de Río Cuarto.

E-mail: mcaceres@riocuarto.gov.ar

Lic. Teresita Ochoa. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Córdoba. Se desempeña en la Subsecretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Río Cuarto donde ha participado en diversos programas de promoción y desarrollo comunitario.

E-mail: tochoa@riocuarto.gov.ar

TERCERA PARTE

La articulación público privada en la gestión local del hábitat



Uruguay. Un diálogo de cincuenta años entre cooperativas de vivienda y gobiernos locales. Las intendencias y FUCVAM*

Ing. Benjamín Nahoum

1. Los actores

En la organización institucional del Estado uruguayo el Poder Ejecutivo Nacional, a través de sus ministerios, ocupa el lugar principal en cuanto a responsabilidad del cumplimiento de las políticas centrales para efectivizar derechos como la educación, la salud y la vivienda de la población. Y además de la responsabilidad, el gobierno central tiene los recursos para ello vía presupuesto nacional.

Las intendencias departamentales que ejercen el gobierno y la administración de los departamentos -nombre que reciben las regiones que en otros países son provincias o estados- deben, según la Constitución Nacional y la Ley Orgánica Municipal, “velar por la salud pública de la población” y “por la conservación de los derechos individuales de los habitantes”. Cometidos tan amplios que podrían incluir políticas de cualquier índole, incluso aquellas que, a su vez, se encuentran dentro de su órbita.

Sin embargo, la propia Constitución Nacional limita los recursos que pueden captar los gobiernos departamentales a los impuestos sobre la propiedad inmueble y el cobro de las patentes o permisos para la circulación de vehículos. Por lo cual, pese a que la vocación podría ir por otros rumbos, la restricción económica hace que, en los hechos, los gobiernos departamentales se limiten a lo que se entiende como sus ‘tareas naturales’, que nadie más reivindica ni se le atribuyen: alumbrado, recolección de residuos y vialidad urbana, otra variante de ABC, es decir Alumbrado-Basura-Calles.

Desde 2010 Uruguay tiene además un tercer nivel de gobierno, los municipios¹, que también tienen su órgano ejecutivo (un alcalde o alcaldesa) y su órgano deliberante, el Concejo Vecinal, que también integra el acalde. Todos ellos son elegidos por voto directo de la ciudadanía. La proximidad de los municipios con la gente es indudablemente mayor que la del primer y segundo nivel de gobierno, pero su autonomía económica es prácticamente nula, puesto que no tienen presupuesto

propio, ni siquiera limitado, recibiendo sus recursos de los gobiernos departamentales correspondientes.

Esta situación reproduce una realidad que se vive hoy en día en la mayoría de nuestros países. A un discurso fuertemente descentralizador que enfatiza en las ventajas de actuación que en muchos campos tienen los gobiernos locales, a su mayor proximidad con la gente y con ello la posibilidad de una actuación transparente, se contraponen una realidad fuertemente centralizadora en el manejo de los recursos, que siguen estando en manos de los organismos centrales².

Por su parte, el movimiento cooperativo de vivienda uruguayo surge con fuerza luego de la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda (Nº 13.728 de 17/12/1968), que institucionaliza y da marco legal y canales de financiamiento a esta forma de producción de viviendas, que solo tenía existencia previa en experiencias piloto. A partir de allí el cooperativismo de vivienda adquiere un significativo impulso que lleva a que en 1975 una de cada dos viviendas que solicitaban préstamos estatales para su construcción, lo hiciera por el sistema cooperativo, por ayuda mutua o por ahorro previo. El valor social y urbano de sus realizaciones era reconocido públicamente, incluso por autoridades de gobierno.

El sistema implica, como decimos en ‘Una historia con quince mil protagonistas’, la simbiosis de una forma organizativa: la cooperativa, y de una modalidad de trabajo: la construcción por ayuda mutua. Cooperativa en primer lugar, o sea una organización de iguales dirigida democráticamente por su base social por medio de los órganos de dirección y control que ella misma constituye y designa. Cooperativa de vivienda, es decir una asociación de familias que, frente a la necesidad común del techo, aportan el esfuerzo y la iniciativa de todos sus miembros para darle solución en forma conjunta. Cooperativa de Ayuda Mutua, por fin, lo que implica que uno de los recursos centrales para la consecución de sus objetivos será el aporte de mano de obra de las familias que la integran (Nahoum, 2008).

*Este trabajo recoge conceptos y tramos, incluso textuales, de trabajos anteriores del autor, que se citan en la bibliografía. Este artículo actualiza ese material y lo complementa con nuevos conceptos e informaciones.

1. Hasta ese momento las intendencias se llamaban municipales. Al usarse el nombre municipios para designar el tercer nivel de gobierno, las intendencias ahora se llaman departamentales o simplemente intendencias, pero ello introduce no pocas confusiones, sobre todo cuando se trata de vincular lo anterior a 2010 con lo siguiente.

2. Uruguay ha involucionado en ese sentido. Así, por ejemplo, la Ley Nacional de Vivienda, en su versión original de 1968 (art. 121) admitía que los gobiernos departamentales podían reclamar que la mitad de los fondos nacionales invertidos en vivienda en el departamento correspondiente, se empleara en los programas que propusiera el gobierno local respectivo, a condición que éste aportara las tierras y proyectos necesarios. Esta disposición fue derogada en 1992, quedando ahora esa posibilidad sujeta exclusivamente a la voluntad del gobierno nacional.

Las cooperativas de vivienda son autogestionarias, es decir, toman directamente todas las decisiones concernientes al proyecto y a la obra, y luego a la administración de la convivencia, con lo cual tienen todas las ventajas, pero también los riesgos que significa asumir directamente la gestión. Esto no sería posible si no estuvieran asesoradas por institutos de asistencia técnica, figura jurídica creada por la misma Ley Nacional de Vivienda y que caracteriza a equipos técnicos que actúan en forma interdisciplinaria, sin fines de lucro, y tienen la responsabilidad de formar, capacitar y asesorar a los cooperativistas para que puedan llevar adelante estos emprendimientos.

Para que todo esto funcione juega un papel clave el financiamiento del Estado, sin el cual las cooperativas de ayuda mutua -integradas por familias que no tienen capacidad de ahorro- no podrían emprender la construcción de sus viviendas. Pero, también es importante el apoyo de los gobiernos departamentales, para solucionar problemas tan vitales como el del acceso al suelo urbanizado. Es así que, en función de los vaivenes de esos apoyos estatales, el movimiento ha pasado por diferentes estadios de desarrollo, desde un fuerte crecimiento a comienzos de los setenta, cuando en circunstancias políticas muy especiales se contó con un firme apoyo del Estado, tanto en el financiamiento como en el acceso al suelo, hasta una casi paralización a fines de esa misma década, cuando la dictadura uruguaya consideró que las cooperativas eran peligrosas para la seguridad nacional y las condenó al ostracismo.

Es que el acceso al crédito de los grupos populares es imprescindible, ya que es la única forma que sectores de bajos ingresos pueden aspirar a un bien oneroso como la vivienda, y para ello a su vez se requiere que la cooperativa tenga un terreno en base al cual formular y presentar su proyecto y la solicitud de préstamo correspondiente.

Éste es un grave problema, ya que al no tener capacidad de ahorro, para los cooperativistas es prácticamente imposible adquirir los terrenos con sus propios recursos, y el mecanismo de crédito, a su vez, en una especie de círculo vicioso, financia el terreno pero exige tenerlo para solicitar el préstamo.

El suelo para construir es un primer y principal problema en todas las modalidades de producción habitacional. Mientras en las mercantiles es sólo una componente más del costo y en la autoproducción individual puede solucionarse por vías informales, como la ocupación, en las cooperativas que construyen con financiamiento público es, como vemos, un círculo vicioso.

En la primera etapa del Plan Nacional de Vivienda (1969-1973) el acceso al suelo de los grupos cooperativos en

todo el país se resolvió mayoritariamente mediante la adjudicación de terrenos por parte de la Dirección Nacional de Vivienda, organismo de nivel nacional que actuaba como rector de la política del sector.

Sin embargo, las corrientes neoliberales que imperaron en la política habitacional, desde la dictadura y en los gobiernos siguientes hasta 2005, generaron un desinvolucramiento del Estado y una apuesta a la resolución de los problemas por el sector privado, lo que hizo que la Cartera de Tierras³ que había formado dicha dirección mediante la compra y expropiación de predios, se desarticulara primero y desapareciera después.

Es en ese panorama y ante esa ausencia que en 1990, al asumir en la capital el primer gobierno de izquierda en su historia, la Intendencia de Montevideo crea la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, y se firman los acuerdos para el otorgamiento de tierras con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que agrupa a la cooperativas de esa modalidad que adoptan el régimen de la propiedad colectiva⁴, y también con FECOVI⁵ para hacerlo con las de ahorro previo de igual régimen.

Esto se extendió posteriormente a otros departamentos del interior del país, siendo el ejemplo más destacado el de Soriano en el litoral Oeste. En 2008 se recrea también una cartera nacional al estilo de la de comienzos de la década del setenta: la CIVIS (Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social) en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), actualmente el organismo rector de la vivienda en el país. Esta cartera nacional, si bien hasta ahora ha tenido una actuación limitada, ha contribuido a cubrir los vacíos en los casos en que no existen carteras departamentales.

3. El término *cartera*, poco usual en otros países para referirse a un banco de tierras que no adjudica dinero sino suelo urbanizado, se popularizó en Uruguay a comienzos de los años setenta y desde entonces es manejado tanto a nivel técnico como popular.

4. Las cooperativas de vivienda, de acuerdo a la Ley Nacional de Vivienda de 1968, pueden ser de usuarios o de propietarios. Las primeras, llamadas popularmente de propiedad colectiva, construyen en conjunto las viviendas para sus socios y luego adjudican a éstos el derecho de uso y goce (de ahí el nombre de usuarios), manteniendo la cooperativa la propiedad de las viviendas y la responsabilidad del pago de la deuda contraída; en el caso de las cooperativas de propietarios, terminada la construcción la deuda se divide entre los socios, pasando los conjuntos o edificios al régimen de propiedad horizontal.

5. FECOVI es la Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo y reúne a los grupos que adoptan esa modalidad. La Ley Nacional de Vivienda establece que los interesados en obtener financiamiento del Estado para construir su vivienda deben hacer un aporte propio que complementa el préstamo estatal, y según lo efectivicen en dinero o trabajo se abren los sistemas de ahorro previo y ayuda mutua, respectivamente.

La solución del problema del acceso al suelo es de tal importancia en el sistema cooperativo que en los años noventa, existiendo una Cartera de Tierras en Montevideo que no tenía su correlato ni a nivel nacional ni en otros departamentos, la relación entre el número de cooperativas en Montevideo y en el resto del país pasó del 60%-40% a un sorprendente 80%-20%. Y a su vez, el fenómeno de Soriano, que adquirió fuerza entre los años 2005 y 2015, llevó a que ese departamento trepara a la cabeza de los del interior en número de cooperativas, (siendo que antes no estaba entre los primeros) en detrimento de Paysandú, que históricamente había ocupado ese lugar. Todo ello por la posibilidad de resolver rápidamente el problema del suelo, que no solo abrevia el trámite de cada cooperativa y facilita su camino, sino que genera condiciones para estimular la creación de nuevos grupos.

Pero el acceso al suelo, siendo de gran importancia, no es la única contribución que han hecho los gobiernos departamentales al desarrollo del sistema cooperativo. Los aportes en materiales (naturales o de fábrica); la simplificación de los trámites; la exoneración de determinadas cargas fiscales (como la exoneración de contribuciones inmobiliarias a las cooperativas de usuarios, como se llama en Uruguay a lo que en otros lados se conoce como impuesto predial); el apoyo a programas experimentales para probar nuevos materiales o procedimientos constructivos, o explorar otras formas de producción, son todos ejemplos de distintos modos de apoyo, que en su momento diferentes intendencias han dado al sistema cooperativo, y forman parte de una dialéctica de colaboración y apoyo mutuo. Estas acciones no sólo favorecen a la cooperativa involucrada, sino que muchas veces también benefician al propio gobierno local.

Analizaremos sintéticamente algunas de estas acciones en lo que sigue, haciendo hincapié en aquellas que revisten mayor originalidad y causan mayor impacto.

2. Las carteras de tierras

Una cartera de tierras básicamente es un estoc (*stock*) de suelo urbanizado apto para construir distintos emprendimientos, en nuestro caso viviendas de interés social. Puede ser de propiedad pública o privada, y en la primera circunstancia, corresponder al gobierno nacional, departamental, estadual o provincial, municipal, o a otros organismos del Estado, como agencias, consejos o fondos que actúan en el campo de la vivienda.

El interés para el Estado de la existencia de este tipo de herramientas alcanza varios aspectos, pero aquí interesa remarcar dos de ellos: por una parte,

la posibilidad de viabilizar programas como los de autoconstrucción, cooperativos, con dificultades de acceso propio al suelo, y por otra, la de asegurarse que esas viviendas se construyen en terrenos que reúnen todas las condiciones necesarias, que difícilmente se cumplen si los interesados deben obtener por sí mismos el suelo en el mercado.

Esto ya fue advertido a comienzos de los años setenta, cuando se puso en marcha el Plan Nacional de Vivienda uruguayo, luego de la aprobación de la Ley 13.728, y fue la causa de la creación de la primera Cartera de Tierras, en la órbita de la entonces Dirección Nacional de Vivienda. El interés que en ese momento existía por el avance del Plan llevó a constituir esa cartera como forma de resolver el problema del acceso al suelo y así permitir el rápido desarrollo de diferentes programas. Aquella cartera sirvió de manera importante al crecimiento del sistema cooperativo, pero también al de otros programas de vivienda promovidos por el Estado.

Luego del quiebre institucional que se produjo en 1973, con la disolución del Parlamento y la asunción de un gobierno de facto cívico-militar, cambió también la dirección de la política habitacional, que se encaminó entonces a una concepción abiertamente neoliberal, apostando al mercado como actor principal, y dejando al Estado el papel de mero facilitador de la acción de aquel, y a la población el de destinatarios de los programas, sin posibilidad alguna de incidir en ellos.

En ese esquema la Cartera de Tierras no era necesaria, dado que las empresas aportaban por sí mismas los terrenos en programas 'llave en mano', en los que tomaban todas las decisiones, y los programas de autoproducción, ya sea individual o colectiva, eran dejados de lado. Es así que la cartera desapareció, destinándose los terrenos a otros usos, e incluso a la producción de grandes conjuntos por empresas privadas, sin que se produjera la necesaria realimentación para mantener el estoc disponible.

Con el fin de la dictadura en 1985, la necesidad de la existencia de carteras de tierras volvió a ponerse en evidencia al reanudarse el impulso, aunque tímido, a los programas de autoproducción. Sin embargo, DINAVI recién volvería a recuperar una herramienta de ese tipo más de tres décadas después y ese vacío dificultaba sobre manera el desarrollo de los programas cooperativos. Esto adquiriría más relevancia porque al culminar la dictadura, alentado por el apoyo que los partidos políticos renacientes prometían en el futuro al movimiento cooperativo, se había creado un centenar de grupos en todo el país, que pugnaba por acceder al suelo.

Es así que en 1990, y como una de sus primeras medidas en materia de vivienda, la flamante administración del

Frente Amplio de la Intendencia de Montevideo, crea en el departamento que contiene a la capital del país la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV, Decreto N° 24.654 de octubre 1990). La CMTV tiene por propósito básico obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la propia Intendencia, así como para venderlos u otorgarlos a familias o grupos de familias de bajos ingresos con carencias habitacionales.

El Decreto, aún vigente, define como terrenos aptos a los que estén en las zonas urbanas o suburbanas del Departamento destinadas a usos residenciales, y posean los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial el agua potable, la energía eléctrica, el acceso y la posibilidad de conexión al saneamiento u otros sistemas de evacuación de aguas servidas igualmente aceptables.

Los terrenos pueden otorgarse en propiedad o concederse el derecho de uso o tenencia, que da al adjudicatario la seguridad de permanencia y el derecho sobre lo construido por un periodo de treinta años, renovable si las circunstancias que motivaron el otorgamiento se mantienen.

En el caso de las cooperativas, sin embargo, los terrenos deben ser necesariamente enajenados, ya que su hipoteca constituye la garantía del préstamo hipotecario que el Estado otorga a las mismas. El precio de la operación es el establecido por una tasación de la Dirección General del Catastro Nacional (organismo dependiente del gobierno central), siempre que este valor no sea inferior al de compra actualizado.

Un elemento esencial, que es la clave de este sistema, es el referido al pago, ya que los grupos no tienen la posibilidad de realizarlo hasta obtener el préstamo correspondiente del Estado. Por ello, el pago se realiza junto con la escritura de dicho préstamo, momento en que el grupo dispone de los recursos necesarios. Entre tanto la cooperativa obtiene el compromiso del gobierno departamental de que el predio le será vendido en las condiciones establecidas, lo que le permite realizar toda la gestión de préstamo sin tener que hacer erogación alguna por el terreno hasta conseguir aquél. Hasta que ello no suceda la cooperativa recibe la custodia del terreno y se la autoriza a realizar en él distintas actividades, entre ellas preobras, lo que permite a los socios capacitarse en las tareas de construcción y adelantar parte de la misma mientras se gestiona el préstamo.

Esta operativa sufrió tiempo después una modificación a propuesta de FUCVAM (que se extendió también a las cooperativas de ahorro previo), consistente en que la cooperativa tuviera la alternativa de pagar el terreno al

contado al recibir el préstamo hipotecario (obteniendo así una bonificación del veinte por ciento del precio) o pagar en ese momento solamente la mitad de lo adeudado, quedando el saldo (garantizado en segunda hipoteca) para ser abonado luego de la finalización de la obra, en cuotas mensuales y en un lapso de cinco años.

