

XI Jornadas de Sociología de la UNLP

MESA 28 - La cuestión urbana interrogada. Producción de la ciudad, actores y conflictos, una mirada desde los estudios urbanos y territoriales

Eje: Políticas de suelo y vivienda en Argentina. Límites estructurales.

Título: Integración de políticas urbanas para superar la desconexión de la acción pública de vivienda y de suelo en Provincia de Buenos Aires. El fortalecimiento de la escala local

Autora: Arq. Gabriela Marichelar. FAU-CIUT-UNLP

gabrielamarichelar@gmail.com, mmarichelar@fau.unlp.edu.ar

Resumen

En este trabajo se propone problematizar la desconexión histórica de la acción pública habitacional con la acción pública de suelo. Esta situación se hizo evidente al momento de mayor demanda de suelo para inversión territorial en desarrollo urbano, en el periodo 2005-2015. En ese momento, ante la construcción masiva de viviendas por los Planes Federales de Construcción de Viviendas (PFCV) y el Pro.Cre.Ar, el mercado de suelo urbano con escasa regulación elevó los precios, privando el acceso a la población, inclusive a la acción pública. Este proceso de urbanización tuvo lugar en contexto de globalización del capital, en la fase de financierización; que constituyó al suelo como activo financiero, y lo registró en su valor de cambio. En ese marco, tierra y vivienda no se han integrado en políticas urbanas.

El estudio del derrotero de la implementación de la política habitacional en la PBA, periodo 1983-2015, revela momentos puntuales en los que la acción pública habitacional registró al suelo en tanto componente esencial de la configuración espacial de la relación social. Desde la recuperación democrática en el año 1983, en el proceso de implementación de la política habitacional, se modificaron las relaciones intergubernamentales,. En ese devenir, el nivel local de implementación fue ampliando sus incumbencias y capacidades estatales para la gestión urbana y en ese proceso, la política social urbana, se territorializó.

La presente investigación se desarrolla en el marco de escritura de tesis de doctorado en estudios urbanos ICO-UNGS. Se ha avanzado en estudios cuali cuantitativos en el análisis de la implementación de la política urbana en PBA 1983-2015, con énfasis en el rol de los gobiernos locales para la implementación de la política urbana. Como saldo de la investigación, se afirma, que la experiencia transitada por los municipios en cuanto a definiciones de política urbana y de gestión de la política urbana de carácter instrumental, ha aportado a la integración de políticas sectoriales urbanas.

Introducción

A principio del SXXI, la decisión del gobierno nacional de asignar financiamiento (re)centralizado¹ a la política habitacional, interpeló a los gobiernos municipales de la PBA, y de Argentina en su conjunto, a desplegar pericias, adquirir herramientas y transitar un proceso de conocimiento para el manejo de suelo urbano que aportaron, en algunos casos, a una gestión urbana integrada.

Por proximidad a los problemas urbanos, los municipios se constituyen en la unidad política-administrativa con incumbencias para ejercer una equitativa distribución social del espacio; a partir del manejo del suelo urbano, así como instancias de planificación y decisiones de inversión territorial. Así, las relaciones inter-gubernamentales redefinidas en la (re)centralización de la política habitacional, en simultaneidad del proceso de descentralización hacia los municipios, fortalecieron a estos últimos en su capacidad de gestión y reposicionamiento de la agenda urbana.

Con el objetivo de reconocer cómo se dirimió (o no) la relación entre las políticas habitacionales y de suelo como parte de las políticas urbanas implementadas en la escala local en PBA desde la recuperación de la democracia en adelante, se cuestiona: ¿Cómo se revela la instancia local para dar respuesta a la construcción de la ciudad mediados por la

¹ El financiamiento centralizado de la política habitacional, con la constitución del Fondo FONAVI, se decidió en 1972 y modificado en 1977. Posteriormente el financiamiento se descentralizó en 1992, y en 1995 se constituyó el Sistema Federal de Viviendas, que descentraliza los fondos FONAVI por coparticipación. En 2004 convivieron desde la órbita nacional el presupuesto (re)centralizado, para la implementación del PFCV y el presupuesto descentralizado del FONAVI por el Sistema Federal de Vivienda.

fase de mercantilización de las ciudades argentinas? ¿De qué manera incidió la reformulación de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización de la política y recentralización de la política habitacional?

Para desarrollar la investigación se dispuso de bibliografía especializada, publicaciones institucionales de diferentes organismos públicos, del gobierno nacional, provincial, local y organismos de la organización social. Asimismo, se incorporan los resultados de entrevistas y de fuentes primarias municipales y del IVBA.

Desarrollo

Desde la recuperación de la democracia, se identifica que, en el proceso de urbanización en Argentina, se han agravado las condiciones de acceso al hábitat para los sectores populares, coincidente con la descentralización de *la política* desde el nivel central hacia las instancias subnacionales. Esta situación repercutió en forma directa en la implementación de la política habitacional. Así, el financiamiento de la política, inicialmente centralizado, posteriormente, con la creación del Sistema Federal de Viviendas (L 24464/95) transfirió el presupuesto para el diseño de la política habitacional a las provincias. Este proceso, concomitante con el despliegue de la globalización de la economía neoliberal, posicionó la supremacía del capital por sobre el trabajo, e impactó de forma adversa en los sectores populares.

Así las cosas, el estudio de la trayectoria de la implementación de la política habitacional en PBA, da cuenta que la construcción de viviendas, en escasas oportunidades se ha articulado con la construcción de ciudad, como así tampoco se ha registrado la incidencia del precio del suelo para la implementación de la política habitacional. Se señala, asimismo, que, el desconocimiento sobre el funcionamiento del mercado de suelo, ha tensado la relación entre las políticas urbanas y las políticas habitacionales, que ha manifestado en el carácter fragmentario de las políticas urbanas desplegadas en el territorio.

Por un lado, se reconoce que, aunque los niveles gubernamentales donde se implementan las políticas habitacionales se articulan e interrelacionan en contextos institucionales (Aguilar Villanueva, 1992; Stoker 1989), para este estudio se comprende al nivel macro como aquel

conformado por el gobierno nacional, desde donde se decide el financiamiento, se diseña la política y se establecen los lineamientos para la macro implementación de la política habitacional. El Estado nacional distribuye hacia las instancias subnacionales, en forma vertical. Se identifica al nivel meso de implementación, como de articulación y donde residen las capacidades para la implementación de la política habitacional, que cambió su rol al ritmo de la descentralización de la política, a partir de 1991 y la embestida neoliberal en PBA².

Se reconoce que el nivel micro de implementación, movió de rol pasivo a activo, desde la descentralización de la política y la territorialización de la política. El análisis de la micro implementación de la política permite un análisis situado, con coordenadas en tiempo y espacio, donde se identifican las huellas de la política en la vida cotidiana de las personas, asociado al gobierno local y al sistema urbano donde se implementa la política territorializada.

1. Puntos de partida epistemológicos

Se posiciona que, para dar respuesta al problema habitacional, el rol del Estado es relevante, ya que interviene en el sistema económico, en el mercado de trabajo y en la regulación. Por un lado, el mundo del trabajo y la industria de la construcción dinamiza el trabajo y la provisión de materiales de construcción. Y por otro en su rol regulador, actúa normando el suelo en cuestiones urbanísticas, hidráulicas y asignando presupuesto para la política urbana. Yujnovsky (1984) observa que el sistema financiero, asume un rol importante en el establecimiento de precios de alquiler y de acceso al crédito, que también incide en el acceso a la vivienda para un sector de la población. Este autor ha desagregado las dimensiones de análisis de la política habitacional, identificando al menos cinco campos de la ecuación, constituidos por el mercado de materiales, el mercado de suelo, el mercado de trabajo, el mercado de créditos y el de alquileres.

² Durante la Gobernación de Cafiero, del peronismo renovador, en el periodo 1987-1991, desarrolló política urbana integrada. Posteriormente, Eduardo Duhalde, asumió la gobernación de PBA por dos periodos de cuatro años, 1991-1995, 1995-1999, desplegando, en consonancia con el gobierno nacional, política de corte neoliberal.

Yujnovsky registra a la vivienda, como parte de un proceso de acumulación, desde el funcionamiento del mercado y la producción, *se reconoce el acceso a los servicios habitacionales por parte de la población, vinculado al análisis de clases y grupos sociales y la política urbana del Estado como resultado de la correlación de fuerzas del sistema político en un momento histórico particular*, el autor sostiene que:

(...) la vivienda es una configuración de servicios, los servicios habitacionales, que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales (...) Estas necesidades varían con cada grupo social y se definen en el devenir histórico. La producción de servicios habitacionales, así como la política de vivienda tienen lugar en una sociedad determinada, con cierta organización social y relaciones de poder. Por lo tanto, las condiciones de vivienda y la política habitacional solo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y del Estado (Yujnovsky, 1984:17).

Esta definición, aportó a registrar a la vivienda como parte de la ciudad, integrando el problema habitacional al espacio urbano, en el que se inscriben decisiones de la política pública en respuesta a las necesidades de producción y reproducción de la vida. En ese sentido, las políticas habitacionales materializan la construcción del espacio como resultado de una relación sociedad - mercado – Estado. De esta manera, el suelo que utiliza la política habitacional, la situación de propiedad, de localización, como así también los mecanismos de comercialización cristalizan en el espacio definiciones del sentido de la política urbana. Se configura, así, un hecho físico, que revela al suelo como elemento condicionante de la relación vivienda - ciudad. Por lo tanto, la orientación de la gestión adoptada en su resolución es posible verificar en la asignación del espacio a los sectores populares en la ciudad.

Por otro lado, Clichevsky (1975), registra que el comportamiento del mercado de suelo urbano ha sido objeto de concentración, se ha manifestado como una mercancía, y es componente esencial y condicionante de la política habitacional.

Se reconoce a la parcela como la unidad mínima comercializable y es en esa estructura parcelaria donde se da el proceso de producción, la transformación del medio natural en suelo

urbano y el Estado aporta desde la normativa urbana y la dotación de servicios básicos (agua, electricidad y saneamiento). De esta manera, es en el mercado de bienes raíces donde se traslada la estructura social al medio natural, al suelo, y se captura la renta del suelo que se articula a partir del sostenimiento y funcionamiento del sistema de propiedad. Este accionar configura espacialmente la estructura social en la estructura urbana, fragmentada y segregada.