Esta variante tiene la ventaja de que como la cooperativa recibe el total del costo del terreno en la primera cuota de préstamo, la diferencia le queda como un capital de giro que le permite manejar el desarrollo financiero de la obra con más comodidad, posibilidad que no existía hasta ese momento en la operatoria del financiamiento. La Intendencia se transformaba así no solo en la alternativa al mercado para acceder a la tierra, sino en cofinanciador de la construcción, en un aspecto significativo y sobre todo importante desde el punto de vista del desarrollo financiero de los programas.

Con el cambio de reglamentación de préstamos en 2008, el capital de giro se incluye en la mecánica del crédito estatal, al establecerse la posibilidad de solicitar un anticipo de éste, por lo cual el mecanismo de pago en cuotas a la Intendencia del precio del terreno ya no era necesario y fue suprimido. Esto permitió a dicho organismo recuperar más rápidamente el precio del terreno y con ello habilitar la adquisición de otros y en consecuencia hacer más ágil el funcionamiento de la cartera con la rotatividad de sus fondos.

Dentro de la operatoria de la Cartera de Tierras se prevé que la Intendencia pueda realizar convenios con organizaciones sociales con personería jurídica, a efectos del cumplimiento de los objetivos previstos en su decreto de creación. Esto fue lo que permitió la firma de sucesivos convenios con FUCVAM y FECOVI, para el otorgamiento de tierras.

Estos convenios operan de la manera siguiente: la Intendencia propone los predios a adjudicar a la contraparte (FUCVAM, FECOVI u otra) quien designa, en el caso de las federaciones, a la cooperativa adjudicataria entre sus afiliadas solicitantes de tierra. La enajenación se efectiviza en el momento que la cooperativa obtiene el crédito. La existencia del convenio otorga a la Intendencia una seguridad adicional sobre el hecho que el terreno adjudicado será utilizado para los fines previstos, ya que se responsabiliza de ello no sólo la cooperativa sino la federación correspondiente⁶.

El funcionamiento de la Cartera Municipal de Tierra y Vivienda (CMTV) de Montevideo ha hecho que al momento actual prácticamente no existan en la capital

6. Existió algún caso en que terrenos adjudicados a cooperativas no integrantes de federaciones, o grupos con menor grado de formalidad, fueron loteados por los adjudicatarios y vendidos a terceros.

grupos cooperativos que no hayan accedido a la tierra para construir sus viviendas. Como ya se ha dicho, ello llevó a una “montevideanización” no buscada del movimiento, con la consecuente reafirmación del centralismo capitalino. Por ello FUCVAM ha realizado un importante esfuerzo para extender el sistema de carteras de tierras al interior del país, con entrevistas con las autoridades departamentales y locales, campañas de prensa, movilizaciones, entre otras estrategias.

Con mayor o menor formalidad, esto ya se ha conseguido en varios departamentos del interior del país. Soriano, como ya se mencionó, es el caso más señalado en la última década, pero también ocurrieron experiencias interesantes en Flores, Salto, Paysandú, San José y otros departamentos.

La creación de la cartera de tierras, particularmente en Montevideo, donde ha adquirido el mayor desarrollo institucional, obligó a crear las estructuras administrativas y los marcos legales correspondientes para su funcionamiento. Entre los más importantes, se constituyó un sector tierras, dentro del Servicio de Tierras y Vivienda de la Dirección de Tierras y Hábitat del Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo, dotado de un equipo interdisciplinario de arquitectos, agrimensores, escribanos y trabajadores sociales. Se creó un Fondo específico dentro del presupuesto departamental para el depósito de los recursos asignados quinquenalmente, así como las devoluciones de las enajenaciones realizadas, de modo de autonomizar el manejo de estos rubros de los demás recursos de la Intendencia, y se conformó una Comisión Consultiva, integrada por representantes de las organizaciones sociales y empresariales del sector, a efectos de transparentar las decisiones que se toman y recoger los aportes de dichas organizaciones.

Para tener una idea de la importancia que ha tenido la CMTV de la Intendencia de Montevideo, estimaciones de ese origen establecen que solamente en los primeros diez años de operatoria del sistema (1990-2000) ésta otorgó más de doscientas cincuenta hectáreas de tierras urbanizadas, favoreciendo a unas doce mil familias. Esos números hoy se han por lo menos duplicado.

Alrededor de las dos terceras partes de las adjudicaciones efectuadas se hicieron a cooperativas de vivienda, en la gran mayoría afiliadas a FUCVAM. Esto tiene mucho que ver con la capacidad de organización y demanda de las cooperativas, muy superior a la de los solicitantes individuales o grupos menos organizados, pero también con la priorización que el gobierno departamental hace de su sociedad con las cooperativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de los cooperativistas, pero también de la ciudad.

En los últimos tiempos, sin embargo, se han presentado algunos problemas en el funcionamiento de las Carteras de Tierras, en particular la de Montevideo, vinculados fundamentalmente al precio de los terrenos. Agotado el patrimonio predial, las intendencias han debido salir a adquirir tierras para asegurar el funcionamiento de las carteras, a través de los mecanismos de expropiación y compra por licitación pública.

El primer procedimiento presenta trabas burocráticas y legales importantes que hacen que el proceso se extienda a veces por varios años, lo que lo vuelve poco operativo, aun cuando sigue siendo imprescindible, porque es el único que permite adquirir a precios razonables. La compra en el mercado, en tanto, incluso mediante licitación, conduce a precios muchas veces inaccesibles para las cooperativas⁷, por lo que en Montevideo, la Intendencia ha debido subsidiar parte del precio de los terrenos para evitar ese inconveniente. Aun pudiendo ser esta inversión, en último término, productiva (la alternativa de utilizar terrenos más baratos ubicados en la periferia tiene a la larga costos mayores) tropieza con las limitaciones económicas de la Intendencia, por lo que debe buscarse una solución de fondo a este problema que amenaza con comprometer el funcionamiento de la Cartera.

Se han planteado varias ideas en ese sentido, aún sin concretar, como: el establecimiento de convenios con otros organismos públicos para poder acceder a predios de propiedad de los mismos (eventualmente en canje de deudas con las intendencias); la utilización de terrenos privados embargados por deudas por la propias intendencias o por bancos estatales; la realización de acuerdos entre las comunas y propietarios privados, que permita a aquéllas hacerse de tierras a cambio de obras de infraestructura para fraccionar terrenos; y, a nivel nacional, la modificación de las leyes de prescripción de la propiedad, herederas del usucapión romano, que permitan la utilización en un plazo razonablemente breve de terrenos abandonados por sus dueños⁸.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es que rápidamente las carteras de tierras se transformaron en carteras de inmuebles, al incorporar no sólo

7. La legislación establece que el precio máximo del terreno más las obras de infraestructura necesarias no puede exceder el 15% del correspondiente a la construcción de las viviendas, y la reglamentación actual impone a su vez que el precio máximo del terreno solo, no puede exceder el 10% del referido valor.

8. Un proyecto en ese sentido, presentado en la Cámara de Diputados hace cuatro años por dos legisladores del partido gobernante, no ha logrado aún ser discutido en comisión. Ha conseguido en cambio levantar un clamor en su contra de grupos empresariales e inmobiliarios, que sostienen que viola el derecho de propiedad.

terrenos sin edificaciones, sino también aquellos que las tienen. Esto permitió generar una nueva modalidad de producción de vivienda cooperativa, a partir de experiencias piloto a principios de los años noventa: el reciclaje⁹ de construcciones antiguas, para obtener de un edificio (de vivienda o no), de volúmenes generosos, varias unidades habitacionales.

Estas experiencias que todos miramos con mucho interés encontraron un fuerte apoyo en las intendencias, y en particular en la de Montevideo, donde el parque reciclable es extenso e incluye edificios de valor patrimonial. Se trataba de una forma muy interesante de densificación, que las cooperativas estaban dispuestas a emprender, como posibilidad de vivir en zonas centrales, pero si era difícil adquirir un terreno no edificado mucho más lo es adquirir un edificio. Nuevamente ahí la Intendencia hizo de articulador y vehículo para resolver el problema y hoy hay un número significativo de cooperativas instaladas o a instalarse en zonas consolidadas, como la Ciudad Vieja, Barrio Sur, Palermo, Goes o La Aguada.

Pero tratándose de edificios antiguos, en muchos casos en malas condiciones de mantenimiento, la primera operación a realizar debería ser la consolidación, para evitar que la degradación continúe, y esto requiere recursos y la autorización o derecho de actuar sobre el predio, cosa que a veces no está en la posibilidad de las intendencias y menos aún de las cooperativas.

Por otro lado, a menudo existe un desfasaje importante -que puede ser de varios años-, entre la obtención y adjudicación del edificio por la intendencia y la aprobación del préstamo por el gobierno nacional, lo que dilata por un tiempo excesivo la realización de las obras necesarias para proteger la construcción y a veces termina haciendo que el trámite dure más que el edificio, transformando lo que debería ser un reciclaje en un proyecto de nueva planta, porque lo que se iba a reciclar ya no está más. La solución a este problema podría no ser demasiado difícil si se buscara la forma de disponer recursos para hacer las obras necesarias mientras se gestiona el préstamo y luego cargarlas a éste. Pero por ahora, lo único que está planteado es el problema.

El otorgamiento de tierras a cooperativas y otros grupos organizados no solo le resuelve un problema a éstos: también se lo resuelve al propio gobierno departamental, ya que sin esa herramienta los grupos deberían apelar, por razones económicas, a obtener predios en zonas que carecen de los servicios necesarios,

cuya provisión revertiría como demanda sobre las intendencias una vez que las viviendas fueran construidas. El gobierno local terminaría así haciendo una erogación muy importante, solo parcialmente recuperable, y las ciudades seguirían prolongando sus límites en perjuicio de áreas rurales objeto ya de fuertes presiones urbanas.

3. Otros programas

Citaremos a continuación brevemente otros programas en los que ha habido conjunción de esfuerzos de las intendencias -fundamentalmente a la montevideana, que ha sido la más activa en este sentido- y el movimiento cooperativo.

• **Experiencias piloto con reciclaje de edificios existentes.** Hasta 1990 toda la producción del sistema cooperativo -tanto de ayuda mutua como de ahorro previo- refería a viviendas de nueva planta. Las operaciones de reciclaje de construcciones existentes se reducían exclusivamente a promociones privadas, en general de alto costo, tanto para oficinas como para residencia. Sin embargo, la degradación de las zonas centrales, agudizada por la tugurización de muchas edificaciones, hizo que este tipo de emprendimientos perdiera mercado, creando una sobreoferta de viejas fincas, que habían sido adquiridas por especuladores para reciclarlas y que ahora no tenían compradores.

A su vez, los habitantes de esas zonas, con interés de permanecer en ellas, no encontraban alternativas adecuadas a sus ingresos. Todo esto creó las condiciones para el desarrollo de programas cooperativos en zonas centrales (particularmente en la Ciudad Vieja de Montevideo), ya que dicho sistema constituye la única modalidad de producción con costos acordes a su capacidad de pago.

Sin embargo, la falta de una experiencia previa en este tipo de operaciones hacía que se dudara que fueran viables. En particular se tenía la idea de que el reciclaje no era adecuado para la construcción por ayuda mutua, puesto que ésta exige una estandarización y tipificación de procedimientos que difícilmente puede adaptarse a los reciclajes, en los cuales muchos detalles del proyecto y la ejecución se van definiendo durante la propia obra, a medida que se va conociendo más íntimamente el edificio reciclado.

Por otro lado, el aprovechamiento de las zonas centrales como espacios de implantación residencial era de gran interés para la intendencia montevideana, ya que al contarse allí con todos o casi todos los servicios, se evitaba la realización de desembolsos posteriores para extender los mismos y además se conseguía de ese modo densificar dichas zonas, uno de los objetivos de la política urbanística departamental.

9. La Ley Nacional de Vivienda define reciclaje como "la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente". El concepto debe extenderse a cualquier tipo de edificio, aunque no sea residencial.

La unión de estos propósitos e intereses comunes condujo al establecimiento de una asociación entre la intendencia de la capital y las cooperativas, para probar que existían procedimientos de producción que eran capaces de unir las potencialidades de construcción en las zonas centrales (con las consiguientes ventajas urbanísticas y la economía en las necesidades de extensión de servicios) con la demanda de una población de bajos ingresos, que aspirando a vivir en esas zonas, no podía afrontar el costo de las ofertas existentes.

Es así que entre 1991 y 1996 se desarrollaron una serie de operaciones piloto con esa finalidad, que comprenden los siguientes programas.

-La Asociación Civil Pretyl¹⁰, recicló una casa en el Barrio Palermo, en el que existe una fuerte impronta afroamericana. La finca había sido adquirida especialmente por la Intendencia con ese fin y permitió obtener ocho unidades con los mejores resultados en materia de plazos y costos.

-La Cooperativa MUJEFA, integrada por mujeres jefas de hogar, protagonista del reciclaje de un hermoso edificio antiguo en la Ciudad Vieja, también adquirido expresamente por la Intendencia, del que resultaron doce unidades.

-La Cooperativa COVIGOES 1, recicló una hermosa finca municipal, situada a los fondos del Mercado Agrícola, en la zona del Barrio Goes, de la que se obtuvieron diecisiete unidades; la cooperativa estaba integrada por las familias ocupantes de la finca que reciclaron.

-El grupo de habitantes de un corralón municipal, situado en la zona del Cordón, que luego se constituyó en Cooperativa Ana Monterroso y que también recicló la finca donde vivían, con el apoyo de la Intendencia y la Junta de Andalucía (quince unidades).

-La Cooperativa COVICIVI (Cooperativa de Vivienda Ciudad Vieja) que realizó una magnífica experiencia en un lugar singular, construyendo vivienda nueva y reciclando una finca existente frente a las históricas bóvedas de la época de la colonia (treinta y cuatro unidades).

En todas estas experiencias la Intendencia aportó las fincas y el financiamiento, que incluyó el costo del trabajo del equipo técnico (en el caso de Ana Monterroso fue directamente realizado por funcionarios municipales),

mientras las cooperativas aportaron la gestión y parte de la mano de obra utilizada.

El resultado obtenido fue ampliamente positivo, probando que se podía reciclar por ayuda mutua y autogestión a costos totales similares o apenas superiores a los de construir vivienda nueva, y muy inferiores a los de las empresas privadas, con la gran ventaja del aprovechamiento de las infraestructuras existentes y la densificación de las zonas con servicios.

Culminadas las experiencias piloto, la Intendencia incorporó una línea complementaria a la Cartera de Tierras, la Cartera de Fincas, a efectos de adjudicar edificios para reciclar a grupos cooperativos que gestionen los créditos correspondientes ante el Ministerio de Vivienda. Esto habilitó la construcción de otras cuatro cooperativas, actualmente ya terminadas. La Intendencia financiaría aún dos proyectos piloto más, COVICIVI 2, al lado de la primera COVICIVI, por el interés de recuperar un edificio histórico que fue casa solariega de una familia acaudalada a fines del Siglo XVIII, uno de los edificios más antiguos que conserva la ciudad y COVIFACIVI, también en Ciudad Vieja.

• **Experiencias piloto con nuevos materiales y procedimientos constructivos.** En 1990, siguiendo los lineamientos preconizados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, de adecuar las soluciones habitacionales ofrecidas a la capacidad de pago de los usuarios, se modificó la LNV uruguaya para introducir la posibilidad de incluir en la misma la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE). Se trata de construcciones mínimas de treinta y dos metros cuadrados, consistentes en un ambiente, divisible para generar un dormitorio, un baño separado y una mesada de cocina, en un predio de ciento veinte metros cuadrados, que se ofrece como solución a familias de muy bajos recursos, sin tomar en cuenta el número de integrantes poseen.

FUCVAM rechazó desde el comienzo estas soluciones, que la Ley reserva exclusivamente para casos de emergencia, pero que se transformaron en los tres lustros siguientes prácticamente en el único tipo de programa que financiaba el Ministerio de Vivienda para sectores de muy bajos recursos. La Intendencia montevideana también entendió que esta solución no era adecuada y se propuso construir con el mismo dinero verdaderas viviendas decorosas y mejor adaptadas a las necesidades de las familias destinatarias, mediante la eliminación de los costos de intermediación y la experimentación con nuevos materiales y tecnologías.

De este modo, se estableció una nueva asociación entre cooperativas y gobierno departamental que permitió llevar adelante los siguientes programas experimentales.

10. Pretyl debió organizarse como asociación civil y no como cooperativa porque hasta ese momento la ley exigía un mínimo de diez socios (o sea diez viviendas) para constituir una cooperativa. A raíz de esta experiencia la ley se modificó, disminuyendo ese número a seis, pero solamente para el caso de reciclaje.

-COVIGOES Matriz. 20 viviendas en bloques de cuatro niveles, empleando mampuestos autotrabantes a junta seca para levantar los muros portantes, y entrepisos de separación de viviendas en madera.

-CO.VI.FOEB II y CO.VI.FOEB. III. 100 viviendas en una planta, y dúplex, y CO.VI.IMP. 20 viviendas en una planta, construidas con el sistema FC2, desarrollado por el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) de Córdoba, República Argentina, que consiste en paneles prefabricados confeccionados con poliestireno expandido, malla electrosoldada de alambre de alta resistencia y mortero proyectado.

-COVICIM, 20 viviendas en una planta, construidas empleando el sistema Beno, también desarrollado por el CEVE, que son muros y cubiertas confeccionados con losetas de cerámica armada hechas a pie de obra.

-COVITRIVIC, 44 viviendas en una planta, construido usando el llamado sistema australiano 'Post and Beam', que se basa en una estructura independiente de madera, que se puede cerrar y subdividir luego empleando diferentes tipos de materiales.

-CO.VI.ITU. 78 y CO.VI.HO.N., construidas en base a tipologías de vivienda cáscara, una confección inicial de la envolvente exterior de la vivienda completa, evolucionando posteriormente por subdivisión horizontal y vertical de ese volumen.

Cabe destacar que las familias integrantes de COVIGOES Matriz eran las ocupantes de las antiguas edificaciones de propiedad municipal, la mayoría en estado ruinoso, existentes en el predio donde se levantaron las viviendas, mientras que CO.VI.IMP. está compuesta por personas con diferentes tipos de discapacidad. A su vez, CO.VI.ITU. 78 está constituida por las familias desalojadas de una pensión ilegal de la Ciudad Vieja y CO.VI.HON por los habitantes de un hogar de emergencia municipal para familias desalojadas.

También en estos programas la Intendencia aportó los terrenos y financió el costo de las obras, incluido el asesoramiento técnico y el pago de royalties (salvo en el caso de CO.VI.ITU. 78 y CO.VI.HO.N., cuya ejecución se logró introducir en forma experimental en un convenio con el Ministerio de Vivienda para construir NBE).

El resultado final de estas experiencias fueron viviendas de costos iguales o sólo ligeramente superiores a los de los NBE construidos por empresas, pero obteniéndose metrajes superiores, mejores terminaciones y en algunos casos incluso financiándose con esos recursos la construcción de locales comunitarios.

Otras experiencias interesantes que podrían citarse, en las que se han unido los intereses de los gobiernos

locales y del sistema cooperativo son.

-La aprobación de normativas especiales para proyectos cooperativos de propiedad colectiva, como autorización de mayores alturas sin pagar tasas de mayor aprovechamiento; exoneración de disposiciones sobre adaptabilidad de las viviendas a situaciones de discapacidad motriz, que corresponden a programas sin destinatarios prefigurados; trámites especiales de permisos de construcción más simples y menos onerosos.

-Programas de realojo de familias afectadas por obras de infraestructura de los gobiernos departamentales o situaciones de inundabilidad, contaminación, etc., con participación de los destinatarios en la definición de los proyectos y en la ejecución. Estos programas, aunque no son estrictamente para cooperativas, al emplear en parte al menos su metodología sirven para adquirir mayor experiencia en la aplicación del modelo a otros casos y para confirmar que la participación de los destinatarios mejora notablemente los resultados.

-Otro tipo de ensayos demostrativos, como el caso montevideano de la cooperativa de ahorro previo 'El Resorte', a la que se adjudicó un edificio patrimonial de la Ciudad Vieja, recuperado y reciclado por la Intendencia, para residencia de los cooperativistas, aplicando así el modelo cooperativo a un nuevo tipo de situación, una especie de cooperativa de uso de un inmueble existente, que podría adaptarse a otros casos, como la transferencia de la propiedad de un inmueble a sus inquilinos, casos de compra por el sistema de leasing, entre otros.

Para poner en marcha todas estas iniciativas, la Intendencia de Montevideo, en particular, debió crear y fortalecer una dependencia especializada en el tema habitacional y especialmente en el sistema cooperativo. Así se crea en 1990 el Sector Tierras y el Servicio de Vivienda, posteriormente el Servicio de Tierras y Vivienda, dentro del cual revista el Sector Tierras, y en 2010 se le da aún mayor jerarquía al tema, creando una división dentro del Departamento de Acondicionamiento Urbano: la División de Tierras y Hábitat, de la que dependerá en el futuro el Servicio de Tierras y Vivienda.

Pero esto no fue solo cuestión de modificar organigramas. Se debieron armar equipos interdisciplinarios mediante concursos, designar responsables, establecer planes de trabajo, capacitar a los funcionarios, crear ámbitos de consulta y participación social, definir y disponer los recursos necesarios, establecer contactos con otros organismos, e implementar sistemas de información, tanto automática como personalizada, para democratizar la misma y permitir el conocimiento de todos los programas en desarrollo y cómo acceder a ellos, además de elaborar numerosos materiales de conocimiento, divulgación y capacitación. La estructura

actual y quiénes la integran, son así el resultado de un proceso, que los fue moldeando de acuerdo a las necesidades que se fueron dando.

Finalmente, mencionar lo que todavía es una asignatura pendiente, la asociación que aún no fue. Montevideo, especialmente, tiene un importante parque de antiguos contenedores industriales, tanto públicos como privados, que en algún momento estuvieron en los bordes urbanos y fueron utilizados con ese fin, y hoy han quedado en plena ciudad con servicios y están abandonados.

Reiteradamente se ha pensado en el reciclaje de esos edificios y estructuras para la construcción de viviendas, locales comerciales, edificios comunitarios, etc. El proceso de desindustrialización y privatización de los organismos industriales y comerciales del Estado que el Uruguay vivió a fines de los años noventa y principios de los dos mil, hizo que existan numerosos edificios de esas características, actualmente vacíos y abandonados, en zonas que interesa recuperar y densificar.

En principio el gobierno departamental apostó a la posibilidad de llegar a acuerdos con empresarios privados para llevar adelante esos emprendimientos, pero la existencia de nichos de inversión más rentables en plazos más cortos hizo que los empresarios desistieran o incumplieran los compromisos asumidos, por lo que se replanteó la modalidad de su utilización, manejándose la posibilidad que las cooperativas fueran elegidas como contraparte, contándose para ello con el financiamiento que puedan obtener del Fondo Nacional de Vivienda.

Si bien las cooperativas tendrían frente a los inversores privados la desventaja de que para llevar adelante las operaciones requerirían contar con financiamiento público, presentan la ventaja de asegurar la colocación de las viviendas producidas -que se destinarían por otra parte a un sector social prioritario- y además la posibilidad de revertir directamente a la intendencia otras construcciones que interesen a ésta y se incluyan los programas, como pago total o parcial por los terrenos. De insistirse con la vía de la inversión privada, en cambio es de presumir que los costos resultantes harían que las unidades de vivienda que se obtengan no puedan destinarse a sectores de bajos recursos, generando procesos de segregación e incluso de gentrificación. El tema está pendiente de solución.

4. Algunas conclusiones

La colaboración sistemática entre los gobiernos departamentales (en especial el de Montevideo desde 1990) y la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua ha mostrado cómo pueden potenciarse mutuamente dos organizaciones cuando unen sus

esfuerzos en pos de objetivos comunes, encargándose cada una de ellas de aquellas tareas o funciones en que son más eficientes.

Los gobiernos departamentales, en mayor o menor medida, han aportado su capacidad de articulación, el apoyo institucional y, dentro de los márgenes que les son posibles, financiamiento. Las cooperativas, a su turno, han contribuido fundamentalmente con su capacidad de hacer y con la responsabilidad de la gestión, obviando así las dificultades que ella representa para las intendencias por su andamiaje burocrático.

Los resultados obtenidos, ampliamente satisfactorios y en el caso de las Carteras de Tierras, de gran impacto-muestran la validez de este camino en que se unen lo público y lo privado, pero en el que lo privado no se concibe, como es habitual, pensando en el sector empresarial, sino en la propia población organizada, que dotada de los recursos necesarios puede llevar adelante con gran eficiencia aquello que para algunos organismos públicos presenta dificultades importantes y que no le interesa al mercado.

La posibilidad de consolidar y profundizar estas acciones, así como de implementar otras que las complementen, abre perspectivas auspiciosas en el camino de buscar soluciones a los problemas de las grandes mayorías populares. En la medida en que otros organismos públicos se involucren en este tipo de acciones y que ellas se impulsen manteniendo la imprescindible autonomía de las organizaciones sociales, se abrirá una vía sumamente eficaz en ese sentido.

Todo esto se reforzaría en la medida que los gobiernos locales, en los diferentes niveles, puedan disponer de recursos propios para intervenir en estos programas. En algunos países puede ser que esto sea simplemente cuestión de voluntad política porque existe el marco legal necesario para generar esos recursos. En otros, como es el caso de Uruguay, hará falta sortear barreras legales y hasta constitucionales, para conseguir que los problemas de la gente estén en manos de quienes están más cerca de la gente. Pero no sólo para escucharlos. También para tomar decisiones, y eso tiene mucho que ver con los recursos con que se cuenta.

5. Principales referencias

- Alonso, N.; Berdía, A.; Roland, P. (Dic. 1997) *De la Intervención Puntual a la Acción Barrial. Acciones Municipales de Reciclaje*, Revista Vivienda Popular, N° 2.
- Alonso, N. (2001) *Gobierno local y cooperativismo de vivienda. La experiencia de Montevideo*, ponencia presentada en las I Jornadas sobre Vivienda Cooperativa en Iberoamérica, Cartagena de Indias, Colombia.

- Franco, J. y Vallés, R. (2012) *El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano*, en la publicación colectiva *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*, Trilce-We Effect, Montevideo.
- González, G. (2013) *Una historia de FUCVAM*, Trilce, Montevideo.
- González, G. & Nahoum, B. (2011) *Escritos sobre los Sin Tierra urbanos. Causa, propuestas y luchas populares*, Trilce, Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo, Decretos Nº 24.654, de 6/9/90, Creación de la Cartera de Municipal de Tierras para Vivienda); Nº 24.477 y Nº 27.563 de 8/5/97 Establecimiento de convenios con FUCVAM para la adjudicación de terrenos municipales a Cooperativas de ayuda Mutua afiliadas a FUCVAM; y Nº 27.989, de 2.4.98 Id. con FECOVI.
- Plan Quinquenal de Vivienda del Gobierno Departamental de Montevideo 1991-1995 (1990), Montevideo.
- División Espacios Públicos y Edificaciones (1994) *Acciones municipales en materia de vivienda Quinquenio 1990-1995*, Montevideo.
- Nahoum, B. (Comp.) (1999) *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo y la Junta de Andalucía, 1ª edición, Montevideo-Sevilla.
- Naouhm, B. (Nov. de 2002) *La colaboración entre organizaciones sociales y gobiernos locales: la experiencia de FUCVAM y la Intendencia de Montevideo* Seminario Internacional "Experiencias habitacionales en el mundo y sus aportes a la emergencia económica en el Cono Sur Latinoamericano", realizado en Córdoba, Argentina.
- Cuadernos Cooperativos (1999) *Una apuesta por las cooperativas*, Universidad de la República, Montevideo.
- Risso Ferrand, M. (1989) *Descentralización territorial en Uruguay. Evolución y situación actual*, CELADU, Montevideo.

Benjamín Nahoum. Ingeniero, vivendista, docente universitario y asesor de organizaciones sociales por la vivienda en Uruguay y América Latina. Ex asesor de la Intendencia de Montevideo en temas habitacionales, en los períodos 1990-1992 y 1996-2000.

E-mail: bnahoum@vera.com.uy

Articulación entre sector privado, sistema científico tecnológico, sociedad civil y Estado para la producción habitacional destinada a sectores de escasos recursos en Puesto Viejo (Jujuy, Argentina)

Arq. Aurelio Ferrero, Arq. Laura Basso, Dra. Daniela Gargantini

1. Introducción a la experiencia desarrollada

En 2012 la empresa Holcim Argentina, del grupo LafargeHolcim, aprobó a nivel corporativo el abordaje de la problemática habitacional y se propuso como misión estratégica: “Contribuir a mejorar la situación habitacional en Argentina a través de un programa participativo de hábitat sustentable”, en el marco de la cual buscaba desarrollar proyectos habitacionales en las localidades de inserción de sus fábricas de cemento (ubicadas en Puesto Viejo, Jujuy; Malagueño, Córdoba y Mendoza). El proyecto a nivel nacional preveía “desarrollar y ejecutar un proyecto de vivienda para 1000 familias de bajos ingresos en Argentina, ambientalmente sostenible y culturalmente aceptable”.

En ese mismo año, convocó al Centro Experimental de la Vivienda Económica (Unidad Ejecutora de AVE-CONICET), para contar con asesoramiento para la planificación integral del proyecto a nivel nacional y como asesor específico en aspectos tecnológicos para la construcción de viviendas.

En las etapas iniciales del proyecto y previo a la articulación con AVE y CEVE, la empresa realizó un estudio de pre-factibilidad para la implementación de acciones habitacionales en las 3 localizaciones a nivel nacional, y Puesto Viejo reunía las condiciones más favorables para iniciar el proceso. El factor determinante de la factibilidad fue la tenencia de tierra disponible por parte de la empresa y las necesidades socio-habitacionales más críticas y emergentes.

Así, se concretó en primera instancia el diagnóstico de la situación habitacional local en articulación con el puesto de salud y la Comisión Municipal, que favoreció una identificación preliminar de los posibles destinatarios, considerando un bajo porcentaje de empleados de la fábrica y una gran cantidad de familias con problemas habitacionales que no tenían ninguna vinculación laboral con la empresa. A partir de ello, la compañía inició la difusión del proyecto a través de charlas informativas y el registro pormenorizado de familias interesadas en participar a partir de algunos requisitos mínimos.

Desde el inicio de la difusión, la empresa estableció claramente las características básicas del proyecto a implementar, que contempló los siguientes aspectos

clave: proceso participativo en todos los momentos y niveles, articulación con actores locales y regionales, modalidad productiva a través de autoconstrucción asistida; concepto de hábitat sustentable, uso de energías alternativas y de manera eficiente (aprovechamiento de luz solar, recuperación de agua usada, captación de agua de lluvia). En este sentido, lejos de reducir el alcance del proyecto a la mera producción de viviendas ‘llave en mano’, se avanzó hacia un abordaje más integral y participativo.

Las experiencias previas desarrolladas por la empresa en América Latina junto a otras organizaciones sociales, la gran importancia otorgada a los aspectos de sustentabilidad del hábitat, así como el anclaje del proyecto bajo las acciones del área de RSC (Responsabilidad Social Corporativa) favorecieron estas consideraciones.

2. Localidad de inserción del proyecto

El sitio donde se inserta el proyecto Pulso Hábitat, es un pequeño pueblo llamado Puesto Viejo, ubicado al sur de la provincia de Jujuy, perteneciente al departamento El Carmen. Según el Censo Nacional 2010 (INDEC), la población relevada en la localidad fue de 4.125 habitantes, que residían en 1.123 viviendas. Según estas estadísticas, más 40% de los hogares padecía hacinamiento por cuarto, y la población en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) alcanzaba 1.685 personas (40,84%).

En la actualidad esta situación poblacional se ha modificado sustancialmente. Se estima una población aproximada de 6.500 habitantes en todo el ejido municipal², motivo de agravamiento de los parámetros de déficit habitacional señalados. La población urbana se estima así en 46,15% mientras que el 53,85% restante corresponde a la población rural, lo que se traduce en unos 3.000 habitantes en la zona urbana y 3.500 en la rural del ejido municipal.³

Con respecto a las condiciones de precariedad habitacional, los relevamientos de viviendas realizados

1. Ver www.ceve.org.ar y www.ave.org.ar

2. La Comisión Municipal de Puesto Viejo se distribuye en un radio de 20 km y está conformada por las localidades rurales de Los Lapachos, San Antonio, Las Cañadas, El Milagro, Pozo Cavado y Puesto Viejo, la única con población urbana.

3. Koch-Civardi (2012). Extraído de presentación del proyecto “Proyecto de Vivienda HOLCIM Argentina”.

por Holcim Argentina mostraban que mayoritariamente se detectaban situaciones vinculadas a cuestiones sanitarias y de cubierta de techos, que afectan el desarrollo de las condiciones de vida, e inciden en la salud física y psíquica de los individuos que las habitan.

Se podía observar además, que 92 familias (14,35%) sufrían hacinamiento de hogar y por cuarto; de la misma manera se manifestaba una igual cantidad de familias en situación laboral inestable. Sin embargo, se presentaba un número importante de personas con capacidad de trabajo y conocimientos en el rubro de la construcción.

Si bien el proyecto no aspiraba a reducir drásticamente el déficit de la región, se esperaba que su carácter experimental aportara resultados aplicables en mayor escala.

3. Visión de la empresa sobre la cuestión habitacional y criterios de intervención en el proyecto

El grupo LafargeHolcim es hoy uno de las compañías líderes en producción de cemento, hormigón elaborado y agregados, con más de 200 fábricas en el mundo. Al mismo tiempo busca contribuir al progreso, a través de capacitaciones a los empleados para que estén a la vanguardia de la industria, así como mediante intervenciones innovadoras de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) no solo dirigidas a las familias de los empleados sino también a su contexto de inserción.

Cabe destacar que la empresa LafargeHolcim ha incursionado en la temática socio-habitacional en diversos países de Asia y América Latina, procurando articular la política interna de Responsabilidad Social Corporativa (RSE o RSC) con el involucramiento comunitario, conceptos de hábitat sostenible y el favorecimiento del desarrollo local, en función de promover alianzas estratégicas con los sectores públicos, privados y grupos de interés. Por otra parte, en el marco de cada proyecto impulsado brinda la posibilidad de aplicar los productos y servicios comerciales de la empresa con fines sociales y orientados hacia sectores de la población considerados de alto interés.

A nivel de articulación del sector empresarial con las necesidades sociales, son más frecuentes y adquieren mayor visibilidad proyectos de atención a la educación, a la salud, a la recreación. En este sentido el abordaje de la problemática habitacional es una dimensión de actuación novedosa para los actores empresariales en cuanto a la promoción del desarrollo local, dado que relega su rol de financiador para transformarse en un facilitador que posee ventajas comparativas para obtener o sinergizar buena parte de los insumos

requeridos en proyectos socio-habitacionales, tales como tierra, equipos técnicos, capacidad de gestión y articulación de actores, entre otros.

Sin embargo, algunos antecedentes de los últimos años, hacen visible el interés de la empresa por atender esta problemática, promoviendo en sus intervenciones la generación de soluciones habitacionales sostenibles para familias de bajos ingresos, como tema de alta prioridad en América Latina.⁴

3.1. Articulación inter-actoral

Desde el inicio del proyecto la empresa impulsó diversos espacios de articulación inter-actoral. En cuanto a la organización interna, se estableció el Comité Institucional integrado por los CEO (Chief Executive Officer) a nivel mundial, latinoamericano y nacional, que tenía el rol de control de avances del proyecto y efectivización de los desembolsos del financiamiento aportado por la empresa.