Ya en el SXXI, Jaramillo (2012) ha echado luz sobre la dimensión económica del mercado de suelo urbano y el incremento del valor del suelo a partir de la inversión pública y de la inversión social. El autor afirma que en el precio del suelo se capitaliza la renta de la tierra y los propietarios de la tierra, a través de su control jurídico sobre el suelo que, bajo ciertas circunstancias, están en capacidad de capturar parte del valor generado en los procesos productivos que requieren del suelo para su operación. Respecto del posicionamiento de los gobiernos locales en este proceso, el autor indica que han manifestado dificultades de liderazgo en el desarrollo urbano, agravado por el hecho que la especulación urbana cuenta con aceptación social y, en parte, por el desconocimiento de instrumentos para intervenir en el mercado de suelo, o falta de capacidades para hacerlo.

Asimismo, Jaramillo (2009) enfatiza que las decisiones del Estado pueden incidir en el mercado de tierras urbanas y en sus precios a través de diferentes vías y con diferentes resultados, en definitiva, moldeando e interviniendo en el mercado de suelo urbano. Por un lado, a través de la vía fiscal, lo que implica el cobro de impuestos y la expectativa que esto actúe sobre el precio del suelo y sobre las prácticas de algunos actores. De esta manera, la reglamentación urbana es otra forma de incidencia del Estado en el mercado de suelo y de igual forma, como proveedor de infraestructuras, incide de forma notable en el precio del suelo, aunque a veces, los mecanismos que a veces no son evidentes. Finalmente, una cuarta modalidad, indica que el Estado se convierte en agente inmobiliario, tanto como propietario de tierras como de productor del espacio construido.

Por su lado, Abramo (2006) afirma que las ciudades se expanden a baja densidad y entonces, aparece la ciudad *Com-fusa*. El autor utiliza ese constructo para describir la situación

emergente de la acción conjunta del mercado y la producción de la territorialidad urbana popular, resultante de la coexistencia de una ciudad compacta y una difusa. Abramo (2012) coloca a la crisis de la producción de la ciudad posfordista en la crisis del urbanismo modernista y regulador y registra al mercado como el mecanismo principal de coordinación de la producción de las materialidades urbanas.

Desde el estudio particularizado sobre los efectos de la construcción masiva de viviendas con la implementación de los PFCV, Del Rio (2012) realiza *el poder del ladrillo*, concluyendo que la inversión pública no actúa de forma solidaria con los abordajes territoriales del hábitat integral y agrega que los impactos que generaron estos programas dependen de las particularidades de cada municipio. Así, desde las decisiones de localización de la vivienda social en la ciudad, la política habitacional distribuye *renta real* a cada una de las unidades domésticas que son objeto de la acción pública. El precio del suelo imprime las posibilidades y preferencias de localización en el espacio urbano, o sea determina quiénes y de qué manera utilizan las cualidades del territorio según la disposición del pago para acceder a ellas (Baer, 2011).

Así, al construir viviendas, proveer de infraestructuras de servicios y equipamientos sociales, “el Estado incide directamente en las dinámicas urbanas, genera sobreganancias localizadas para los propietarios del suelo y oportunidades diferenciadas”, dando cuenta que la localización es parte de los atributos de valorización de la vivienda (Soldano et al, 2018:20). De esta manera, el suelo, producto irreproducible, finito, valorizado por la normativa aportada por el Estado, y por el esfuerzo colectivo de mejorar el espacio urbano, es apropiado individualmente por los tenedores de suelo.

Se ha registrado que la *sectorización* de la política habitacional, contribuyó a una lectura fragmentada del proceso de construcción de la ciudad en la que se inscribe. Pérez (2009) definió a la globalización como la agudización del capitalismo en la mercantilización de la ciudad donde la ciudad se compra y se vende, mientras que De Matos (2015) ha informado la financierización de la economía. Svampa (2017), Svampa y Viale (2014), Pintos y Narodowsky (2012) apuntaron “Extractivismo urbano” a esta forma de expoliación urbana

que excluye a la población y construye fragmentos en la ciudad, en la hegemonía del capital. Finalmente, Pintos (2022) lo define como “Extractivismo inmobiliario”.

En este orden de ideas, la planificación territorial, urbana y rural, se ha manifestado débilmente, con perfil tecnocrático, procurando adecuarse a las regulaciones que establece el DL 8912/77 (Clichevsky 1996) y en permanentes tensiones, que aquí, se la reconoce como activa, inactiva o al servicio del mercado. En más de cuarenta años de implementación del DL, los municipios se esforzaron por formular códigos de ordenamiento urbano, con un espíritu normativo - regulador, pensados para “ordenar” la ciudad y estimular la actividad de la construcción y el mercado de suelo, aportando escasos instrumentos de gestión urbana para transformar la realidad. Ante esta situación, Harvey (1977) ha definido que las políticas urbanísticas son manifestaciones del Estado regulador-planificador, que desde una esfera tecnocrática, no registran la profundidad los procesos sociales³.

Por otro lado, se registra que en la relación Estado-Sociedad, el rol regulador del Estado, sostuvo el carácter absoluto de la propiedad privada, sin indagar en límites a la propiedad que habiliten el ejercicio de otros derechos, como el Derecho a la Ciudad. De esta manera, se consolidó el sentido que socialmente se asume al suelo como reserva de valor, sin registrar el carácter especulativo de esa acción, y que, además, limita la planificación urbana. Este comportamiento social dificulta a los gobiernos locales la movilización del suelo ocioso y el castigo al uso especulativo en pos de garantizar el Derecho a la Ciudad.

Aunque la legislación provincial ha avanzado en ese sentido, la Ley 14.449/12 establece como principio rector del reparto equitativo de cargas y beneficios, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad para el ejercicio del derecho a la ciudad y a la vivienda; el Estado nacional y el provincial continúan asignando recursos para el desarrollo urbano, sin limitar el sentido excluyente de propiedad y de alguna manera, limitando a los gobiernos locales para mediar en el mercado de suelo.

³ Cabe aclarar que se registran experiencias superadoras de esta visión parcial, que constituyen faros en el estudio de la acción pública.

Este tema-problema de la gestión urbana, no es nuevo, está en discusión y en tensión desde principio de siglo XX (Petrelli, 2020 y Reese, 2021), por lo que es menester continuar buceando abordajes, profundizar en el conocimiento, identificar instrumentos de gestión, y así, indagar en políticas urbanas integradas e integrales para planificar ciudades que garanticen el Derecho a la Ciudad y profundizar la capacidad territorial del Estado, desde la regulación y límites a la propiedad privada.

2. La implementación de la política urbana desde 1983 en PBA

En la perspectiva histórica, la implementación de las políticas habitacionales, han recorrido un largo camino. Existe cierto consenso en la academia en señalar a las políticas habitacionales diseñadas e implementadas con la impronta de estímulo al desarrollo de la actividad económica, como política sectorial (Fernández Wagner, 2008; Carrión y Erazo, 2016; Gargantini y Pedrotti, 2018). En este trabajo se identifican quiebres a esa lógica, cuando las políticas habitacionales se integraron a las políticas urbanas en PBA, considerando en el diseño e implementación su efecto en las dimensiones sociales, económicas y espaciales del sistema urbano, ampliando los márgenes de participación social con fuerte articulación inter e intraestatal

En ese recorrido, en el periodo 1983-2015, el *problema de la vivienda* superó su carácter sectorial y se constituyó en un *problema urbano*. Es determinante, asimilar vivienda a hábitat, y pensar en su valor de uso, y no solo como valor de cambio, manifestándose como mercancía, como lo ha marcado Topalov (1979). Entonces, es necesario remontarse a la recuperación de la democracia para rastrear tendencias, procesos en sentidos contrapuestos de la política habitacional implementada.

En el gobierno de la PBA, periodo comprendido entre los años 1987-1991, se reconoció la dimensión urbana de los problemas habitacionales y se propusieron diversos programas que involucró al suelo, vivienda y hábitat, debatidos en forma tripartita provincia-municipio-sociedad organizada, y para implementar de forma descentralizada (D. 815/88).

Más adelante, a partir del año 1991, con la implementación de políticas de corte neoliberal (en el gobierno nacional desde 1989) bajo lógicas pro-mercado, el suelo estuvo en el centro de la política, focalizado en el acceso a la propiedad formal, sin cuestionar la dinámica del mercado, ni atender a los problemas asociados a la expansión del área urbana, o a la urbanización del área rural.

Igualmente, se registra la creciente participación de actores guiados bajo la lógica del capital, pertenecientes al sector de la construcción, que incidieron en el diseño e implementación de los programas habitacionales, como así también en espacios de decisión institucionales. Pintos (2022) citando a Harvey, indica que el mercado ha actuado por desposesión del suelo, en el sentido neoliberal del manejo de suelo.

Así, en el devenir de la implementación de la política habitacional, algunos municipios de la PBA implementaron programas habitacionales tal y como emanaban desde el gobierno provincial, mientras que otros, generaron experiencias locales de provisión de servicios habitacionales, con una concepción compleja, multidimensional y abriendo a la participación de múltiples actores.

En el período 2005-2015, las políticas habitacionales, estrechamente vinculadas a la obra pública, asumieron un rol relevante en el nivel de actividad económica y en la generación de empleo, lo que Fernández Wagner (2008) denomina *fomento a la oferta*. En ese marco, desde el gobierno nacional, se propusieron los PFCV, que implicaron la recentralización presupuestaria para la construcción masiva de viviendas, que reformularon las relaciones intergubernamentales. El precio del suelo era en ese momento (y sigue siéndolo), una variable limitante de acceso al suelo para grupos poblacionales medios y pobres en las ciudades. De este modo, el mercado de suelo, continúa asignando el precio al suelo, e interpela al Estado en su rol regulador, solapado por la planificación tecno-burocrática.

Se reconoce, asimismo, que, aunque las políticas, programas e intervenciones territoriales financiadas desde el Estado nacional (2005-2015) se impulsaron con criterios de desarrollo económico, en muchos casos se constituyeron en impulsores de diferenciación