Por otra parte, se creó el Consejo Local de Puesto Viejo, para cuya integración fueron convocadas los gobiernos locales y provinciales, como también organizaciones del territorio. Finalmente y en relación al acuerdo con AVE y CEVE se estableció un equipo de trabajo conjunto para la planificación general del proyecto y para la organización productiva y técnica de las viviendas. Todos estos espacios fueron coordinados por un responsable de proyecto designado por la empresa, en el marco de su trabajo en el área de desarrollo sostenible de la compañía a nivel mundial.

El enfoque participativo e integral se extendió a lo largo de todo el proceso de capacitación y transferencia, con el apoyo y asesoramiento de AVE y CEVE bajo la figura de asesor de Planificación Integral del proyecto y las organizaciones locales Bosque Modelo Jujuy y Fundación Eco Andina, quienes ejercieron el rol de consultores temáticos en materia de conservación de la biodiversidad del predio y la incorporación de parámetros de sustentabilidad y diseño bioclimático a las propuestas habitacionales y urbanas.

En cuanto a la participación e involucramiento del Estado Local (Comisión Municipal de Puesto Viejo) y Provincial (Instituto de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Jujuy), se realizaron numerosas reuniones de trabajo donde se establecieron compromisos e iniciaron las gestiones para la provisión de infraestructura y servicios para el nuevo barrio. Sin embargo, dichos compromisos

4. Entre ellos cabe mencionar: Conjunto Residencial Timonel (Colombia 2007); Construyendo Juntos (Costa Rica 2007); Edificando Vidas (Nicaragua 2008); Mi casa (México 2006-2011); Vivienda Segura y Saludable (El Salvador 2010-2012).

no se cumplieron (aduciendo que el Estado no puede favorecer a un privado de manera directa con esas obras, a excepción que la compañía donara el predio al Ministerio de Infraestructura y Vivienda de Jujuy o a las familias agrupadas bajo alguna figura legal), por lo que la empresa decidió asumir el costo de los mismos. Actualmente la empresa decidió donar las tierras y el trámite iniciado en el área de Catastro de la Dirección Provincial de Inmuebles del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de Jujuy se monitorea semanalmente.

En cuanto a las familias destinatarias, la estrategia de participación desde etapas iniciales fue implementada por el equipo técnico social de la compañía a través de numerosas instancias informativas y talleres de trabajo y capacitación.

4. Desarrollo del proyecto: proceso integral de capacitación y transferencia

4.1 Objetivos y Destinatarios del proyecto

El reconocimiento de la realidad de inserción y la importancia que reviste la intervención en la problemática habitacional local en la estructura interna de la empresa, se expresan en los siguientes fundamentos sobre los cuáles se asentó el desarrollo del proyecto⁵ en Puesto Viejo:

1. La solicitud de tierras, tanto para la construcción de viviendas como para actividades productivas, ha sido una de las demandas históricas que ha tenido la compañía. La intervención comunitaria hasta ese momento se había orientado hacia el mejoramiento de la empleabilidad, la educación (formal e informal), y la generación de ingresos a través de micro-emprendimientos y el fortalecimiento de procesos comunitarios participativos.
2. Este proyecto brinda la oportunidad de aplicar los productos y servicios comerciales de la compañía con fines sociales y orientado hacia sus públicos de interés.
3. La falta de viviendas disponibles para habitar en la localidad ha generado la necesidad de que muchos trabajadores de la compañía tengan que vivir en localidades aledañas y alejadas, dificultando el arribo a su trabajo, menor disponibilidad de tiempo para compartir con su familia, e incrementando el riesgo de accidentes en el traslado hacia planta.
4. Articular esta iniciativa como parte de la estrategia de Responsabilidad Social de la Empresa referente al involucramiento comunitario y desde la perspectiva de intervención del desarrollo local.

5. Datos extraídos de la Presentación de la responsable del Proyecto S4L (denominación inicial del proyecto) Stefanie Koch, en diversas instancias de socialización, particularmente en el marco del Comité Institucional y del Consejo Local.

5. Posibilidad de diseñar una estrategia integral de construcción de viviendas que sea replicable y aplicables a otras comunidades cercanas a otras plantas del grupo empresario, como así también a otras empresas que deseen trabajar en esta temática.

A partir de estos fundamentos, Holcim Argentina planteó los objetivos de la intervención que se describen a continuación:

1. Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población local a través de la construcción de viviendas de calidad, desde un modelo de intervención participativa y co-gestionable conjuntamente con las familias e instituciones involucradas.
2. Contar con un modelo de intervención replicable a nivel mundial en torno a la construcción de viviendas sostenibles.
3. Dar respuesta a una demanda histórica local en relación a la donación de tierras con fines habitacionales y productivos, y conforme a al crecimiento poblacional, desde una perspectiva de promoción de la calidad de vida.
4. Complementar el plan de Ordenamiento Predial de propiedad de la compañía con la sesión de parte de la propiedad con fines sociales y medioambientales.
5. Mejorar la calidad de vida y posibilidades de acceso a la vivienda para empleados de Planta PV.
6. Brindar una aplicación social de los productos y servicios que comercializa la compañía, como así también, la utilización de su *know how* y tecnología con fines sociales.
7. Trabajar el proyecto de viviendas como parte de la estrategia de Responsabilidad Social de la Compañía que lleva a cabo en las comunidades locales.

En cuanto a los destinatarios del proyecto, la empresa realizó a través de su equipo técnico social un relevamiento y diagnóstico de la situación habitacional en los barrios y parajes locales, a partir del cual se establecieron las prioridades de participación en el proyecto (Ver Tabla 1).

El Barrio Santa Bárbara se identifica con la mayor cantidad de familias en situación crítica, además de sufrir hacinamiento de hogar en 13 viviendas que se comparten con, al menos, 2 hogares más; siguiendo con el Barrio Centro Mina y Fincas sobre la ruta 53, que poseen la mayor cantidad de familias en estado crítico.

Al inicio del proyecto las familias inscriptas ascendían a 125 (663 personas) de procedencia variada, incluyendo localidades cercanas como Perico, Aguas Calientes, Jujuy capital y Güemes (localidad salteña muy cercana a Puesto Viejo) que tienen su propia

Tabla 1. **Relevamiento y diagnóstico de la situación habitacional en los barrios y parajes locales**

N°	BARRIOS	FAMILIAS CRÍTICAS	CANTIDAD HABITANTES	PERSONAS CON CAPAC. ESPECIALES	PERSONAS CON CAPACIDAD DE TRABAJO	SITUACIÓN LABORAL		
						Estable	Inestable	Jubilado
1	SANTA BARBARA	32	236	9	42	24	33	10
2	SANTA RITA	10	71	0	16	12	15	6
3	10 VIVIENDAS	2	16	1	0			0
4	EL MILAGRO	4	33	0	7	1	3	1
5	ASENTAMIENTO	6	21	4	8	2	9	0
6	LOTEO MUNICIPAL	2	19	0	3	1	2	0
7	TRES CERRITOS	6	21	1	11	2	9	0
8	SAN CAYETANO	7	48	0	10	2	6	1
9	CENTRO MINA	14	127	1	26	8	9	5
10	FINCAS SOBRE RUTA	9	49	0	14	7	6	2
		92	641	16	137	59	92	25

dependencia administrativa municipal. En este sentido, el proyecto otorgó la prioridad más alta a las familias pertenecientes a los barrios comprendidos en la Comisión Municipal de Puesto Viejo y principalmente aquellas identificadas en estado crítico, el cual fue definido por los siguientes criterios: situación de precariedad laboral, hacinamiento de hogar y por cuarto, precariedad habitacional e inestabilidad de un lugar donde vivir, continuidad laboral en las fincas (trabajo rural). Otro dato de importancia es que, de las familias inscriptas, 103 (82,4%) habitan una vivienda prestada y/o compartida y 22 (17,6%) la alquilan para estar cerca de su fuente de trabajo.

El ingreso promedio de las familias inscriptas ascendía en 2013 a \$3.200 aproximadamente, siendo que las familias cuyos ingresos eran mayores a \$3.000 (el 54%) expresaron en diversas entrevistas y encuestas una capacidad de ahorro promedio de entre \$700 y \$1000. Sin embargo, se registró que un 46% carecía de capacidad de ahorro, teniendo ingresos menores a \$3.000 e incluso menores a \$1.000. Por último, cabe destacar que sólo un 6% de las familias inscriptas son empleados de la compañía.

4.2 Fase de planificación participativa

La etapa de diseño, planificación y programación se ejecutó bajo parámetros participativos mediante la afectación de 2 técnicos sociales de la empresa como coordinadores del proceso, se realizaron talleres informativos y de diseño participativo del barrio y la vivienda, como también se llevó el registro permanente de las familias inscriptas (altas y bajas).

El proyecto habitacional comprendía un total de 200 viviendas en un predio de 6 has. perteneciente a la empresa y ubicado en la Ruta Provincial 53 de la localidad (zona cercana a la planta). Inició con la construcción de un prototipo de vivienda, que luego fue la sede del proyecto, y la instalación de la planta productora de componentes en el mismo predio, previendo la construcción de una primera etapa de 30 viviendas (finalizada al momento) y etapas sucesivas de similares características y escala.

La participación de las familias se institucionalizó a través de la constitución de un Panel de Acción Participativa (PAP). Este espacio estuvo conformado por 2 representantes (titular y suplente) de las 30 familias involucradas en la primera etapa de construcción, cuya participación en el panel fue decidida por votación en el grupo. El PAP tiene además la responsabilidad de participar en las reuniones de organización de obra y en las capacitaciones técnicas constructivas, para luego transmitir los conocimientos a las demás familias participantes. En este espacio se discutieron los criterios para el diseño y proceso constructivo:

- Participación activa de los destinatarios en la construcción a través de la autoconstrucción asistida, ayuda mutua, etc.
- Incorporación de mano de obra no calificada (mujeres y/o personas que no se dedican a la construcción).
- Incorporación de criterios bioclimáticos (ventilación, iluminación, captación de energía solar, entre otros.).
- Calidad de construcción.

- Producción local de componentes, para dejar capacidades instaladas que viabilicen ampliaciones y abran posibilidades a otros mercados de la región.
- Adaptación a la composición familiar y a las posibilidades de pago de las familias.
- Facilidad de mantenimiento de las viviendas, en la etapa de ocupación y post-ocupación.

En esta instancia y en acuerdo con las familias participantes, se realizó además la planificación de la modalidad productiva de los componentes de las viviendas y los modos de participación en el proceso constructivo con la programación de las 6 capacitaciones que brindaría AVE-CEVE.

4.3 Fase de ejecución técnica y construcción de prototipo

Como resultado de los talleres de motivación y selección participativa de la tecnología constructiva realizada en diversas instancias donde se involucraron los equipos técnicos de Holcim Argentina y CEVE junto con las familias inscriptas en el proyecto, se seleccionó una combinación entre los sistemas constructivos UMA y BENO. Como antecedente cabe mencionar que CEVE ha transferido estas tecnologías para la construcción de miles de unidades habitacionales en la región.

Con respecto a la propuesta habitacional, la misma resultó una unidad de 45m², compuesta por 4 locales (2 dormitorios, cocina comedor integrados y baño) con galería exterior de madera. La fundación es una platea de hormigón armado donde se incorpora la estructura metálica prefabricada (sistema UMA de patente CEVE) y cerramiento lateral con muros de placas cerámicas armadas prefabricadas BENO (también patentado por CEVE) y cubierta metálica, aislante interior y cielorraso de machimbre.

Entre CEVE y la Fundación ECO ANDINA se trabajó para la combinación de la tecnología constructiva con elementos bioclimáticos que fueron incorporados en el prototipo. Las propuestas de los técnicos de la Fundación fueron las siguientes:

1. Incorporación de la tecnología de termotanque solar X-SOL fabricado por la fundación Eco Andina para calentamiento natural de agua caliente.
2. Sistema de pozo canadiense para enfriamiento natural de la vivienda en estaciones de altas temperaturas.
3. Sistema de cubierta ventilada para enfriamiento natural de la cubierta por circulación de aire.
4. Aislación térmica de la pared Oeste a través de entramado de caña y especies vegetales para arrojar sombra.

5. Mueble Sanitario de patente CEVE para la reutilización de aguas grises.

6. Propuesta de loteo diseñado para que todas las viviendas se orienten al Norte en función de la equidad en el aprovechamiento solar para iluminación natural en la mayor parte del día y promover el ahorro energético.

De las 6 propuestas bioclimáticas se incorporaron al prototipo el termotanque solar, la cubierta ventilada, la aislación térmica en la pared Oeste y el Mueble Sanitario. El sistema de pozo canadiense no pudo incorporarse a la vivienda por las características del terreno (presencia de piedra dura a los 50cm de la capa vegetal, siendo que el desarrollo de dicha tecnología implicaba colocar una serpentina de 25m a 1.5m de profundidad, tarea que debía utilizar maquinaria específica y de alto costo, motivo por el cual se descartó. Cabe aclarar que la propuesta de loteo si fue respetada en su versión inicial.

La modalidad productiva propuesta combinó ayuda mutua en la producción de componentes prefabricados, contratación de mano de obra especializada para ítems complejos y compra directa de estructuras. La organización de la producción consistió en que cada familia aportara un referente en obra que cumpliera 20 horas de trabajo semanales pudiendo elegir turnos de mañana o tarde para la producción de placas, reservándose el montaje de la vivienda a los referentes masculinos del grupo, con el apoyo de una cuadrilla contratada por la compañía. Es destacable el hecho de que la modalidad productiva admite este tipo de combinaciones, según el desarrollo que requieran los proyectos.

Las instancias de capacitación y transferencia constructiva ejecutadas permitieron formar en oficios a los representantes familiares, mejorando sus condiciones de empleabilidad en el sector de la construcción. De la misma manera estas instancias y la modalidad productiva elegida, permitieron la integración de las familias así como de personal de la empresa que en carácter voluntario se sumó a la ayuda mutua, contribuyendo a la adhesión institucional interna al proyecto.

En torno a la institucionalización del proyecto dentro de la empresa, se realizaron 2 instancias de capacitación técnica, en las cuales participaron los gerentes de todas las plantas de LafargeHolcim de América Latina (Comité Institucional), donde recibieron capacitación por parte de las familias para realizar diversas tareas de obra con sus propias manos. Esta instancia de involucramiento directo de los gerentes tuvo el objeto dar mayor visibilidad al proyecto en la región y valorizar lo ejecutado y aportado por las familias, bajo la perspectiva de replicar la experiencia en otros sitios.

El aporte de la empresa en todo el proceso constructivo comprendió no sólo proveer el referente y conductor de obra, sino que además asignó personal de planta para mantener las condiciones de seguridad e higiene en obra, punto habitualmente omitido en los procesos de construcción tradicional de viviendas para estos sectores, dado que dicha política interna es central para las acciones de la compañía.

La primera etapa de 30 unidades habitacionales, todas ellas de 3 dormitorios seleccionadas por las familias participantes está terminada y fue entregada a sus destinatarios.

4.4 Fase de planificación socio-económica

A partir de diagnóstico socio-económico de las familias inscriptas y en función de los objetivos del proyecto de generar estrategias de generación de ingresos y formación y capacitación dirigidas al sostenimiento económico de las familias más vulnerables, las actividades planificadas fueron las siguientes:

1. Diseño de Plan Social para la generación o incremento de los ingresos de las familias más vulnerables.
2. Diseño de Plan de Formación y Capacitación para la creación y consolidación de emprendimientos productivos.

El Plan Social consistió en el diagnóstico de la realidad socio-familiar, de las oportunidades comerciales y laborales de la zona, apertura de una Feria del usado y la verdura en la localidad, organización de experiencias de venta en otras localidades, financiamiento de pequeñas iniciativas emprendedoras; de emprendimientos con proyección a largo plazo y de iniciativas colectivas de generación de ingresos.

Si bien no se alcanzaron los resultados esperados en cuanto a mejorar las condiciones económicas de las familias (alcanzado una recaudación mínima en las ventas de feria), las estrategias mencionadas arrojaron resultados positivos en los siguientes aspectos:

- Cohesión grupal e incremento de la motivación.
- Surgimientos de nuevos líderes.
- Generación de ingresos complementarios.
- Valoración y aplicación de conocimientos.
- Fortalecimiento de la organización comunitaria.
- Surgimiento de un nuevo espacio de venta en la localidad.
- Involucramiento y colaboración de la Comisión Municipal.
- Oportunidad de participación de organizaciones comunitarias.

El de Plan de Formación se diseñó a través de un programa continuo planificado a corto, mediano y largo plazo sobre tres ejes principales: formación en construcción, formación productiva y fortalecimiento comunitario.

Respecto de la formación en construcción el CEVE capacitó a las familias sin ningún conocimiento de construcción en la producción de placas BENO y ventanas de hormigón, también en el llenado de juntas entre placas y revoques. Además y con el aporte del programa de Crédito Fiscal se dictaron cursos en bio-construcción y la elaboración de una ordenanza para el barrio sobre el uso del suelo y edificación sustentable. En este eje y pensado para implementación a mediano plazo también se programó realizar capacitaciones en electricidad domiciliaria y capacitaciones específicas en oficios según las necesidades. Por último y a largo plazo el proyecto previó la implementación de una escuela de capacitación laboral itinerante y de fabricación de artefactos solares.

En el eje de formación productiva, se dictaron cursos de capacitación en gestión de emprendimientos y se realizó la asistencia técnica en comercialización y capacidad de ahorro a feriantes. Por otra parte, se concretaron las actividades de mediano plazo que consistieron en: asistencia técnica y acompañamiento a emprendedores, artesanías en piedra, formación en emprendimientos relacionados a la biodiversidad del lugar y gestión y comercialización de residuos y reciclaje. Estas actividades fueron fuertemente apoyadas por la Asociación Bosque Modelo que dictó cursos para conformar emprendimientos productivos vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales del predio, como la producción de jabones medicinales utilizando la flora autóctona, imanes y otros adornos a partir de recursos reciclados del desmonte (madera, piedras, caña, etc.). Además se capacitó a las familias en la implementación de huertas individuales y grupales y se inició el vivero del proyecto con la plantación de especies autóctonas, en el mismo predio de la planta productora de componentes.