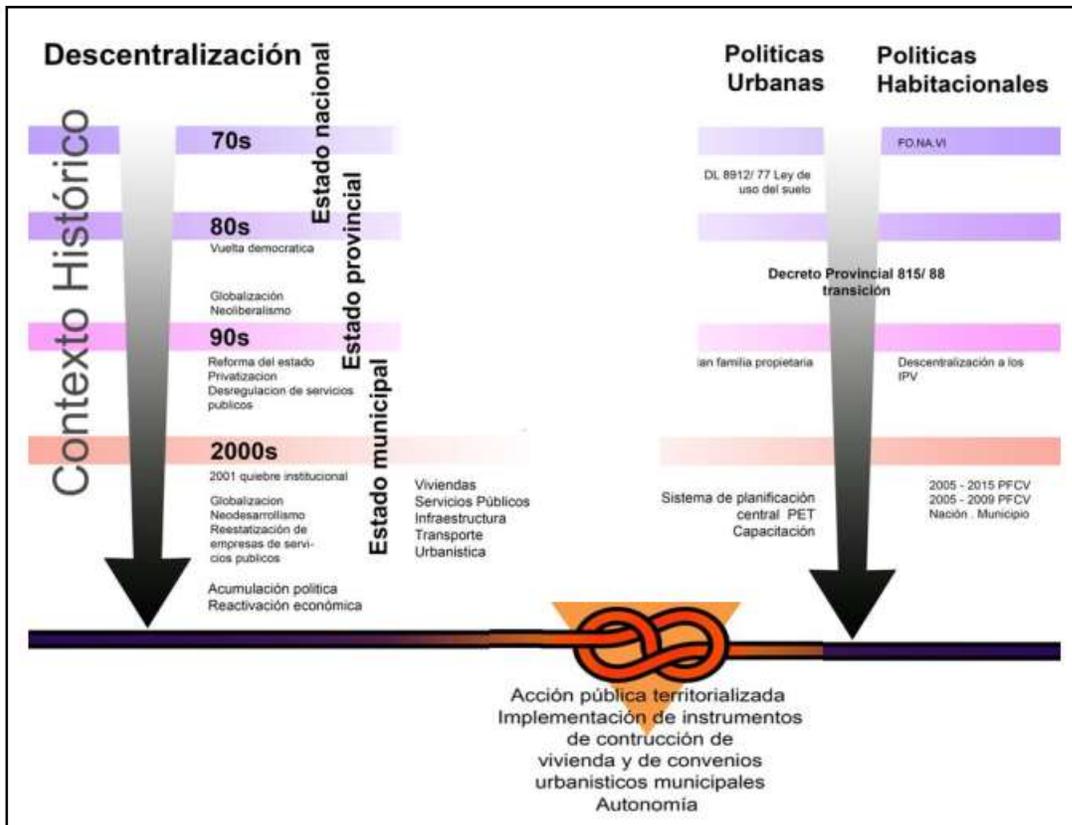
socioterritorial, profundizando el proceso de estratificación del espacio urbano en Argentina, propio de la urbanización capitalista.

Si bien, en términos generales las tendencias al crecimiento urbano expansivo es un fenómeno al que están sometidas las ciudades producto de los patrones de consumo de suelo para distintas actividades, ya sean industriales, comerciales o residenciales, se verifica que la expansión urbana se produce dejando vacíos intersticiales y a baja densidad en el área urbana. Asimismo, en las ciudades no metropolitanas un supuesto básico, socialmente expandido, es que siempre hay suelo disponible. Sin embargo, al momento que los Estados locales se propusieron implementar programas masivos de construcción de vivienda, rápidamente se visibilizó la falta de suelo apto para la construcción de viviendas. Algunas cuestiones que abrevan a este problema refieren a la laxitud de la gestión urbana y a la ausencia o debilidades de capacidades estatales para la gestión urbana que, comprendiendo el funcionamiento del mercado de suelo, sean capaces de intervenir en el mercado de suelo, diseñar e implementar políticas urbanas.

Por la proximidad de los gobiernos locales a los problemas urbanos, se sitúa a los Estados locales en el reto de iniciar y poner en práctica métodos de regulación pública de la ciudad difusa (Abramo, 2012). Así, los gobiernos locales asumieron un destacado rol en la coordinación de la política pública urbana.

En la siguiente imagen, se esquematizan los periodos y las manifestaciones de las políticas habitacionales y de suelo, en PBA.

Imagen N°1: Políticas urbanas en contexto histórico en PBA



Fuente: elaboración propia (2022).

3. Integración de política urbana y la política habitacional, período 1983-2015

Se reconoce que el protagonismo creciente de los municipios es tributario de cuatro décadas de procesos previos, en general para la gestión, y en particular, para la gestión urbana. En ese mismo sentido, a la luz del proceso de descentralización de la política hacia instancias subnacionales, se registran cambios en las relaciones intergubernamentales que impactaron en el régimen de implementación de la política habitacional, fortaleciendo, de esta manera, a las instancias locales para la implementación de política urbana.

Históricamente los municipios manifestaron un rol pasivo ante el rol central del gobierno nacional en la implementación de la acción pública en vivienda. A lo largo del proceso de descentralización de la política habitacional, los municipios fueron adquiriendo capacidades para gestionar las demandas de la población. Asimismo, se valora al ámbito local como el ámbito donde se articulan las tres esferas de políticas, las urbanas, las habitacionales y las

sociales, con una fuerte relación interactoral entre las instituciones, el Estado y la sociedad organizada (Fernández Wagner 2002).

3.1. Transición hacia el neoliberalismo en la PBA. Integración de políticas urbanas en contexto de reestructuración del Estado nacional.

Los efectos de la política urbana desplegada en dictadura y las débiles líneas del gobierno provincial en la era democrática, configuraron un territorio en disputa. Por un lado, los pobladores en busca de un lugar para vivir y por otro, los inversores, por el lugar de los negocios. Esta dualidad encontró el gobierno provincial recién asumido, en diciembre de 1987 y se abrió un proceso de discusión, en el que se centró una propuesta sobre tierra, vivienda y ciudad. Ante la caída en definiciones de políticas neoliberales, desde el gobierno nacional en 1989, se posiciona a la gestión del gobernador Cafiero, de integración de la acción pública urbana, de transición, y corte respecto de la política urbana a nivel nacional.

Así, en el periodo comprendido entre los años 1987 y 1991, la política urbana de la PBA registró a la tierra como el elemento fundamental de los conflictos sociales y políticos, y fue centro de la política urbana. Se reconoció la demanda por la tierra urbana para vivienda, entonces, se colocó a la propiedad de la tierra como *un problema político significativo* (Prevot Schapira, 1990: 165). Asimismo, con la llegada de equipos formados en municipios del GBA, se puso en juego el volumen de tierra pública y privada ociosa. Estos equipos, con capacidades técnicas y políticas en la gestión del hábitat aportaron real conciencia de la importancia que tienen los municipios en la gestión urbana. Entonces, se recuperó a la instancia local como espacio de gestión privilegiada (Prevot Schapira, 1990), y se reconocieron capacidades políticas, relacionales, para tejer acuerdos en el territorio.

El gobernador Cafiero asumió el 10 de diciembre de 1987 y el 29 de febrero de 1988, refrendó el decreto 815/88 de creación del Programa Social y Familiar de Tierras de la Provincia Pro Tierra⁴. Allí, se legitima la necesidad de tierra para la localización de las familias, basados

⁴ Si bien los programas Pro Tierra y Pro Casa no tuvieron gran impacto en el territorio, centraron el debate en la problemática y sentaron bases para la discusión de la política urbana en el ámbito de la PBA. En el marco de

en la *función social de la propiedad*. El decreto deja explícito que el derecho a la vivienda se resuelve mediante el acceso a la propiedad de tierra urbana. En términos generales, el programa, enmarcado en políticas urbanas, se propone movilizar la tierra ociosa, previendo e induciendo el crecimiento ordenado de la ciudad y organicidad en la apropiación del suelo. Así, algunas familias obtuvieron a un precio subsidiado un lote provisto con servicio de agua potable, cloacas, energía eléctrica y mejoras en las calles, y también incentivos para la constitución de una comisión social para la promoción y el desarrollo comunitario (Álvarez, 2006). Los debates en los *Encuentros de Tierra y Vivienda de la PBA*, en la localidad de San Bernardo entre 1988 y 1991, fueron un escenario destacado.

En ese sentido, se fortaleció la gestión de política urbana en la PBA con la creación de la Comisión Pro-Tierra, para la discusión plenaria de la política, con apertura a la participación interinstitucional, constituida por representantes de los ministerios y el Banco Provincia. Se incorporó un Consejo Asesor, integrado por los municipios del GBA y del interior de la provincia, organismos y empresas del Estado nacional, fuerzas armadas, instituciones religiosas y organizaciones de la comunidad. Desde esa comisión se fomentó que los municipios registraran la demanda de suelo y generaran líneas de políticas. Con esta medida se apuntó a contener la población que se había volcado a las tomas de tierras, a través de provisión de lotes con servicios, la regularización dominial, impulsar la compra o expropiación de tierra. Asimismo, se firmaron convenios con universidades y organizaciones de profesionales para subdividir la tierra.

De esta manera, los gobiernos municipales comenzaron a implementar *bancos municipales de tierras y compras de tierras*, dada la coyuntura favorable por la depreciación del precio del suelo por la gran depresión de la actividad económica. Esto permitió, a algunos gobiernos municipales, hacerse de suelo para la construcción de nuevos conjuntos habitacionales financiados por el BHN. Por otro lado, las organizaciones barriales se integraron a los programas gubernamentales, y pasaron a ser llamadas entidades intermedias, posicionándose,

modificaciones sustanciales en el modo de producción de viviendas, se caracteriza a estos programas como respuesta no tradicional, promoviendo una gestión descentralizada, con fuertes vínculos con los municipios (IVBA, 2006).

así, como interlocutores frente al Estado provincial (Merklen, 1997). Ya no se condenó a la toma de tierra como forma de acceso a la ciudad, sino que se puso el foco en regularizar la ocupación del suelo, articulando con los actores involucrados.

La implementación de un conjunto de programas de tierra y vivienda buscó movilizar recursos de acuerdo a las demandas sociales, promover la organización y participación social, llevar adelante un proceso de descentralización hacia los municipios y traslativamente hacia las organizaciones sociales. Incentivar, de esta forma, la actividad económica local y promover la inserción física y social de la trama urbana. Se propuso recuperar las inversiones territoriales para reinvertir en fondos municipales destinados a tierra y vivienda y así, consolidar la descentralización de la política, promoviendo la creación de direcciones o Institutos de Tierra y Vivienda municipales.

Se identifica a la política urbana en la gestión Cafiero como: *participativa*, intergubernamental y abierta a la sociedad en su conjunto, con la realización de numerosos encuentros para debatir los lineamientos de la política. *Descentralizada*, en tanto transfiere a los gobiernos municipales acciones que antes realizaba la provincia, reformulando relaciones intergubernamentales. Así también se la reconoce *diversa* y registrando la multidimensionalidad del hábitat, *aunque con la asignación de escasos fondos*. Estas características contrastan con la implementación de políticas de corte neoliberal que ya estaba implementando el gobierno nacional de Menem.

Más adelante, en el estudio de la macro y micro implementación del PFCV en la PBA se reconoce el despliegue de estrategias de manejo de suelo urbano que revelaron destrezas adquiridas por algunas gestiones locales en la implementación de la política habitacional, integrando políticas urbanas, suturando la desvinculación de las políticas.