En cuanto al fortalecimiento comunitario las actividades realizadas estuvieron vinculadas al cooperativismo, la economía solidaria, el fortalecimiento del PAP y el Grupo Promotor, y la gestión de residuos en el barrio.

4.5 Construcción de la primera etapa de 30 viviendas

Esta etapa se desarrolló ya sin el acompañamiento de AVE y CEVE y se concretó a partir de la contratación de una empresa constructora para ejecutar la obra de mayor escala. Sin embargo, los referentes de la cuadrilla contratada que fuera capacitada por CEVE

quedó designada como capacitadora y apoyo técnico-constructivo de la empresa contratada transfiriendo sus conocimientos adquiridos durante la construcción del prototipo, además de realizar la coordinación de la producción de placas y ventanas para la obra.

5. Reflexiones finales y aprendizajes

El proceso descrito da cuentas del involucramiento del sector empresarial en la producción habitacional destinada a sectores de escasos recursos. El mismo, desde un abordaje integral, resulta un aporte específico en la búsqueda de una mayor institucionalización de instancias de gestión asociada. Promover estas iniciativas resulta una estrategia de confluencia de recursos y de avances en las negociaciones y complementaciones entre instancias gubernamentales, empresariales y sociales, a fin de reducir la arraigada cultura verticalista, centralizada y clientelista que ha caracterizado a las políticas habitacionales en el país en pos de modelos de gestión y actuación superadores a los actuales.

Producto del interés del modelo de gestión implementado, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), ha decidido financiar un proyecto de investigación para la sistematización del proceso, con el objetivo de facilitar las condiciones para su replicabilidad que se encuentra actualmente en curso.

En cuanto a la implantación territorial, la misma se estructuró en el terreno cedido por la empresa, suficiente para las necesidades de la primera etapa y las posteriores planificadas, otorgando especial atención a las condiciones topográficas como ambientales (orientaciones y respeto por flora autóctona) a la hora del planteo del loteo y la ubicación de las unidades habitacionales en el terreno, tarea que las fundaciones Eco Andina y Bosque Modelo de Jujuy propiciaron a partir de talleres participativos.

La disposición de infraestructura y servicios resultó ser un ítem impreciso, dado el aletargado involucramiento de la Comisión Municipal y las entidades provinciales respectivas, y actualmente se encuentra inconclusa su definición, así como la aprobación final del loteo. Cabe aclarar que la compañía aceptó e inició el trámite de donación de las tierras al Estado provincial, el expediente se encuentra demorado en el área de catastro dependiente de la Dirección Provincial de Inmuebles del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de Jujuy. Lo mismo sucede con el expediente de la aprobación del loteo y mensura. En cuanto a la propiedad de la tierra y la vivienda se firmaron comodatos con cada familia hasta tanto se pueda realizar la donación de la tierra y

avanzar con las escrituras.

En este sentido uno de los aprendizajes más importantes es que la replicabilidad de un modelo de gestión integral destinado a producir hábitat para los sectores más vulnerables, debe contribuir necesariamente al mejoramiento de la articulación Estado-Sector Privado, si se visualiza la gran importancia de la intervención de ambos actores en este tipo de proceso multiactoral. A su vez el sector privado tiene la tarea pendiente de flexibilizar sus estructuras financieras internas para poder optimizar sus intervenciones en procesos de construcción a escala, que difieren notoriamente de los procesos de producción que realizan habitualmente.

Aurelio Ferrero. Arquitecto, investigador independiente de CEVE-CONICET-AVE, director de dicho centro y profesor de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba y de posgrados nacionales e internacionales.
E-mail: aurelioferrero@gmail.com

Laura Basso. Arquitecta. Presidente de la Asociación de Vivienda Económica (AVE). Profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba.
E-mail: presidencia@ave.org.ar

Daniela Gargantini es doctora y arquitecta. Investigador Adjunto CEVE-CONICET-AVE. Profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba.
E-mail: dmkgargantini@gmail.com

Planificación estratégica y la articulación público-privada

La experiencia del Proyecto Cordón Ayacucho y urbanización del ex-Batallón 121

Ángel José Sciara y Lucrecia Maldonado

La importancia de la planificación estratégica

Lo que se presentará a continuación es una experiencia realizada en la ciudad de Rosario por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, con una mirada estratégica y un trabajo interdisciplinario.

La ciudad de Rosario, con sus 170 km cuadrados y 1 millón de habitantes, es la tercera ciudad en importancia del país, solo por detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba. Concentra una importante actividad industrial y de servicios, particularmente relacionados con el campo. En esta ciudad primero y en la provincia después, se sucedieron procesos de planificación estratégica como forma de gestión. Hoy podemos decir que hay planificación estratégica con estrategia, años atrás dicha planificación fue sólo normativa, se quedaba en el deber ser como la primigenia planificación cepalina.

En 1996 la ciudad de Rosario da inicio a un proceso de planificación estratégica con participación ciudadana en la definición de su imagen objetivo de largo plazo. Esto es, una planificación estratégica participativa. Entendemos que se trata de planificación estatal, postura que no es aceptada por otros especialistas; y lo es porque siempre planifica el que gobierna la organización, cualquiera esta sea, no existe planificación sin alguien que domine, que maneje, que tire los hilos y que establezca los senderos para avanzar.

La utilización de ese instrumento de gestión también puede ser vista como una ruptura normativa ante la ausencia de autonomía municipal que presentan municipios y comunas en la provincia de Santa Fe. Paradojalmente, ella estuvo incluida en la Constitución de 1921, muy progresista para su época ya que no solo incorporaba la autonomía municipal sino también el derecho al divorcio y la separación de la iglesia del Estado. Nada de esto existe hoy en la Constitución Provincial de 1962. A pesar de ello, la ciudad de Rosario ha encontrado la forma de gestionar su autonomía para ciertos instrumentos y prestaciones de responsabilidad provincial, dando así respuesta a necesidades y al desarrollo local. Tal es el caso de la atención de la salud, en la cual se independiza de la jurisdicción provincial.

En el caso que nos ocupa ocurre lo mismo. Al no existir una normativa provincial que establezca la necesidad de crear instituciones de gestión territorial, como planes estratégicos, planes directores o de desarrollo territorial, entre otros, (incluidos hoy en el Proyecto de

Ley de uso del suelo y hábitat, presentado en legislatura provincial), la ciudad de Rosario los asume per se, y establece un proceso de planificación estratégica y descentralización operativa. En ella se inscriben los planes directores y la planificación urbana, continuando con los planes pioneros que en los '60 formularon los arquitectos Mondfeld, Montes y otros, que ya entonces planificaban la apertura de la ciudad al río, ocultado por el puerto.

La planificación estratégica participativa y la descentralización de actividades municipales, implicó y requirió la división del tejido urbano de la ciudad en distritos. Fueron definidos como áreas mayores que los barrios, que otorgan identidad y pertenencia, como espacios de ciertas homogeneidades, para lo cual se identificaron variables claves a tal efecto (sociales, económicas, institucionales, entre otras). En la actualidad el Plan Estratégico de Rosario involucra otras ciudades, conformando un Plan Estratégico Metropolitano.

A fines de 2007 se replica el proceso de planificación estratégica participativa, ya no en una ciudad, sino en la provincia de Santa Fe, proceso que conlleva la regionalización y descentralización de actividades y funciones. En lugar de los distritos citadinos, se establecen regiones, espacios territoriales predefinidos y flexibles, identificados por ciertas homogeneidades en una provincia heterogénea. Fueron identificadas así cinco regiones, cada una de las cuales tiene su centro nodal en la ciudad principal con su correspondiente centro cívico que contiene el proceso de desconcentración y de descentralización de las actividades administrativas y que, eventualmente, podrá actuar como un centro de decisiones políticas. Esto último no es fácil, dado que la regionalización se superpone pero no coincide, con la división de la provincia en departamentos, que es la división política de la provincia de Santa Fe históricamente construida. De cada uno de los 19 departamentos se elige un senador conformándose así la Cámara de Senadores¹.

1. El Poder Legislativo de la Provincia de Santa fe es bicameral, con una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Ambos procesos de planificación simultáneos, el de la ciudad y el de la provincia, plantea una situación muy interesante en tanto, al superponerse, deben encontrar procedimientos que logren consistencia en sus mutuos objetivos de largo plazo. La región 4, con su centro nodal en Rosario, lleva adelante un proceso de planificación estratégica a nivel provincial que contiene, indudablemente, la imagen objetivo de la planificación estratégica que la ciudad de Rosario ya venía desarrollando. En esta yuxtaposición de procesos de planificación, cada jurisdicción va a tener roles particulares que cumplir, actividades que realizar, recursos para asignar, para lo cual deberán lograrse necesarias coordinaciones en la toma de decisiones para la identificación de proyectos y la asignación de recursos, entre la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario.

El Batallón 121 y el Cordón Ayacucho

Esta confluencia de jurisdicciones y de coordinación de procesos de planificación es lo que ha ocurrido con el Batallón 121, que en 1991 figuraba en el Plan Director Urbano de la ciudad como área de reconversión y que hacia el 2015 era propiedad de la provincia.

Este predio de 30 hectáreas, fue el Regimiento 11 de Infantería, luego pasó a ser el Batallón 121 y en el año 2006 lo compró la Provincia de Santa Fe para destinarlo a un hospital que atendiese la zona sur de la ciudad de Rosario. Este proyecto no se ejecutó y el gobierno posterior cambió la localización del hospital y modificó el destino del predio, con más énfasis en el uso público, cultural, productivo y habitacional. Para ello llamó a un concurso de arquitectos para obtener ideas acerca de la distribución temática del espacio, destinándose a priori 4 hectáreas para edificaciones urbanas. Se buscaba lograr un impacto positivo en cuanto a la revitalización de un importante sector de la zona sur, una fuerte integración social con continuidad de la trama urbana, nuevas estructuras culturales y deportivas y la recuperación del espacio público para la comunidad.

Para lograr la recuperación de ese predio para uso público y disfrute de la sociedad, dar conectividad a la trama urbana, accesos y posibilidad de comunicación de las distintas áreas, era necesario establecer o modificar determinadas normativas urbanas, cuyo dictado dependía del gobierno municipal. Más aun, la elección de los usos y del *lay out* final del proyecto tuvo una serie de vicisitudes importantes. No fue fácil consensuar un determinado uso y destino para el predio, razón por la cual hubo que llamar a audiencia pública y hubo que sobreponerse a los cuestionamientos invocados por la

ley de asuntos difusos N° 10.000, por la cual, cualquier ciudadano que piense que se puede afectar el uso de la comunidad y del medio ambiente, puede presentar una demanda y se suspende la totalidad del proceso de transformación. Valga esta digresión como ejemplo: por una demanda en el marco de esa ley, se detuvo la ejecución del proyecto con financiamiento externo de protección de la cascada del arroyo Saladillo, que se va corriendo con las crecientes y pone en peligro un puente sobre la ruta 11 y los asentamientos irregulares establecidos a orillas del arroyo.

Al final, mediante una audiencia pública, se avalaron los usos y destinos de sus edificios propuestos para ese predio: 4 hectáreas para un complejo habitacional, un espacio para la policía científica, un polo tecnológico en los nobles edificios reciclados, una biblioteca del bicentenario, un parque polideportivo, un área para educación y otra para salud, un museo del deporte, un parque abierto, equipamiento público, una propuesta cultural de derechos humanos y; fuera del predio, la reconversión del Cordón Ayacucho, proyecto que beneficiaría a 1300 familias, con viviendas nuevas y refaccionadas, apertura de calles (13 cuadras), regularización dominial y provisión de todos los servicios públicos, cuyas referencias pueden verse en el mapa que sigue.

La aparición de un tercero en discordia (Proyecto Cordón Ayacucho) dio motivo para que con la Municipalidad de Rosario se requiriese no sólo las normativas adecuadas para el complejo habitacional del batallón 121 sino que también se debió considerar y coordinar ese proyecto municipal, denominado Cordón Ayacucho, uno de los asentamientos más importantes de la zona sur de la ciudad, con el máster plan de urbanización del Batallón 121. Ese proyecto formaba parte del programa de reconversión de asentamientos irregulares, que la municipalidad venía desarrollando con recursos del BID desde 2001, conocido como Rosario Hábitat y que, por falta de tiempo y agotado el financiamiento, no había podido ejecutarse en su totalidad.

Decididos y proyectadas las obras para los diferentes usos del predio completo definidos en el máster plan, se necesitaba entonces reunir los recursos suficientes a fin de llevar adelante las infraestructuras contempladas y, al mismo tiempo, encontrar la forma de financiar la ejecución del proyecto de reconversión del Cordón Ayacucho. Es decir, se debía unificar y coordinar con la provincia a fin de lograr su financiamiento y ejecución.

Proyecto Cordón Ayacucho y urbanización del ex-Batallón 121



Vínculo y figura de la integración proyectual

El vínculo fue el concepto de plusvalor, y la figura, el fideicomiso como forma de asociación público-privada. Efectivamente, para lograr simultáneamente la reconversión del asentamiento irregular y la construcción del complejo habitacional (los otros subproyectos del master plan son responsabilidad de la provincia y/o de la municipalidad), la provincia de Santa Fe apeló a la constitución de un fideicomiso y a la contribución por valorización impuesta al sector privado.

Se buscó hacer operativo el concepto de plusvalor inmobiliario, esto es, de la variación en el valor de la tierra que se da como consecuencia de las decisiones que el Estado toma sobre sus usos y destinos (también podría darse el caso de minusvalor). En otras palabras, cuando el privado ve mejorada su capacidad constructiva y/o su renta, como consecuencia de decisiones exógenas a él, tomadas por el Estado por su capacidad regulatoria, debe contribuir por esa valorización, pero no para el Tesoro, sino que esos recursos deben estar destinados a la acción social, deben ser devueltos a la comunidad.

Así, se diseñó una figura que resolviese el problema económico y jurídico que se planteaba. Por un lado, que

los recursos que fuesen contribuidos por el sector privado responsable de ejecutar las obras, particularmente el complejo habitacional, debían ser volcados directamente a la reconversión del Cordón Ayacucho, cumplimiento claro e inexorable del concepto de plusvalor. Por otro, que se convocase al sector privado, en clara asociación público-privada con aportes y responsabilidades específicas: la figura fue un fideicomiso, conformado por:

Un FIDUCIANTE A: El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, quien aporta la parte del inmueble del ex-Batallón 121 destinado a uso residencial, y que será el beneficiario de las obras relacionadas con la reconversión urbanística del Cordón Ayacucho y de las viviendas nuevas relocalizadas.

Un FIDUCIANTE B Originario, elegido a través de una licitación pública, es quien deberá construir las obras referidas al complejo habitacional en el ex-Batallón 121 y efectuar, como contribución por valorización, la reconversión del Cordón Ayacucho incluyendo, además, la construcción de viviendas sociales relocalizadas.

Un FIDUCIARIO: la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo que se encargará de la administración del fideicomiso a título oneroso.

Entrelazando proyectos

Cordón Ayacucho



Urbanización ex Batallón 121



La licitación del fiduciante B

Dos aspectos nos parecen originales de este fideicomiso. Lo primero es que las obras del complejo habitacional del ex-Batallón 121 se licitaban indirectamente a través de la licitación del Fiduciante B. Y lo segundo que la contribución por valorización no se expresaba en términos monetarios para actuar como criterio económico de adjudicación, sino en términos de quantum físico (resolviendo el problema inflacionario), calculados sobre las obras contenidas en la reconversión del Cordón Ayacucho.

Las tierras del ex Batallón 121 adquieren valor inmobiliario recién cuando aparece el proyecto de rehabilitación del mismo y su normativa urbana correspondiente. Entonces, el valor de esas 30 hectáreas se confunde con su plusvalor, el que tuvo que ser estimado primero en términos monetarios y luego convertido en quantum físico. Para esto utilizamos un método de cálculo del plusvalor, bajo el supuesto de que antes del establecimiento del proyecto de rehabilitación del Batallón 121, estas tierras fiscales no tenían precio en el mercado inmobiliario.

Cuando se constituye el fideicomiso como figura de la asociación público-privada, con el consiguiente llamado a licitación del Fiduciante B ¿Qué es lo que aporta la provincia al fideicomiso? Aporta el plusvalor o el valor de las tierras que las mismas adquieren resultante de

establecer el proyecto habitacional con la normativa vigente y la sinergia de las demás obras accesorias que se comprometía a realizar, con la ejecución de los diferentes proyectos en las áreas del ex Batallón 121 detallados anteriormente.

Entonces, en definitiva, el plusvalor queda expresado en término de cantidad de "cosas" sobre el Cordón Ayacucho: viviendas nuevas, metros de calles con pavimento y cordón cuneta, tendido eléctrico, agua y cloacas, movimiento de tierras, redes y nexos de infraestructura, etc., equivalentes al valor monetario establecido en un tiempo dado.

Estas "cosas" se convirtieron en obras mínimas obligatorias para el proceso de licitación que iba a seleccionar al Fiduciante B originario, utilizándolas como una parte de los criterios de adjudicación.

Más aun, a partir de esas obras mínimas se construyó una escala -que adquiriría distintos puntajes-, correspondiéndose con una división en etapas del proyecto de reconversión total del Cordón Ayacucho, esto es, cada escalón incluía más obras sobre las mínimas (ver cuadro en página siguiente).

En el proceso licitatorio del fiduciante B se incluyó un criterio de adjudicación por puntaje a través de una polinómica que considerase elementos técnicos y

económicos. A su vez, se estableció un puntaje mínimo que debía ser superado por las ofertas, el cual fue fijado en 55 puntos sobre el máximo de 100 posibles. El mayor de los puntajes totales sería el adjudicatario.

Siendo el Estado quien planifica, es quien define las reglas con las que se convoca al sector privado a participar de la licitación. Obviamente, el sector privado participará de la misma siempre y cuando tenga una rentabilidad razonable. Si se llama a una licitación sabiendo a priori que la rentabilidad de sector privado es insuficiente, es de esperar que nadie se presente y, si alguien lo hace, es porque piensa que es bueno ganar y modificar a futuro las condiciones desde adentro. Considerando que es la licitación el momento concurrencial, entendíamos que poniendo ese puntaje mínimo se inducía a una mayor competencia entre los oferentes.

La polinómica planteada puede expresarse así:

$$PTO = P * 0,60 + C * 0,40$$

PTO: puntaje total de la oferta.

P: Puntaje económico, establecido según escalón ofertado.

C: Puntaje de calidad, según propuesta urbana y edilicia.

Así el Puntaje Total de la Oferta contenía: un puntaje económico ponderado por 0,60, que dependía del puntaje del escalón ofertado según los escalones preestablecidos, y un puntaje de acuerdo a la calidad técnica del proyecto edilicio, ponderado por 0,40, que debía estar encuadrada en la normativa vigente, establecida por la Municipalidad de Rosario en la Ordenanza N° 9027/12 Plan Especial de Reordenamiento urbanístico ex Batallón 121.

El Puntaje de los escalones fue el siguiente:

Escalafones ofertados	Puntaje económico asignado
Oferta mínima obligatoria	0
Escalón 1	30
Escalón 2	60
Escalón 3	100

Al final del proceso, abriendo los sobres y analizadas las ofertas, el oferente adjudicado en la licitación fue Desarrollo Integral del Sur SA, quien presentó el escalón 1 superando las obras mínimas obligatorias. Hoy se está trabajando en el proyecto ejecutivo del complejo habitacional del Batallón 121 y la reconversión del Cordón Ayacucho según las obras ofertadas.

La empresa tiene 3 años de plazo para cumplir con la oferta, esto es, con las obras que se comprometió a realizar para la rehabilitación del Cordón Ayacucho

y 10 años para realizar el conjunto de obras del complejo habitacional del batallón. Por su parte, la provincia se compromete a realizar las distintas obras complementarias que estaban en el master plan del reordenamiento urbanístico.

Conclusiones

Tenemos así una integración interesante desde lo urbano, desde la implicación social, desde el no desplazamiento, donde la contribución por valorización se destina íntegramente a la sociedad que más lo necesita, y no solo la contribución por valorización (calculada y traducida en obras, como obras mínimas obligatorias), sino además las obras contenidas en el escalón ofertado, que superaban a las obras mínimas obligatorias.

Esta experiencia de asociación público-privada en la Provincia de Santa Fe se enmarca y es favorecida por un proceso de planificación estratégica participativa, constituyendo una iniciativa de gestión pública innovadora, dado que se planifica a través de un proceso de construcción colectivo en donde participan múltiples actores de la vida política, social y económico productivo del territorio provincial. Así, se ha ido desarrollando el Plan Estratégico Provincial, que es formulado a través de asambleas ciudadanas, con la participación de los vecinos y representantes de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales.

El rol del Estado ha sido clave en todo el proceso de construcción del Plan Estratégico Provincial, como conductor y coprotagonista. La participación de la sociedad es fundamental, no sólo en el proceso de formulación del mismo, sino que la ejecución de las obras que fueron incorporadas en él a través de un proceso participativo lo que posibilita que la sociedad en su conjunto se apropie de todas y cada una de ellas, lo haga suyo.

La decisión del Estado de generar políticas de recuperación de plusvalor y devolverlo a la sociedad que más la necesita es fundamental para lograr una sociedad más equitativa social y territorialmente.

Ángel José Sciara. Contador Público. Egresado del Magister en Desarrollo Económico (Escolatina, Universidad de Chile). Actualmente es asesor de la Presidencia de la Cámara de Diputados de Santa Fe.
E-mail: asciara@santafe.gov.ar

Lucrecia Maldonado. Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Cooperación e Integración Internacional en la UNR. Directora Provincial de Inversión Pública del Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe (2010-actual).
E-mail: lmaldonado@santafe.gov.ar

CUARTA PARTE

Organismos provinciales vinculados al hábitat



Programa Hábitat inclusivo. Asentamientos humanos irregulares Hacia un Nuevo ordenamiento territorial

Dirección de Jurisdicción de Hábitat - Dirección General de Hábitat
Secretaría de Inclusión Social - Ministerio de Desarrollo Social - Gobierno de Córdoba

PLAN DIRECTOR SIERRAS CHICAS - INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN METROPOLITANA (IPLAM) **Eje Desarrollo Sociocultural y Social**

Contextualización

Sierras Chicas es un cordón montañoso de la provincia de Córdoba ubicado al NO de la ciudad Capital, caracterizado por la suave sinuosidad de sus faldeos, por tener numerosos arroyos y ríos y por contar con los lagos del Dique La Quebrada y el Dique Mal Paso.

Al pie de estas serranías se encuentran entre otras, las ciudades y poblaciones de La Calera, Saldán, Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, El Manzano, Cerro Azul, Agua de Oro, La Granja, Ascochinga, Colonia Caroya y Jesús María.

Entre 2001 y 2010, el departamento Colón (al cual pertenecen estas localidades) sumó un 31 % más de habitantes, su crecimiento demográfico marcó un record provincial y las proyecciones indican que donde en la actualidad viven unas 250 mil personas, para 2025 habrá un 50 por ciento más de habitantes.

Esta realidad nos ubica frente al riesgo de que la zona se degrade a nivel extremo si el crecimiento continúa siendo tan caótico como hasta ahora.

El Gobierno de la Provincia, admitiendo la necesidad de implementar medidas estructurales que puedan corregir la situación planteada y sensiblemente agravada por un hecho sin antecedentes como lo fue el aluvión del 15 de febrero de 2015 que afectó a todo el corredor, convocó a los distintos ministerios vinculados a la temática y al Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM), para desarrollar un plan director en esta subregión metropolitana.

Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM)

El Instituto de Planificación Metropolitana constituye un organismo técnico de planificación en escala regional y depende del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos del Gobierno de Córdoba.

Desarrolla propuestas sobre planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico y sostenible en el marco de políticas acordadas entre la Provincia y los municipios y comunas, y promueve la integración y compatibilización de los planes urbanos municipales y comunales con la planificación regional.

Plan Director

Para comenzar a trabajar en el denominado Plan Director de Sierras Chicas, se conforma el Consejo de Planificación de Sierras Chicas, integrado por el Gobierno Provincial, representantes del IPLAM, directivos de Colegios Profesionales y los gobiernos municipales y comunales de 11 de las 14 localidades del corredor: Villa Allende, La Calera, Unquillo, Río Ceballos, Saldán, Mendiolaza, Salsipuedes, El Manzano, Cerro Azul, La Granja y Agua de Oro.

El Plan, a cargo del Instituto de Planificación de Área Metropolitana (IPLAM), tiene en cuenta siete ejes principales:

1. Ambiental y cultural.
2. Ordenamiento urbano y territorial.
3. Desarrollo sociocultural y social.
4. Transporte e infraestructura vial.
5. Recursos hídricos, agua potable y escurrientías.
6. Efluentes y residuos sólidos.
7. Energía, electricidad, gas natural y recursos no convencionales.

Eje Desarrollo Sociocultural y Social

La Dirección General de Hábitat y la Dirección de Jurisdicción de Hábitat Social, en cumplimiento de sus funciones de liderar políticas y tareas vinculadas a la producción social del hábitat y en el marco del Programa Hábitat Inclusivo, están participando en la formulación del eje N° 3 del Plan Director.

Si bien la Dirección General de Hábitat, interviene protagónicamente sólo en el tratamiento del eje "desarrollo sociocultural y social" con el objetivo de intercambiar información y aportar en cada una de las etapas de formulación del Plan, sus técnicos participan también de otras instancias, siempre centrando la mirada en todo lo relacionado con la situación socio-habitacional de los sectores más vulnerables de la población.

Trabajo con los Gobiernos Locales

Como el objetivo de la Dirección General es favorecer la generación de políticas públicas con impronta regional

y poner en valor el conocimiento local, el trabajo exige la participación protagónica de los equipos técnicos de cada uno de los municipios y comunas, donde los profesionales de esta Dirección, cumplen las funciones de capacitadores, asesores y coordinadores de las acciones.

Además, como el presente trabajo forma parte del Plan Director de Sierras Chicas, exige una perfecta articulación entre los equipos de cada municipio y/o comuna del corredor. Por esta razón, la Dirección General de Hábitat ejerce también una función asociada que es la de favorecer y coordinar la relación entre los técnicos de cada localidad.

En una primera instancia, con el objetivo de conocer y analizar la situación socio-habitacional de cada una de las localidades del corredor, se realizaron talleres de trabajo con los equipos técnicos de las localidades incluidas en el Plan.

Estos talleres apuntaron a intercambiar conceptos relacionados al hábitat social y la necesidad de conocer y dimensionar la problemática para poder abordarla adecuadamente. Todo esto asumiendo de antemano que las personas que conforman las familias que acusan tal problemática son sujetos de derecho y como tales deben acceder a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales, a sentirse parte de su ciudad, a vivir dignamente en ella, a convivir, en definitiva, a gozar del derecho a la ciudad.

Asentamientos Humanos Irregulares

Los asentamientos humanos irregulares responden, generalmente, al crecimiento de la población y la ausencia de un adecuado ordenamiento territorial. Como ya se expresó en la caracterización del departamento, estas dos causas están fuertemente presentes en las localidades de Sierras Chicas. Casi toda el área se caracteriza por poseer un nivel muy rápido de desarrollo, no estructurado y sin planificación.

Conociendo que la mayor parte de las familias con problemas socio-habitacionales se concentran en los denominados asentamientos irregulares, se propuso a los gobiernos locales planificar y ejecutar acciones para definir estrategias de intervención que apunten a mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan estos asentamientos irregulares.

El trabajo se planteó en tres etapas:

Primera Etapa

La primera etapa del trabajo, que se encuentra a punto de finalizar, buscó lograr los siguientes objetivos:

- Unificar criterios para el relevamiento de datos relacionados con los asentamientos humanos

irregulares y/o concentración de población con necesidades relacionadas con el hábitat.

- Programar y ejecutar un relevamiento socio-habitacional y mapeo de la situación.

- Ordenar y sistematizar los datos según dimensiones, variables y/o indicadores.

- Puntuar y categorizar los asentamientos humanos irregulares.

Para categorizar y puntuar a los asentamientos, se consideraron las siguientes dimensiones, variables e indicadores:

Características generales del asentamiento

Magnitud

- Más de 100 familias
- Entre 100 y 50 familias
- Entre 50 y 10 familias
- Menos de 10 familias
- Dispersos

Antigüedad

- Más de 20 años
- Entre 20 y 10 años
- Entre 10 y 2 años
- Menos de 2 años

Dominio de la tierra

- Privado
- Estatal de dominio público u otros destinos no residenciales
- Estatal de dominio privado

Factibilidad de urbanización del asentamiento

Ubicación

- En situación de riesgo ambiental por causas naturales de difícil y/o costoso tratamiento de corrección o mitigación.¹
- En situación de riesgo ambiental por causas antrópicas.
- Su ubicación compromete sitios de interés ecológico y/o de conservación.
- Interfiere en sitios y/o estructuras de valor histórico, arqueológico, religioso o cultural o asiento de poblaciones originarias.
- No cumple con ninguna de las situaciones descriptas.

Integración a la trama urbana

- No integrado a la trama urbana y sin factibilidad de servicios de infraestructura.

1. Como muchos de los asentamientos irregulares están próximos a los ríos y arroyos que forman parte del corredor, se deberá articular con las áreas que trabajan el eje ambiental y cultural del Plan Director, responsables entre otras acciones, de definir una nueva línea de rivera, a partir de la cual no puede haber edificaciones.

- No integrado a la trama urbana y con servicios de infraestructura clandestinos o informales.
- No integrado a la trama urbana y con servicios de infraestructura oficiales o formales incompletos.
- Integrado a la trama urbana con servicios de infraestructura clandestinos o informales u oficiales o formales incompletos.
- Integrado a la trama urbana con servicios de infraestructura oficiales o formales.

Equipamiento y servicios urbanos (equipamiento de salud, educativo, servicio de transporte público, recolección de residuos, etc.)

- Sin servicio y sin viabilidad de proveerlo.
- Sin servicio con viabilidad de proveerlo.
- Con servicio insuficiente.
- Con servicio suficiente.

Fraccionamiento – Loteo

Planificación

- Sin planificación y sin viabilidad de regularización.
- Sin planificación y con viabilidad de regularización.
- Con planificación sin aprobar.
- Loteo aprobado.

Lotes / Viviendas

Relación cantidad de lotes / cantidad de viviendas

- Menos de 0,5
- Entre 0,5 y 0,75
- Entre 0,75 y 1,25
- Entre 1,25 y 1,50
- Más de 1,5

Viviendas - Viviendas / Familias

Calidad constructiva de las viviendas

- Más de un 75% precarias.
- Entre el 50% y 75% son precarias.
- Entre el 25% y 50% son precarias.
- Menos del 25% precarias.

Relación cantidad de viviendas / cantidad de familias

- 1
- Entre 1 y 1,25
- Entre 1,25 y 1,5
- Más de 1,5

Situación socio-económica de las familias

Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

- Más de un 75% de las familias tienen al menos 1 NBI.
- Entre el 50% y 75% de las familias tienen al menos 1 NBI.

- Entre el 25% y 50% de las familias tienen al menos 1 NBI.
- Menos del 25% de las familias tienen al menos 1 NBI.

Ingresos familiares

- El 75% de las familias están por debajo de la línea de indigencia.
- El 75% de las familias están entre la línea de pobreza y la de indigencia.
- Entre el 25% y el 50% de las familias están por encima de la línea de pobreza.
- Más del 50% de las familias están por encima de la línea de pobreza.

A cada variable y/o indicador le corresponde un puntaje, según el puntaje obtenido, los asentamientos humanos irregulares se clasifican en:

- Asentamientos que admiten una intervención relacionada con el reordenamiento urbano in situ y presenta una complejidad baja.
- Que admiten una intervención relacionada con el reordenamiento urbano in situ y presenta una complejidad media.
- Asentamientos que admiten una intervención relacionada con el reordenamiento urbano in situ y presenta una complejidad alta.
- Que no admiten reordenamiento in situ, o sea que exigen una relocalización total.
- Que requieren intervención mixta, reordenamiento urbano in situ y relocalización parcial.
- Asentamientos que exigen el estudio de otras variables antes de definir el tipo de intervención.
- Que de acuerdo a las fuentes de financiación vigentes, para intervenir exigen la articulación con otros programas.

Segunda Etapa

Una vez definido el tipo de intervención posible, priorizado/s el/los asentamiento/s con los que se trabajará/n y visualizadas las posibles fuentes de financiación, se procederá a implementar las acciones correspondientes a la segunda etapa.

La misma pone el acento en las dimensiones, variables y/o indicadores socio-organizativos que serán determinantes a la hora de definir la estrategia de intervención y en el relevamiento y análisis exhaustivo de todo lo relacionado con los aspectos físicos y legales del asentamiento.

Desde el punto de vista social, además del relevamiento familia por familia, se deberán relevar datos que definan el grado de organización de la comunidad:

- Grado de identificación que las personas/familias tienen con el lugar que habitan y el de inserción social en los barrios vecinos o cercanos.
- Visión que los habitantes de barrios vecinos o cercanos tienen de las familias que viven en el asentamiento.
- Grado de organización interna que existe en el asentamiento y calidad de representatividad.
- Actividades barriales/comunitarias que ejercen grupos de vecinos dentro del asentamiento y grado de influencia de las mismas en otros barrios.
- Existencia o no de organizaciones externas que trabajan en el asentamiento y el grado de influencia que tienen sobre sus habitantes.
- Relación de los habitantes del asentamiento o de sus representantes ante los organismos estatales.
- Grado de inserción que el Estado (Nacional, Provincial y/o Municipal) tiene en el asentamiento.

En cuanto al aspecto físico, el objetivo es lograr una cartografía detallada del asentamiento. Para esto será necesario relevar:

- Forma y bordes físicos del asentamiento.
- Forma y dimensiones de las manzanas y de los lotes.
- Traza vial, calles y pasillos. Formas y dimensiones.
- Accesibilidad en general y de las viviendas en particular.
- Redes de infraestructura existentes, estado y formas alternativas de provisión de servicios (agua potable, electricidad y alumbrado, sistema de desagües cloacales, etc.).
- Densidad ocupacional, superficies libres y ocupadas.
- Áreas destinadas a espacios verdes y/o de recreación y deportes.
- Áreas degradadas ambientalmente.

Por último y según los datos de dominio de la tierra obtenidos en la primera etapa, se propone verificar los mismos a través de un estudio de títulos de las parcelas ocupadas total y parcialmente.

Tercera Etapa

Esta etapa está relacionada con la intervención propiamente dicha, la que además de la articulación entre los gobiernos provincial y locales, exige la participación protagónica de la comunidad y de otros actores involucrados.

La tercera etapa, con mayor presencia territorial, consistirá en:

- Trabajar con la comunidad para ajustar los datos de diagnóstico sistematizados en las dos etapas anteriores.
- Formular propuestas de intervención integral (social, urbano-ambiental y legal) que apunten a la definitiva inclusión física y social de las familias que habitan los asentamientos irregulares y que formen parte de un nuevo ordenamiento territorial y de la planificación general de la localidad y del corredor Sierras Chicas.

CONFERENCIA CENTRAL



El rol de los municipios en tiempos de la Nueva Agenda Urbana en América Latina

Cid Blanco

“Compartimos una visión de las ciudades para todos, en referencia a la igualdad de uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, que busca promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo, sean capaces de habitar y producir asentamientos humanos y ciudades seguras y saludables, accesibles, flexibles y sostenibles, para fomentar la prosperidad y calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar esta visión del derecho a la ciudad en su legislación, las declaraciones políticas y las cartas.”