Así, a partir del año 2005, la irrupción de programas habitacionales (re)centralizados, los PFCV, apoyados en la relación directa entre el gobierno nacional y los municipios; jerarquizó en la gestión urbana a la instancia local. La planificación territorial y el manejo de los instrumentos de gestión del suelo, fueron asumidos por los municipios para viabilizar la

inversión territorial y el sostenimiento de la política habitacional. En ese marco, a pesar de que históricamente en los municipios de la PBA las acciones públicas orientadas a la vivienda siguieron derroteros escasamente articulados con la producción de la ciudad, en general, y con políticas urbanas, en particular; en algunos municipios, se revelaron destrezas de gestiones locales en la articulación de la política de suelo con la habitacional. Paralelamente a eso, y en contexto de recuperación económica, el suelo urbano se volvió un recurso escaso que devino excluyente, por los altos precios, aún para la acción pública.

Si bien en el punto de partida de la implementación de los PFCV, en el año 2005, para la formulación de la política habitacional, se definió impulsar la actividad económica para promover el empleo, así también incidir en el déficit habitacional, se pensó de forma separada la política económica de la política urbana, sin considerar el impacto de la actividad económica en el sistema urbano, en momentos que tanto el trabajo como el suelo urbano son escasos. Los decisores de la política se propusieron incidir en el patrón de desigualdad consolidado, construyendo viviendas para mejorar las condiciones de acceso al trabajo, se impulsó la actividad económica, se mejoraron los indicadores, pero sin considerar el anclaje material al territorio de las políticas habitacionales que es el suelo. La política habitacional se ha manifestado escindida de la política urbana, disociando también los efectos que imprime en el territorio la inversión pública. O sea, sin considerar que el suelo urbano, es un activo financiero, que registra valor de cambio, y es ahí donde se ancla la acción pública en vivienda⁵ en el territorio.

4.- Concluyendo

Los cambios implementados desde mediados de los años setenta, afianzados y ratificados en la década de los años 90, fueron contundentes, atravesados por el proceso de globalización y financierización, El espacio, las ciudades y el suelo urbano, fueron testigos relevantes de ese proceso.

⁵ El caso de la implementación de PFCV y el suelo urbano utilizado fue estudiado por Del Río (2012) Del Río y Duarte (2011), Marichelar (2011, 2019 y 2021).

La persistencia del crecimiento del déficit habitacional total en la PBA interpela a perseverar en la búsqueda de instrumentos de gestión urbana, eficientes y eficaces para viabilizar la inversión territorial, para la construcción de una ciudad integrada. Así, se registra un eje que se mantuvo casi como respuesta única y homogénea, primero desde el gobierno, primero nacional y posteriormente provincial dieron a la política habitacional: la construcción de una vivienda nueva con consumo de suelo, respuestas homogéneas a un problema habitacional que se ha complejizado y agravado. Las claves que se recuperan para seguir pensando son: decisión política de inversión territorial, financiamiento de la política habitacional para implementarse en forma redistributiva; sentido de articulación intra e inter estatal y participación social

Se registra que desde el nivel meso de la política, la descentralización de las políticas habitacionales, con manejo de los canales de financiamiento, la PBA modificó su rol de decisor de la política al de “articulador”. Luego con la recentralización de la política habitacional, se acotó al arreglo directo nación-municipio. Desde la recuperación democrática, los gobiernos locales registraban dependencia y sumisión a las instancias supralocales, mientras que en el proceso de implementación de la política habitacional los gobiernos locales fueron autonomizándose en decisiones de política urbana. En términos generales no se registra la incorporación de aciertos y dificultades, o sea aprendizaje, en el derrotero de la política en la búsqueda de política habitacional integrada a la urbana, sino, más bien la reproducción de programas, que no contribuyen a mejorar las asimetrías, en parte porque no crean mecanismos de regulación del precio del suelo.

Se identifica en algunos municipios de la PBA, en el periodo 2007-2015, la convergencia de políticas habitacionales en políticas urbanas, asumiendo así, la sutura de esa disociación, casi histórica, a escala local, donde se territorializan las políticas. Así, las políticas urbanas integradoras, superadoras de políticas sectoriales, potencian el desarrollo urbano y la inversión pública. Se identifica que algunos gobiernos municipales generaron políticas urbanas, de construcción de ciudad, para regular el precio, promover el acceso al suelo urbano y a la vivienda en situación de seguridad de tenencia a la población, para garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad. En ese devenir, se reconoció el manejo de instrumentos

novedosos (y no tanto). Estos cambios, producto de aprendizajes de gestión y de comportamiento social, son necesarios por la dinámica vertiginosa de valorización de la tierra en la ciudad.

Por lo expuesto, es menester caminar hacia un Estado que formule políticas urbanas, de carácter redistributivo, que impacten en mejoras en la calidad de vida para el conjunto de la población, que actúen en la distribución del espacio, del suelo y del trabajo. La puja en la construcción de la ciudad confronta dos modelos; por un lado, el del capital financiero que subordina los procesos de toma de decisión y provoca una redistribución del trabajo y del suelo, en tanto bienes escasos con el sentido común subyacente de la lógica de mercado, no de la regulación. Y por otro el de ampliación de derechos sociales, económicos, urbanos y ambientales, que son individuales, y colectivos y para esto es relevante afianzar herramientas de intervención urbana, ancladas en el aprendizaje estatal y social, con perspectivas de género que permita construir alianzas para generar consensos.

5.- Bibliografía

Abramo, P. (2006) La ciudad caleidoscópica. Editorial Gesbiblo.S.L. España.

(2012) Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado de suelo. En Repensando la ciudad informal en América Latina, Cristina Cravino Compiladora. 1ª. Ed. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Aguilar Villanueva, L. (1ra. Edición, 1993). La Implementación de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública IV. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

Álvarez, H. (2006). Cuaderno de CLASPO ARGENTINA. Número 11. Mejoramiento Habitacional y desarrollo de capacidades de un barrio del conurbano bonaerense. Estudio de caso.

Baer, L (2011) El mercado de suelo formal de la ciudad de buenos aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, área Geografía. UBA.

Clichevsky, N. (1975) “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”, Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR, Instituto Torcuato Di Tella- ITDT, Buenos Aires

(1996). Política Social Urbana. Normativa y configuración de la ciudad.1º Ed. Espacio Editorial Impreso en Uruguay.

Carrión, F. y Erazo J. (2016) El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política. 1ed. UNAM-CLACSO.

de Mattos, C (2015). Revolución urbana, Estado, Mercado y Capital en América Latina. Colección Estudios Urbanos. RIL Editores. E-book. Chile.

Del Rio, J.P. (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis desde el mercado de las localizaciones intra-urbanas y las trayectorias de los habitantes. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

Del Río J.P. y Duarte J. (2011) Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003.2009 en el Conurbano Bonaerense, publicado en La cuestión urbana interrogada, transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.

Fernández Wagner, R (2002) Fernández Wagner, Raúl. (2002) Teorías en hábitat y vivienda. Módulo 1 de la Maestría en Hábitat y vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. UNMdP y Secretaría de Posgrado Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR. UNR Editora, Rosario, Argentina.

(2008) Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008. 1ed. Los Polvorines. UNGS. Buenos Aires. Biblioteca Nacional.

Gargantini, D y Pedrotti, C (2018) Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xviii, núm. 57, 2018, 319-357. DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est20181131> (bajado octubre 2019).

Harvey, D (1977) Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI Editores. España.

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Bs. As. Memoria 1956-1999. Buenos Aires (IVBA, 2006).

Jaramillo, S. (2009) Hacia una teoría de la Renta del Suelo Urbano. 2da. Edición revisada y ampliada. Universidad de los Andes. Facultad de Economía, CEDE. Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia

(2012) Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales, en I-Regular: suelo y mercado en América Latina. (2012) Clara Eugenia Salazar, coord. 1ed. México D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales (p33-83).

Marichelar, M.G. (2011) La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo. En Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar. M.M Di Virgilio, et al. Buenos Aires. Prometeo Libros, 2011.

(2019) “Las políticas habitacionales y la gestión urbana 2003-2015 en municipios de la Provincia de Buenos Aires” VII Congreso de Geografía de Universidades Nacionales. Eje temático 3: Transformaciones territoriales, conflictos y alternativas. (d)Derecho a la ciudad, producción del hábitat y disputas por el espacio público. 9, 10 Y 11 de octubre de 2019. FaHCE. UNLP. Publicación Digital.

(2021) “Formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de políticas para la gestión de la política habitacional. Estudio de caso en el municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2005-2015” en Revista Quid16 Número Especial sobre el IIº Coloquio Internacional Conflictos Urbanos de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas, Conflictos y Movimientos Urbanos. Instituto Gino Germani-UBA-CONICET. Dossier: las políticas habitacionales y los procesos de producción social del hábitat. ISSN: 2250-4060. Publicación octubre 2021. Artículo enviado 7/3/2021, aceptación final 30/7/2021

Merklen, D. (2010). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). 2da. Edición Gorla. Buenos Aires.

Petrelli, H. (2020) El derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio. 1 ed. CABA. Café de las ciudades.

Pintos P.y Narodowsky P. (2012) Privatopía Sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuneca baja del río Lujan. 1ed. Buenos Aires. Imago Mundi.

Pintos P. (2022). Conferencias EHyS- UNSAM. Extractivismo Inmobiliario y ficciones neoliberales de la naturaleza. Aportes para su teorización e identificación de mecanismos. En canal de Youtube EHyS UNSAM.

Pérez, P. (2009) La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires en Buenos Aires, la formación del presente. Olacchi. Quito, Ecuador.

(2014) El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. Economía, Sociedad y Territorio N° 45. México.

Prevot Schapira, M.C. (1990) Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso de Municipio de Moreno. Cuaderno 29. Cuadernos CEUR. CREDAL

Reese 2020 Conferencia virtual en Congreso “Políticas e Instrumentos de Gestión del Suelo”, 25 y 26 de agosto y 1 y 2 de septiembre UNGS-CEVE-CONICET-AVE.

Soldano, et al (2018). Pobreza Urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina. 1 ed. Los Polvorines, UNGS.

Stoker, R. (1989) Un marco de análisis para el régimen de implementación. En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed) La implementación de las políticas. Editorial Miguel A. Porrúa. México. 2da. Ed. 1996.

Svampa M. y Viale, E (2014) Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo. Katz Editores. Buenos Aires.)

Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Edicol

Yujnovsky, O. (1984) Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino (1955-1981). Grupo Editor Latinoamericano. CEUR.