Borrador final de la Nueva Agenda Urbana previo a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Urbano Sostenible y la Vivienda.

Hace veinte años se llevó a cabo en Estambul, Turquía, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat II. Pocos recuerdan las principales conclusiones de esa cumbre mundial, pero si se revisan los archivos de periódicos y publicaciones se puede observar que la discusión acerca del rol de la sociedad civil, de la participación ciudadana en la gestión de las ciudades y en especial el rol de los gobiernos locales en garantizar la aplicación de los compromisos de la Agenda Hábitat. Después de años de guerra fría en los países del norte y de dictaduras militares en América Latina, gobiernos democráticos locales probarán en poco tiempo su capacidad de mejorar la calidad de vida de la población, en especial en temas como infraestructura, vivienda, salud y educación.

En octubre de 2017 se desarrolló en Quito, Ecuador, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Urbano Sostenible y Vivienda, Hábitat III. El nombre cambió, pero la conferencia sigue la misma. Salen los asentamientos humanos y surgen el desarrollo urbano sostenible y la vivienda, en una expresión de que hablar solamente de asentamientos humanos no abarcaría todo lo que es necesario. Pero los cambios no fueron solamente esos. Hay tratados de cambio climático, hay objetivos a alcanzar hacia 2030, el mundo está globalizado y nuestra región, América Latina y el Caribe, no es más la misma.

Los datos de 2010 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)¹ apuntaron que somos 78% urbanos y los pronósticos para 2030 creen que seremos casi 90% viviendo en ciudades. Sin embargo, es importante decir que aunque

80% de la población de los países latinoamericanos es urbana, no quiere decir que esas personas vivan en ciudades urbanizadas, dotadas de toda infraestructura necesaria y en condiciones de vivienda adecuadas. Y los datos comprueban eso ya que casi 20% de la población de la región vive en asentamientos precarios. A pesar de estas cifras, la región ha sufrido grandes cambios en las últimas décadas y en la actualidad, más de 640 millones de personas que viven en sus 34 países tienen mejores condiciones de vida que al final del siglo pasado.

Uno de los principales aspectos más destacados de estos cambios son precisamente las tasas de crecimiento de la población de los países, lo que ha ido modificando el perfil urbano de la región. La gran explosión de la población, debido a décadas de éxodo rural, fue reemplazada en casi todos los países de la región por una tasa media de crecimiento anual de la población urbana menor que 2%, lo que corresponde al crecimiento natural. Migraciones cambiaron de perfil y pasaron a ocurrir entre las ciudades y en muchos casos, entre los países de la región. También los movimientos internos de población son relevantes dentro del espacio de la propia ciudad, entre el centro y la periferia, y entre los centros urbanos secundarios, como resultado de la expansión urbana desenfrenada de las décadas anteriores.

A su vez, el número de ciudades se ha multiplicado por seis en los últimos cincuenta años y la mitad de la población urbana vive en ciudades con menos de 500.000 habitantes.

Las tasas más bajas de crecimiento de la población han cambiado el perfil de la población de América Latina y el Caribe, que ya no se caracteriza por una mayoría más joven. Con este hecho, muchos países tienen ahora una población económicamente más activa, asegurando la mano de obra para las grandes inversiones en infraestructura urbana y la consolidación de un escenario socioeconómico más positivo para el futuro. Este escenario también se ha tornado más atractivo para las ciudades intermedias, que han ganado impulso con la formación de un nuevo sistema más equilibrado de ciudades en los países, antes caracterizados por grandes metrópolis como los únicos centros de atracción.

En los últimos veinte años, las condiciones de acceso a los servicios básicos para la población de la región han mejorado considerablemente. El acceso a agua limpia llega a 97% de la población urbana, el 88% cuenta con saneamiento y la electricidad en las zonas urbanas

1. Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana.

es casi un servicio universal (entre el 97% y el 100%)². La región tiene una alta cobertura de recolección de residuos sólidos (93% de la población urbana tiene acceso al servicio), aunque hay variaciones entre países, con Paraguay, Honduras, Jamaica y Guatemala entre los que tienen los peores índices. Estas diferencias afectan negativamente a los sectores más pobres de las ciudades, ya que quedan en situación más vulnerable a las enfermedades y los desastres.

Estos cambios en el perfil de las ciudades y la población también se reflejan considerablemente en la economía de la región. En el reciente escenario de crisis económica mundial, muchos países han demostrado estar mejor preparados, ya que en las últimas décadas han pasado a ocupar un papel más destacado en el contexto regional e incluso mundial, como fue el caso de Brasil y México. En los últimos 10 años, las mejores condiciones económicas fueron acompañados por un mayor compromiso con la reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos 10 años, la reducción del número de personas que viven en la pobreza en las ciudades y la mejora en las condiciones de vida (ONU-Hábitat, 2012).

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2013a)³, la proporción de población que vive en la pobreza se disminuyó del 48% al 33% entre 1990-2009. Solo en la primera década de este siglo, según un informe del Banco Mundial (2012)⁴, la clase media en América Latina y el Caribe creció en un 50%, ya que representa el 30% de la población total de la región. Casi un tercio de las familias de la región se considera ahora clase media, un hecho que reduce la proporción de personas pobres en 73 millones en una década.

Este hecho se hace más evidente cuando se analizan los números de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza, es decir, las personas que viven con menos de US\$ 1,25 al día. En la región este número se redujo en dos tercios: 13% en 1990 al 4% en 2015 (ONU, 2015a).

Los cambios en el perfil económico de la población de América Latina y el Caribe han tenido lugar desde la década de 1970, con el crecimiento del ingreso per cápita en casi tres veces, pero conservando aún sus diferencias. A pesar de la mejora en las tasas, hay ciudades de la región que tienen ingresos per cápita superior a la media de su propio país, lo que aún garantiza el título de región más desigual del mundo. (CEPAL, 2013b; 2015).

Mientras que en los países del Cono Sur, como Argentina, Chile y Uruguay la incidencia de la pobreza

nacional es relativamente baja (menos del 12% de la población total), más de la mitad de los habitantes de Bolivia, Guatemala y Paraguay es pobre, en Nicaragua y en Honduras la tasa es superior al 60% y la pobreza en Haití volvió a los niveles de antes del terremoto de 2010, cuando los pobres representaban más del 70% y la mitad de la población total de indigentes. En términos absolutos, alrededor de 124 millones de personas viven en condiciones de pobreza en las ciudades de la región, lo que equivale a una de cada cuatro personas en áreas urbanas. De este total, más de la mitad viven en Brasil (37 millones) y México (25 millones).

Además de la pobreza, la región sufre de graves índices de desigualdad de ingresos gracias a un déficit considerable de empleo y la informalidad en las relaciones laborales, que en algunos países pueden alcanzar el 50% o el 70% del total de éstas. La desigualdad se manifiesta en los países de la región en las ciudades social y espacialmente divididas, cuya productividad media de los últimos veinte años fue baja, del 1,4%, en comparación con otras economías emergentes como la India (4,7%) o China (8,4%) (ONU-Hábitat, 2012; CEPAL, 2015).

Los problemas de la pobreza y la desigualdad también reflejan las condiciones de vida de la población de América Latina y el Caribe, que aunque ha mejorado, sigue presentando serios obstáculos para la garantía de acceso a la vivienda. No hay cifras oficiales o encuestas sobre el déficit cuantitativo de vivienda para la región, pero varios estudios llevados a cabo por los países muestran que es más del 50% del total de hogares en Honduras y Nicaragua, y está cerca o por encima de 30% en Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

Hay también el tema de la cohabitación en todos los países, colaborando con los números del déficit. El tema de la cohabitación va mucho más allá de una mera cuestión cultural y con el tiempo se convirtió en una estrategia de supervivencia dado a factores relacionados con bajos ingresos de una parte considerable de la población causada, entre otras razones, por la inestabilidad en las relaciones laborales, como se ha mencionado arriba.

Se calcula a partir de los datos oficiales de cada país que el déficit de vivienda en América Latina y el Caribe es de entre 42 y 51 millones de hogares (2011), alrededor de un 30% superior a los 38 millones estimados para el año 1990. Lo interesante es que durante el mismo período, la proporción de población urbana en viviendas deficientes, por el contrario, se redujo en un 28% (de 33% a 24%), lo que demuestra que a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la región,

2. Las tasas de cobertura aquí presentados no tienen en cuenta las condiciones del servicio, su precio o calidad.

3. Panorama Social de América Latina.

4. Panorámica General: La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina.

no fue posible garantizar el acceso a la vivienda para una gran parte de la población (ONU-Hábitat, 2012).

Desafortunadamente, el gran crecimiento de la población urbana apuntado por todos los datos descritos también se traduce en la captación de zonas rurales y el surgimiento de áreas periféricas y marginales, que se convirtieron en nodos de alta complejidad social y territorial que requieren intervenciones integrales para mejorar la calidad de vida de la población. Para eso se hace necesario el aumento de la inversión en infraestructura, servicios básicos, movilidad, y vivienda adecuada, entre tantos otros temas que todavía necesitan especial atención de las autoridades gubernamentales. ¿Y quién es, en gran parte, el responsable por esas inversiones, políticas y programas públicos que pueden ayudar a mejorar la calidad de vida de la población de los municipios? Sí, son los gobiernos locales los grandes responsables por ese territorio lleno de contradicciones y desafíos llamado ciudad.

Después de décadas de mejorías en la región, aunque los desafíos de los municipios en América Latina parezcan ser en parte los mismos, también hay nuevos que surgieron en los últimos años. Esos desafíos vienen agregados de nuevos conceptos urbanos -ciudades sostenibles, compactas y conectadas- que se traducirán muy pronto en directrices con la aprobación de la Nueva Agenda Urbana. Los resultados de la conferencia en Quito indicarán el camino que los gobernantes, las agencias y organismos internacionales de fomento y cooperación conducirán sus trabajos. Todo eso ocurrirá en el medio de una crisis económica mundial, que todavía no se solucionó totalmente, y una crisis de política, donde el Reino Unido deja a la Unión Europea y millones de refugiados de los países en guerra se convierten en nuevos ciudadanos de todos los países del mundo, incluyendo los latinoamericanos, con la desaprobación de gobernantes y de las poblaciones locales.

Con todo eso, ¿Cuál es el principal rol de los municipios en ese proceso de discusión de la Nueva Agenda Urbana? O mejor, ¿Cuál es el rol de los municipios en el día de hoy?

Gran parte de las respuestas posibles para esas preguntas implica en repensar la forma de gestionar y planificar nuestros municipios, donde la planificación urbana desempeña un papel clave tanto en la prevención de nuevos asentamientos humanos fuera de las normas, como en la intervención en zonas ya consolidadas bajo una visión de aprovechar las infraestructuras existentes, las redes sociales y económicas, y reducir los territorios de exclusión y pobreza.

El proceso de urbanización de nuestros municipios tiene que ser considerado como una oportunidad, no

como un problema, un fenómeno más complejo y más importante que simplemente un simple proceso de crecimiento de los pueblos y ciudades dentro de un territorio determinado. Es también una profunda transformación de las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de la sociedad, y el papel y la responsabilidad del individuo dentro de ella. Con el fin de aprovechar el beneficio de este proceso, hay una fuerte necesidad de la ordenación del territorio de las ciudades y del fortalecimiento de las políticas urbanas. La planificación es incluso la mejor herramienta para incrementar la recaudación de los gobiernos locales, permitiendo las inversiones que se hacen necesarias.

El principal conductor y responsable de todo ese proceso de planificación debe ser el municipio, siempre con participación de los distintos sectores de la sociedad, garantizando el tan soñado derecho a la ciudad para todos. Invertir en planificación urbana (planes maestros, zonificación, planes sectoriales), en desarrollo de proyectos estratégicos integrados, en planificación estratégica de gobierno con planificación financiera futura, en revisión de la legislación urbana, en mejoría de la gestión fiscal, y en especial, en la capacitación de los funcionarios públicos, son algunos de los principales roles de un municipio en los días de hoy.

Mejorar la capacidad de manejo del territorio es imprescindible para una buena gestión de un municipio, ya que el uso y la ocupación del territorio son las principales fuentes de recaudación para la administración pública. Saber administrar el territorio es una obligación para garantizar los recursos necesarios para la mejoría de la calidad de vida de la población.

Eso es muy importante especialmente ahora que hay menos recursos financieros disponibles para cooperación técnica y cada vez más, después de las conferencias de París y Addis Ababa⁵, los proyectos deben tener una mirada fuerte a la sostenibilidad con uso de tecnologías limpias, buscando soluciones sustentables para las ciudades. O sea, desarrollar proyectos se convertirá cada vez más en un proceso más complejo y obtener recursos algo más competitivo.

Con el objetivo de apoyar a los gobiernos a planificar mejor sus ciudades, ONU-Hábitat está abogando en el debate de la Nueva Agenda Urbana por un enfoque amplio e integrado a la buena urbanización. El Enfoque Trípode del Desarrollo Sostenible (Three Legged Approach) plantea la integración de la planeación y del diseño urbano, con la legislación y la economía urbanas. Estos principios

5. XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático en París, Francia, desde el 30 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015, y la Tercera Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo en Addis Ababa, Etiopía, del 13 al 16 de Julio del 2015.

básicos integrados son la garantía para una urbanización bien equilibrada de las ciudades, promoviendo ciudades más prosperas, con sustentabilidad, cohesión social e integrada con el territorio.

No podemos olvidar también del fenómeno regional o metropolitano, donde tanto problemas como soluciones para el territorio de los municipios solo serán alcanzados si se debaten y desarrollan de manera integrada. Las ciudades-región tienen el desafío de la planificación fuera de los límites municipales, donde intereses locales dan espacio a soluciones más amplias, trayendo para el gestor público la necesidad de pensar además de sus bordes y compartir costos, estrategias y soluciones.

El poder garantizado a los municipios por las constituciones nacionales difiere en cada país latinoamericano. En muchos casos la vinculación o dependencia económica al gobierno provincial, regional o nacional en la gestión del territorio es más o menos fuerte, pero hay casos de total ausencia de control por parte del municipio en la gestión del suelo urbano o en la recolección de impuestos. El caso más raro es el de Brasil, donde entre todos los países federativos en el mundo, Brasil es lo único donde los municipios tienen total autonomía a las demás esferas de gobierno, en especial en la gestión del suelo urbano y la recaudación de impuestos prediales. Un sueño para muchos gobernantes locales que no tienen autonomía para desarrollar sus acciones.

Con ese escenario no será fácil lograr fácilmente mejorar la calidad de vida de nuestros municipios y alcanzar en 2030 los Objetivos del Desarrollo Sostenible, entre tantos otros retos que surgen a cada día para los gobernantes locales. Pero el rol y esfuerzo de coordinar ese proceso en el territorio, integrando la sociedad civil, el sector privado, las universidades y especialmente las demás esferas gubernamentales (nacional o regional), es del gobierno local.

Lo que ocurrirá después de Quito en términos de recursos y coordinación de la Nueva Agenda Urbana todavía es un interrogante. Los rumores son muchos. Las dudas también. Al menos el último borrador presentado en a principios de septiembre logró garantizar, después de años de mucha lucha, que el derecho a la ciudad sea reconocido. Ahora es solo esperar para ver qué rol será pensado para los municipios y como la comunidad internacional apoyará los gobiernos locales a garantizar un futuro próspero, incluyente y sostenible para todos los que viven en nuestras ciudades.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2013a) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2013b) *Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe: seguimento da agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015 e Rio+20*. . Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2015) *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferreira, Francisco H. G.; López-Calva, L. F; Lugo, M. A. Messina, J.; Rigolini, J.; Vakis, R. (2013) *Panorámica General: La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Organización de las Naciones Unidas (2015) *The Millennium Development Goals Report 2015*. Nueva York: ONU.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-ONU-HABITAT (2012) *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Oficina Regional para la América Latina y el Caribe (ROLAC). Rio de Janeiro: ONU-Hábitat.

Cid Blanco es arquitecto y planificador urbano con 16 años de experiencia en instituciones gubernamentales a nivel local y nacional, en especial en políticas de vivienda y desarrollo urbano, gobernanza, planificación estratégica, inclusión social y participación ciudadana; 5 años de experiencia internacional (Reino Unido, América Latina y el Caribe), entre ellos una agencia de la ONU, con conocimientos interdisciplinarios específicos, trabajando con equipos heterogéneos en los más diversos ambientes y culturas. Actualmente es Director de Proyectos del Consorcio Quanta Jaime Lerner, responsable por el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana del Rio de Janeiro. E-mail: cidblanco@uol.com.br

CASOS SELECCIONADOS



Nombre de la experiencia

Programa de Acceso a la Casa Propia

Dato de contacto de la práctica

Arq. Juan Agustin Estrada. **Proyectista y desarrollo.**

Dirección postal: Corrientes 415. CABA.

Teléfono: 011 15 5422 1241

Correo electrónico: estudioestrada@gmail.com

Institución que la presenta

LEDESMA SAAI

Capacidades demostradas en la buena práctica presentada

Capacidades de diagnóstico y estructuración integral del problema, de planeación y gestión, de fortalecimiento del rol del Estado municipal y de las capacidades técnicas disponibles, de articulación público-privada en la construcción del hábitat.

Fecha de inicio y fin

24/11/12 Colocación de la piedra fundamental para el inicio de la obra. 18/05/16 Entrega de la vivienda numero 1000 por el Presidente de la Nacion.

¿Quién o quiénes la iniciaron?

Equipo interdisciplinario conformado por: técnicos, profesionales, asistentes sociales y empleados administrativos pertenecientes a la empresa y/o contratados por la empresa Ledesma SAAI.

Objetivos que persigue

Ante la falta de una oferta adecuada a las necesidades habitacionales, la empresa Ledesma SAAI desarrolló el Programa de Acceso a la Casa Propia con el objetivo de generar una solución accesible para el acceso a una vivienda digna para sus empleados.

Elementos claves innovadores que propone

- Encuesta para determinar la demanda del deficit habitacional entre los empleados dentro de convenio.
- Sistema constructivo racionalizado para la optimización los recursos financieros destinados al desarrollo del programa, acotando los tiempos para completar la construcción y adjudicación de las mil viviendas en mil días.
- Utilización de los recursos humanos propios de la empresa y contratados ad-hoc. Disponer de las tierras para su desarrollo y aportar la financiación necesaria para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Personal de convenio empleados de la empresa

Ledesma, que no contando con ningún tipo de propiedad inmueble, requieran una solución habitacional digna para su grupo familiar, y cumpliendo con los requerimientos establecidos, acepten la oferta realizada por el empleador.

Metodología que propone

Reconociendo los tres ejes de trabajo: administrativo, tecnico y social desarrollados en forma coordinada e interdisciplinaria para generar resultados simultáneamente con la ejecución del programa.

Resultados obtenidos a la fecha

Dentro de los tiempos previstos y el presupuesto asignado, las mil familias ya se encuentran en las viviendas construidas con todas las obras de infraestructura finalizadas y en funcionamiento.

Otra información pertinente

El programa fue integralmente desarrollado y financiado por la Empresa Ledesma SAAI y todos los adjudicatarios cuentan con la escritura de dominio de su casa, garantizada con una hipoteca, que se paga mediante el descuento de 40 horas de su salario mensual (menos del 20% de sus haberes) hasta abonar el valor del costo de su vivienda - en la cantidad de cuotas que sean necesarias - de acuerdo con el monto de sus ingresos. En el caso de que éstos luego de abonar 150 cuotas, no cubriera dicho costo, se da por saldado el valor de la vivienda.

Nombre de la experiencia

Procesos de Intervención y trabajo interdisciplinario en el marco de las políticas de hábitat de la Municipalidad de Villa María. Los casos de las cooperativas de trabajo

Dato de contacto de la práctica

Mgter. Mario Villarreal. **Director de Proyecto de Investigación**
Dirección postal: Mendoza 852 - Villa María – Cba.
Teléfono: 0353-154061405
Correo electrónico: mhbrusasca@hotmail.com

Resultados obtenidos a la fecha

Conformación, capacitación y consolidación de tres grupos de jóvenes constituidos en cooperativas de trabajo.

Institución que la presenta

IAP de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Villa María

Capacidades demostradas en la buena práctica presentada

Capacidades de diagnóstico y estructuración integral del problema, de planeación y gestión, de fortalecimiento del rol del Estado municipal y de las capacidades técnicas disponibles.

Fecha de inicio y fin

En el mes de octubre de 2013 se inició la primera experiencia en conformar la primera cooperativa, luego se constituyeron dos más, una de las cuales es de mujeres. Las tres cooperativas siguen funcionando a la fecha.

¿Quién o quiénes la iniciaron?

Instituto Municipal de la Vivienda de la Municipalidad de Villa María.

Objetivos que persigue

Indagar en torno a los procesos de intervención y trabajo interdisciplinario en el marco de las políticas de hábitat de la Municipalidad de Villa María. Los casos de las cooperativas de trabajo "Eva Perón", "20 de Octubre" y "Nueva Esperanza".

Beneficiarios/ destinatarios principales

Las cooperativas de trabajo se conformaron con jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad, fuera del sistema productivo formal, en situación de calle y en algunos casos en conflicto con la ley. Las mujeres son jefas de hogar con hijos menores a cargo.

Metodología que propone

La investigación que se presenta pretende dar cuenta de la reconstrucción de procesos de trabajo profesional interdisciplinario en políticas públicas de hábitat de la Municipalidad de Villa María, en particular las cooperativas de trabajo e indagar en torno a los procesos vitales de los sujetos participantes en las cooperativas.

Nombre de la experiencia

Monitoreo de los valores del suelo a través de observatorios urbanos implementados en un SIG en la nube

Dato de contacto de la práctica

Diego Alfonso Erba. **Profesor titular**

Dirección postal: Av Córdoba 1880, Esperanza, Santa Fe.

Teléfono: 3496422507

Correo electrónico: diegoerba@gmail.com

Institución que la presenta

Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas

Capacidades demostradas en la buena práctica presentada

Capacidades de diagnóstico y estructuración integral del problema, de planeación y gestión, de fortalecimiento del rol del Estado municipal y de las capacidades técnicas disponibles, de articulación público-privada en la construcción del hábitat.

Fecha de inicio y fin

Julio 2014 a diciembre de 2015.

¿Quién o quiénes la iniciaron?

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador.

Objetivos que persigue

La iniciativa tuvo como objetivo general construir mapas de valores del suelo urbano en 8 municipios del Ecuador, tomando como base datos levantados por actores del gobierno local, sistematizándolos en una plataforma SIG en la nube (GIS in the cloud). Como objetivos específicos, la iniciativa se planteó:

- Establecer el mercado inmobiliario como sistema de referencia para los mapas de valores del suelo urbano para todo el Ecuador.
- Estructurar observatorios urbanos de valores del suelo en una plataforma SIG en la nube de uso simple y de acceso libre, que viabilice la participación de voluntarios y sirva de difusión de los datos de mercado.
- Levantar muestras georreferenciadas correspondientes a valores del m² de suelo urbano y estructurar una base sistematizada con los datos de valor de mercado del suelo urbano en ocho ciudades de diferentes regiones del país.

Elementos claves innovadores que propone

Elaboración de mapa de valores referidos al mercado inmobiliario, fundamentales para la implementación de los instrumentos de planeamiento y financiamiento de ciudades.

Beneficiarios/ destinatarios principales

Gobiernos municipales y provinciales.

Metodología que propone

En el marco de esta iniciativa, actores municipales fueron formados y generaron sus propios mapas de valores referidos al mercado, un ámbito prácticamente desconocido en el país dado que en Ecuador, las valuaciones masivas con fines fiscales desarrolladas por los catastros usan métodos basados en tablas y factores que no necesariamente reflejan el comportamiento del mercado. Se suma a estos factores el hecho de que los datos correspondientes a valores del suelo siempre han estado accesibles para pocos, y con esta herramienta en línea, el conocimiento se democratiza y se da transparencia a la información del mercado inmobiliario. Los trabajos fueron desarrollados en los municipios de Cañar, Ibarra, Loja y Salcedo en la Región de la Sierra; Bucay, Milagro y Portoviejo en la Región de la Costa; y Zamora en la Región de la Selva. Los datos de mercado fueron levantados durante 4 meses, sistematizados en la plataforma GIS Cloud independiente para cada municipio, integrados finalmente en una única base para realizar.

Resultados obtenidos a la fecha

Entre los principales resultados alcanzados se destacan:

- El establecimiento del mercado inmobiliario como referencia de los valores del m² de suelo para los municipios estudiados, lo cual está sirviendo como ejemplo para el resto del país.
- La consolidación de los observatorios de valores en los 8 municipios identificados como “casos de demostración” estructurados en una plataforma SIG en la nube.
- La estructuración de las bases de datos correspondientes a valores del m² de suelo en relación al mercado en los 8 municipios.
- La elaboración de los mapas de valor del suelo urbano en los municipios estudiados a partir de datos homogeneizados, aplicando métodos geoestadísticos y ajustados en función de características particulares como ejes de valorización y presencia de infraestructura.
- La formación de técnicos y funcionarios.

Otra información pertinente

Los excelentes resultados arrojados por los observatorios estructurados bajo la presente iniciativa en diferentes

ciudades ecuatorianas son suficientemente elocuentes y pedagógicos, como para mostrar a los administradores que es ventajoso contar con una estructura de monitoreo del mercado inmobiliario que articule a los actores más involucrados con la compraventa de inmuebles, créditos hipotecarios, translación de dominio, entre otros. En tal sentido, la elaboración de mapas de valor basados en técnicas econométricas con apoyo de geoestadística, hasta recientemente de conocimiento casi exclusivo de consultores particulares, se incorporan paulatinamente en los equipos de funcionarios públicos de los catastros territoriales y la academia en Ecuador. Los observatorios han mejorado los estudios económicos, y la implementación de técnicas geoestadísticas y econométricas acercan sus resultados a la realidad inmobiliaria, y otorgan mayor credibilidad y certeza a las decisiones que toma a diario la administración municipal. Los mapas de valores generados a nivel de predio dan soporte para elaboración de zonas homogéneas geoeconómicas y análisis estadísticos, estudios localizados de mercado para interés de la municipalidad y soporte para estudios de adquisición de inmuebles para obras públicas. Finalmente, un aspecto altamente relevante es que a partir de la difusión de estas técnicas, el país comienza a comprender de forma clara las preferencias del mercado inmobiliario a lo largo de todo su territorio, puesto que la información cuenta con una única referencia económica

Nombre de la experiencia

Mejoramiento del Hábitat: Barrio 9 de Julio y Lujan, Villa Constitución (Santa Fe)

Dato de contacto de la práctica

Paola Bagnera. **Secretaría Ordenamiento Territorial.**

Dirección postal: San Martín 1218 (2919) Villa Constitución, Santa Fe

Teléfono: (03400) 474609

Correo electrónico: pbagnera@villaconstitucion.gov.ar

Institución que la presenta

Municipio de Villa Constitución

Capacidades demostradas en la buena práctica presentada

Capacidades de diagnóstico y estructuración integral del problema, de planeación y gestión, de fortalecimiento del rol del Estado municipal y de las capacidades técnicas disponibles.

Fecha de inicio y fin

2015- vigente.

¿Quién o quiénes la iniciaron?

Municipio de Villa Constitución - Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat.

Objetivos que persigue

La experiencia persigue el objetivo general de mejorar las condiciones del hábitat barrial en una estrategia de inclusión física y social, generando desde el punto de vista urbano la consolidación de la preexistencia y la producción de suelo urbano en áreas internas de vacancia, junto a la definición de un eje de equipamientos recreativos, deportivos y comunitarios, que permiten generar articulaciones y suturas urbanas con los barrios linderos. Este objetivo implica, repensar un borde urbano (que se define desde lo físico pero también desde la condicionante social que implica exclusión y fragmentación), proyectando respuestas a una necesidad (el mejoramiento del hábitat, la reducción de la vulnerabilidad) y promoviendo el ejercicio de un derecho (a la ciudad, a un lugar donde vivir).

Elementos claves innovadores que propone

Política pública de carácter integral con articulación entre el gobierno nacional gobierno local, participación ciudadana y ejecución a través de cooperativas .

Beneficiarios/ destinatarios principales

Habitantes de Barrio 9 de Julio y Luján.

Metodología que propone

La intervención promueve acciones de mejoramiento urbano habitacional, la articulación interactoral y la regularización dominial, metodológicamente definidas como acciones integradas (conurrencia de las distintas instancias del Estado) e integrales (conurrencia de distintas políticas de los estados).

Resultados obtenidos a la fecha

- Definición de una instancia de planificación urbana, como una acción definida de proyecto y gestión, que supera (e incluye) las iniciales miradas respecto del “barrio que queremos” que se venía trabajando desde hace años entre vecinos y municipio, plasmándose como una real definición de planificación urbana y de idea de ciudad.
- Consolidación de la organización comunitaria, ya que las estrategias de participación y ajuste del proyecto urbano y de obras incluyeron el trabajo articulado entre el Municipio, la Cooperativa, la Secretaría, y la participación directa de la población destinataria y de las vecinales que la representan.
- Dotación de infraestructura básica y equipamiento comunitario, siendo ejecutadas en la actualidad las redes de agua, cloacas, electricidad, quedando pendientes de comenzar a la brevedad cordón cuneta, veredas y equipamientos deportivos (playón con baños públicos) y recreativos (parque, juegos infantiles, juegos aeróbicos).
- Visibilización de necesidades diversas respecto del acceso a la tierra y la vivienda, que implicaron rediscutir los bordes que se evidencian en la ciudad: esos que marcan divisorias entre “nosotros” (un sector medio con ciertos privilegios históricos de clase que los vaivenes políticos y económicos no lograron desarmar en el imaginario predominante) y “los otros” (que por lo general, se constituyen en sujetos estigmatizados por su procedencia, la localización de su hábitat o las condiciones de vida que también ese “imaginario social” reconoce).

Otra información pertinente

La intervención forma parte del Programa Carlos Mugica, implementado como estrategia integral de intervención en barrios y asentamientos por parte de la Ex Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat (SNAH).

Nombre de la experiencia

Construyendo multiactoralmente la gestión local en San Marcos Sierras

Dato de contacto de la práctica

Directora Mgter. Elsa Marcela Rodríguez. **Directora de las experiencias extensionistas**

Dirección postal: Venezuela, 185. Barrio Nueva Córdoba - Córdoba Capital

Teléfono: 0351-4682011

Correo electrónico: elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

Institución que la presenta

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Capacidades demostradas en la buena práctica presentada

Capacidades de diagnóstico y estructuración integral del problema, de planeación y gestión, de fortalecimiento del rol del Estado municipal y de las capacidades técnicas disponibles.

Fecha de inicio y fin

1º etapa mayo del 2009 a septiembre del 2011 y 2º etapa abril 2014 a septiembre 2015.

¿Quién o quiénes la iniciaron?

Surge de la confluencia de diversos intereses:

- La explícita y sostenida voluntad política del Municipio de San Marcos Sierras (SMS).
- El trabajo extensionista y de complementación que se venía desarrollando entre un equipo de cátedras de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba y el Municipio (el Poder Ejecutivo y el Concejo Deliberante) – por las construcciones en el faldeo de la zona de reserva y el estudio en la satisfacción con los servicios públicos.
- Las demandas de la población movilizadas por las ocupaciones y la venta fraudulenta de lotes, la recuperación del patrimonio de las comunidades originarias, la sequía y la obra del agua, y la preocupación por preservar el estilo de vida del pueblo, etc.

Objetivos que persigue

La experiencia denominada “Construyendo multiactoralmente la gestión local en San Marcos Sierras” estuvo orientado a: Fortalecer la gestión democrática del Municipio en el proceso estratégico del ordenamiento territorial, la consolidación habitacional y el desarrollo sustentable, en el plano local y regional de la comunidad de San Marcos Sierras, ampliando las capacidades institucionales y la resolución de problemáticas significativas.

Elementos claves innovadores que propone

- La institucionalización de políticas públicas.
- PPPP en nuevas regulaciones (ordenanzas, lineamientos y medidas de gobierno y legislativas), las implementaciones, las evaluaciones y su perfeccionamiento (ampliación y vacíos normativos); como producto de la activación de un proceso socio-político de apropiación y producción de conocimiento (insumos de la PPPP) con la ciudadanía (incluyendo los responsables de la gestión del Estado) y los actores locales.
- La fijación de tendencias de crecimiento globales desde criterios de sustentabilidad, protegiendo el capital ambiental natural con la creación del Factor Monte Nativo (FMN) porcentaje de conservación del monte en todas las zonas - y el potencial humano de integración y desarrollo con el mismo.
- La zonificación combinando los intereses públicos y privados: ganancia de tierras públicas en subdivisiones y posibilidades diferentes de acceso a la tierra, con figuras sociales de acceso a la tierra y a la vivienda.
- Los límites de crecimiento según la disponibilidad del recurso agua (tope en la cantidad de habilitaciones por año), con la protección del sistema hídrico y del buen uso del agua.
- La definición del estilo constructivo serrano con recuperación de prácticas tradicionales y bioclimáticas.

Beneficiarios/ destinatarios principales

La población permanente de San Marcos Sierras 4000 habitantes y la población itinerante (en temporada 10.000 turistas), los referentes y profesionales estatales, las instituciones y organizaciones sociales.

Metodología que propone

El diseño metodológico integró los momentos de la planificación estratégica como actuación situada de carácter procesual, abierta y no acabada. En cada instancia de trabajo existió conectividad y simultaneidad (en un mismo taller diagnóstico/ análisis situación, producción de propuestas y construcción de consensos preliminares). Las estrategias implementadas fueron los talleres generales y zonales con trabajos grupales, el uso de técnicas didácticas y de decodificación, el conocimiento y manejo por parte de los participantes de la programación operativa de cada taller o encuentro. El soporte de estrategias comunicacionales diversas y con la devolución de las producciones. La realización de consultas con encuestas semi abiertas sobre temas

claves con la votación por parte de ciudadanía (adultos y jóvenes). La conformación y funcionamiento del Consejo de Ordenamiento Territorial - COT - de composición mixta (representantes de la ciudadanía postulados en asambleas y elegidos por el voto secreto de cada una de las siete zonas) y las organizaciones sociales del pueblo.

Resultados obtenidos a la fecha

- La concreta práctica del enfoque socio-céntrico de la planeación territorial -fortalecimiento del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil-, desencadenando una sinergia (interdependientes y motrices) de resiliencias políticas, socioculturales, económicas y naturales a partir de las nuevas institucionalidades creadas.
- La democratización de la gestión pública desde formas deliberativas con la redistribución del poder en todo el ciclo, información-opinión-decisión, conllevó el reposicionamiento de la mayoría para asumirse como gestores de lo público.
- La construcción del perfil de SMS y del estilo serrano como visión global e imágenes – objetivo directrices del presente y del futuro/s de la identidad y de las políticas públicas.
- La integración socio – urbana posibilitando una mixtura y combinación flexible de usos, propias de pueblo.
- La valorización de la ciudad pública y equitativa con posibilidades de fraccionamiento social creando alternativas de acceso equitativo y justo a la tierra y a la vivienda a los pobladores nativos y la radicación de nuevas familias (hogares nuevos o con déficits) residentes o la construcción de una unidad de vivienda en fraccionamiento reducidos previos.

Otra información pertinente

Las características del escenario de esta zona del Norte cordobés, marcada por ser semi árida, que pone en evidencia las profundas externalidades negativas (problemas, amenazas, debilidades) experimentadas por la escasez del recurso agua, los desmontes, la expansión inmobiliaria, etc., donde las condiciones ambientales y naturales son centrales en la vida socioeconómica de la población y generadoras de conflictos territoriales.

ISBN 978-987-27779-5-1



Apoya:

