

La nueva cuestión habitacional en Argentina: Entre el mito y el deseo, los municipios¹

María José Bazán López²

Este artículo ahonda en las dificultades presentes en muchos Municipios argentinos, desde el análisis y conocimiento de distintos casos frente a la descentralización de las políticas sociohabitacionales en el marco de la agenda de acción global. Se repasará brevemente las implicancias de la reforma del Estado y los lineamientos de las agencias internacionales en las políticas nacionales, para saltar al nivel local en su capacidad institucional y operativa ante los cambios. Finalmente, tomando a la gestión habitacional del Municipio dentro de las necesidades de gobernabilidad y los renovados cánones del desarrollo local, se intenta generar una especie de mini-agenda.

This paper presents problems existing in many Argentinean Municipalities, it analyses different cases in the context of the decentralisation policies for social housing within the global action agenda. A quick look will be taken to the implications of the State reforms and the presence of the directives of the international agencies in the national policies, from here we will move to the local level to study the institutional and operative capacity when facing the changes. Finally a mini - agenda is developed from the Municipality housing management considering the governability needs and the renewed patterns of local development.

INTRODUCCION

Este fin de milenio marca para los gobiernos una época de oportunidades únicas, grandes riesgos y decisiones complejas sin retorno, hacia un Estado capaz de vincularse más eficientemente con una sociedad pluralista, democrática, mejor informada, más demandante y por sobre todo, participativa (Kliksberg, 1994). El Estado de los 90s se acerca a conceptos anteriores a su momento más prolífico institucionalmente: el Estado del Bienestar, conformado por políticas integrales, estructuras y esquemas de acción universales. En Argentina, los niveles de productividad del modelo no alcanzaron la institucionalización necesaria -aun en sus mejores momentos- para consolidarlo a través de la expansión industrial y la incorporación social, justificándose la >falta de desarrollo= resultante por la hiperinflación

- ¹ Este artículo se basa en una monografía sobre el *Seminario Iberoamericano APolítica habitacional y Gobierno local* realizada para la Maestría en Hábitat y Vivienda (ciclo 1997-1998), Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- ² Arquitecta. Tesista en la Carrera de Especialización de Postgrado en Ciencias del Territorio (Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata) y Maestría en Hábitat y Vivienda (Fac. de Arquitectura Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar Del Plata). Becas de investigación UNLP 1995-1999. Docente en Planeamiento Físico -grado- e Introducción a la Teoría Físico-Espacial -postgrado- (FAU-UNLP). Se desempeña en el Instituto de Estudios del Hábitat (FAU-UNLP) desde 1994, desarrollando proyectos en la línea de las políticas socio-habitacionales en relación a los emergentes socio-urbanos, los programas focalizados contra la pobreza en la microrregión del Gran La Plata, la capacidad de gestión local, y recientemente, en estudios comparativos sobre las políticas urbanas de los planes estratégicos en las mercociudades.

casi constante en los 80s, el producto bruto estancado, la lenta desindustrialización, el achicamiento del mercado laboral y la precarización. P. Rosanvallon (1995) estructura la nueva cuestión social en el contexto global desde la exclusión, la desestabilización general de la condición salarial y el empobrecimiento de las clases medias.

El ataque ideológico al Bienestar no es un simple *revival neoclásico*: cuestiona la responsabilidad innegable del Estado de garantizar la ciudadanía, erradicar la pobreza y construir una sociedad más equitativa. En el marco de una agenda social nacional que vira hacia la generación de islas de cobertura y desprotección, la política de vivienda se reconvierte de una política sectorial productora de soluciones, a un paquete de programas sociales reunidos por algunos lineamientos comunes como uno más de los sistemas de facilitación, generando un amplio espacio para la iniciativa de otros actores. Entonces, el cambio requerido en el Municipio gira en torno a las preguntas de *¿Qué transformaciones debe encarar para mitigar los efectos de la crisis? ¿Qué escenario ofrecerán nuestras ciudades en los próximos años? ¿Qué posibilidades tiene de impulsar un desarrollo social equitativo desde sus propias capacidades?=-*

Sobre los avatares de los Municipios en la gestión latinoamericana, se ha escrito mucho. Mucha tinta ha corrido sobre lo que debería hacer y las oportunidades que se ofrecen con el proceso de descentralización. Dejando de lado las bondades que implicaría, este trabajo intenta avanzar sobre los escollos, obstáculos, impedimentos, amenazas, debilidades e inconvenientes que se presentan ante las nuevas políticas socio-habitacionales desde la perspectiva de la pobreza, la situación del Municipio, el futuro de la agenda local, las relaciones y las transformaciones urgentes que requiere.

CAMBIOS HABITACIONALES

Hasta los 80s, el debate mundial siguió alrededor del crecimiento económico como dimensión fundante y unívoca del *desarrollo*. Sólo a finales de la década, la creciente pobreza adquiere centralidad en los discursos, ya que podría convertirse en un 'boomerang' para el sistema. El replanteo de las políticas en vistas a resignificar el desarrollo se dio desde 2 grupos institucionales: los organismos técnico-financieros internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fuentes conceptuales del ajuste) y el sistema de Naciones Unidas como usina político-ideológica de las compensaciones sociales (Habitat, 1990 y 1996; BM, 1994 y CEPAL, 1995)³, lo que llevó a la reconceptualización del Estado.

La reconceptualización política del modelo implica la *reforma gerencial del Estado* en su organización, decisiones políticas y arquitectura institucional (CLAD, 1998). En Argentina, las especialidades del proceso de transformación desde 1990 -políticamente incluyente y socialmente excluyente (Mendicoa, 1997)- derivaron en: el empequeñecimiento del Estado; la concentración de la riqueza; la descentralización de responsabilidades y roles hacia las provincias con escasos recursos y poder real; el empobrecimiento del Estado nación; la mercancía como vínculo social en detrimento de la política; la delegación fáctica de poderes y decisiones en organismos y procesos supranacionales; y el consecuente deterioro de la propia institución en su

³ Sus objetivos de replanteo del desarrollo se explicitaron en sendos documentos, a través de distintos conceptos: ADesarrollo humano@ del PNUD, AAjuste con rostro humano@ de UNICEF, ATransformación productiva con equidad@ de CEPAL, ADesarrollo cultural@ de la UNESCO y Acrecimiento con equidad@ de PREAL/OIT.

capacidad de gestión, afectando sus niveles de gobernabilidad social y gobernanza institucional pública (Oszlak, 1997). Desde los 70s, la política habitacional nacional estaba encarada a través del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda), un sistema jurídico-institucional-financiero⁴ de provisión de vivienda Allave en mano[®] para sectores de menores recursos y fortaleciendo implícitamente a las grandes empresas del sector ensamblador-ejecutor de la construcción en los emprendimientos gigantes. Generó una articulación estatal altamente centralizada, ya que la Secretaría de Vivienda de la Nación (SV) asignaba los cupos provinciales, definía las especificaciones técnicas regionales y realizaba los concursos nacionales de proyecto y las licitaciones para la ejecución. Los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) determinaban los cupos de los departamentos sin un control efectivo de los fondos. La participación del Municipio se reducía a colaborar en la ejecución por la provisión de tierras de localización, la realización de las obras de infraestructura y el control del padrón de adjudicatarios.

Mientras esta estructura sectorial se mantuvo casi inalterable hasta 1992, en los 80s algunos organismos públicos se animaron a experimentar alternativas dando una mayor relevancia al rol municipal pero con altos niveles de subsidio. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, es destacable el impacto que generaron los programas Pro-Casa y Pro-Tierra entre 1987 y 1991 en el fortalecimiento de las capacidades locales, ya que incentivaron la creación de dependencias específicas en vivienda en los Municipios. Los programas no tuvieron continuidad política, por lo cual estas dependencias tuvieron una suerte aleatoria, volviéndose implícitamente al esquema centralizado del FONAVI.

En los 90s, la crisis de legitimidad del Bienestar en la región y los mandatos de las políticas del ajuste,

lesionaron el rol del Estado en relación a la pobreza. Las políticas sociales se reconfiguran a través del vaciamiento de los derechos sociales y el universalismo se reduce a grupos y localizaciones precisas a través de la focalización, acentuando el carácter de dádiva generosa de allá lejos y hace tiempo de las prestaciones públicas (Bustelo e Isuani, 1990 y Oszlak, 1997). El particionamiento de la agenda social significa en la sociedad argentina desandar un camino de derechos específicos extendidos (Lo Vuolo, 1991), por la implementación de conceptos como integralidad, exclusión, focalización, vulnerabilidad, riesgo, redes de contención, fortalecimiento, equidad y participación.

En el campo habitacional, a nivel nacional los mercados se reestructuran creciendo las acciones en rehabilitación, mantenimiento y la demanda de viviendas individuales, a la vez que disminuyen sensiblemente la escala de los barrios en realización (de varios cientos en el apogeo del FONAVI a unas pocas decenas). Bajo el signo de las agendas multilaterales, el problema habitacional es percibido por el conflicto urbano que ocasiona la población excluida, intentándose su formalización a través de la optimización del funcionamiento del sector vivienda y potenciando el efecto de los limitados recursos públicos. El aumento y la diversificación de los problemas de vivienda se puso en evidencia en la Encuesta Habitacional de 1988 y verificado por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, donde el déficit total era de 3 millones de unidades, de las cuales 900.000 son irre recuperables, 1.600.000 precarias recuperables y 500.000 son buenas viviendas con hacinamiento. Estos datos, más los complejos emergentes socio-urbanos de los

⁴ Decreto-Ley Nacional 19.929 de creación del FONAVI (1972) y su modificatoria general D-L Nac. 21.581 (1977).

conjuntos habitacionales, las irreversibles limitaciones operativas del FONAVI -en un contexto casi continuo de crisis hiperinflacionaria e institucional- y el imperativo de la reorganización estatal, hicieron necesaria una revisión crítica de las acciones.

Las nuevas políticas de vivienda se actualizan para condecir con el nuevo modelo de Estado: democratizado, dinámico y descentralizado. La propuesta se centra en que el Estado sea constructor de viviendas para los sectores de menores recursos, con participación de usuarios, OSCs, agentes financieros y empresas, mientras el sector privado se dedica a los sectores medios y altos. El Estado asume el rol de *Afacilitador de las soluciones habitacionales* (Banco Mundial, 1993)⁵, en un modelo que incluye a las políticas habitacionales dentro de las políticas sociales con la diversificación de soluciones, la creación de instrumentos financieros diferenciados, la descentralización y reingeniería del FONAVI y una estrategia social en tierras para los sectores de pobreza⁶.

Para dar cumplimiento, se sanciona un conjunto de leyes que introducen las innovaciones en las políticas habitacionales. La Ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción (Ley 24.441/94) enuncia nuevos instrumentos financieros para desarrollar el sector privado. Se complementa con el Sistema Federal de Vivienda (Ley 24.464/95), que implica el traspaso del nivel de decisión más relevante a los IPVs -en una evidente crítica a la trama burocrática anterior- en la planificación, el diseño de las operatorias (avalando la diversificación programática) y la asignación de los cupos a los Municipios, a la vez que se preserva para el nivel central el control y auditoría. Posteriormente, la mayoría de las Provincias y el Estado Nacional firmaron el Pacto Fiscal Federal (1992), donde se descentraliza efectivamente el FONAVI a los IPVs. En el caso de

las tierras fiscales, se crea el Plan Arraigo (Ley Nac. de Tierras-1991) y para dominio privado la ALEY Pierri@ (L. 24.374/94). Las políticas de los 90s estimulan la demanda (perfeccionando los derechos de propiedad, hipotecas y subsidios focalizados), la oferta (provisión de infraestructura, desregulación del suelo urbano y la construcción, y organización del sector), y la gestión (marco normativo tendiente al funcionamiento de mercado). El nuevo marco legal y los programas en materia habitacional legal intentan de impulsar el crecimiento económico nacional al descentralizar los fondos, con lo cual se propone la dinamización del mercado laboral.

EL ROL MUNICIPAL: FUE, ES Y SERA

El *Municipio* es una institución constituida para la administración y gobierno del espacio local, con contenidos estadual, territorial, social y político (Herzer y Pírez, 1988). El leit-motiv en la gestión local del Bienestar se basaba en la disponibilidad de recursos, la operatividad burocrática y la secuencia institucional interna. A partir de los 90s, nuevos elementos en la agenda local demandan cambios: la democratización institucional, la descentralización municipal, la participación ciudadana y las relaciones con las instancias superiores, cuestiones básicas para tener cierto éxito de gobierno. El Municipio se convierte, por obra y gracia de la descentralización, en receptor

⁵ Donde por primera vez aparece esta conceptualización del rol del Estado, es en CNUAH, 1988: *Estrategia mundial de la vivienda hasta el año 2000*, Publicación NNUU, Nairobi, un documento que abre un escenario de cambios en el pensamiento de las agencias de desarrollo en cuanto al tema vivienda y formas de intervención en el hábitat.

⁶ *Decreto 690/92. Política habitacional y el Plan de Acción*, Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental, Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Boletín Oficial de la Nación del 6 mayo 1992.

de parte de la esfera pública central, debiendo redefinir su rol hacia (Jordán y Simioni, 1998):

- la producción del *hábitat*, por la desregulación del suelo, la provisión de infraestructura y servicios, y vivienda;
- el *transporte*, tradicionalmente con poco espacio en la gestión;
- la *recreación*, fundamentalmente ligada a los espacios públicos;
- el *bienestar social*, altamente determinada por las políticas centrales;
- la organización de los servicios públicos locales de *educación* (primaria fundamentalmente) y *salud* (en la prevención y en algunos países en la atención secundaria);
- la *nutrición*, con una creciente importancia en los sectores de pobreza urbana;
- la *seguridad*, cuestión que en general el nivel central es renuente a delegarla;
- el cuidado del *medioambiente*, en cumplimiento de la Agenda Local 21; y,
- la promoción *económico-productiva* (mypes, pymes y grandes empresas⁷) y políticas activas de *empleo*.

Los Municipios en Argentina tienen distinto carácter, con poderes y facultades otorgadas por las constituciones provinciales, definiendo en su heterogeneidad la esencia del *federalismo*. Por sólo rescatar 2 situaciones del espectro nacional, se pueden comparar las políticas habitacionales encaradas por las Provincias de Buenos Aires y Mendoza en las distintas estrategias de sus Municipios.

Salvo raras excepciones, los Municipios bonaerenses se han encargado fundamentalmente y por su esencia jurídico-administrativa de la implementación de operatorias estatales, la gestión de obras particulares, la creación y aplicación del marco normativo de

construcción de la ciudad y la provisión de infraestructura y servicios urbanos, en un rol estático y colaborador. Derivados de la reforma del Estado aun no totalmente asimilada en la Provincia, los cambios en la gestión local se vinculan a los emprendimientos encarados por la securitización con fondos del Banco Hipotecario Nacional y FONAVI, así como por la incorporación de las 'Casas de Tierras' como estructura provincial de implementación de las leyes nacionales para la regularización dominial. Y es precisamente allí, donde el Municipio bonaerense empieza a transitar lentamente por un rol más activo pero aun dentro de la ejecución de políticas ajenas (Bazán Lopes, 1997).

La descentralización del FONAVI hacia los gobiernos locales no es uniforme, pero en los casos en que se ha implementado propicia una mayor participación social en el proceso de producción. En el caso de Mendoza, la descentralización del FONAVI desde el IPV a los Municipios se efectiviza como una vía de renovación de redes clientelares que implican el fortalecimiento de los liderazgos locales (Bazán Lopes, 1997). La participación ha sido el Acaballito de batalla@ en los programas incorporada al discurso Apara aportar al fortalecimiento de la sociedad civil@, pero al ser puntual y sólo en la ejecución de

⁷ En la legislación económica argentina actual (1999), ha sido necesario distinguir 2 categorías de pequeñas unidades económicas que se ajustan a las distintas modalidades de empresas que se verifican en campo. AMypes@ se llama a los microemprendimientos productivos, entendidos como las unidades económicas formadas con escaso capital inicial, donde se pueden encontrar algunos casos de empresas familiares. Mientras que Apymes@ es la abreviatura de pequeñas y medianas empresas, que cuentan con un mayor capital inicial y deben cubrir mayor cantidad de exigencias legales e impositivas, donde las primeras se consideran dentro del rango de hasta 25 empleados y las segundas con una planta de hasta 300 empleados.

operatorias⁸, evidencia, agudiza y cristaliza las condiciones de inequidad, trocando el rol del beneficiario en ejecutor-beneficiario aumentando los niveles de autoproducción.

Vale decir que tanto en la experiencia argentina como en la latinoamericana, la participación implica incluir en la gestión a las OSCs⁹, las OBCs¹⁰ y los grupos vulnerables, transfiriendo responsabilidades y cubriendo los desbalances sociales del ajuste. Conlleva a su vez que estos actores renuncien a ser naturales sujetos de derecho (pasivos) e implica la construcción de una noción de ciudadanía distinta. Su aplicación como herramienta puntual ha evidenciado las condiciones de inequidad al actuar colaborativamente con el Estado, diluyendo el sentido crítico esencial que significa y obstaculizando la implementación de una verdadera participación social como un *modus operandi* estructuralmente novedoso en toda la gestión habitacional.

En cuanto a los programas de vivienda focalizados, el Municipio funciona como contraparte operativa del nivel central definiendo la vinculación primaria decisiva y fundante de las otras en un esquema de decisión altamente centralizado. Los aportes municipales se fundan en su conocimiento de la problemática social local y sus canales de relación social, mientras que el nivel central aporta toda la ingeniería de gestión y su propia capacidad operativa (Bazán Lopes, 1999). En este esquema, las relaciones con la instancia provincial surgen específicamente como una vinculación instrumental para la complementación de programas específicos acorde a cada contexto.

DEBILIDADES MUNICIPALES

Idealmente, la descentralización supone un sujeto - el Municipio- capaz de asumir la gestión de los

intereses colectivos y desarrollar la participación política y social a través de canales más fluidos de comunicación e información, con nuevos procedimientos electorales que den chance a movimientos localistas, y la articulación entre órganos representativos y organizaciones sociales contribuyendo a las distintas formas de economía social o cooperación. El Municipio post-reforma es exaltado como el *componente básico o elemental* del Estado (Jordán y Simioni, 1998), mientras que M. Castells (1987) establece la posibilidad de que su ensalsamiento se deba más a su función histórica y revalorizada recientemente de *recaudador fiscal*, crecientemente importante en el ajuste. C. De Mattos sostiene que su operativización acrítica puede llevar a la idealización de lo local@, escondiendo la proliferación de instancias inarticuladas obstaculizadoras de la gobernabilidad.

La **capacidad local de gestión habitacional** se relaciona con su estructura, tradición política y el espacio de acción, amén de la relevancia del tema en la sociedad local. A través de distintos casos

⁸ Se toma como ejemplo paradigmático del rol municipal en la gestión descentralizada a lo realizado desde la dirección de vivienda de Guaymallén, *Programa AAsentar la familia@ - Barrio Lihué*. Informe presentado en el **Encuentro Regional de Vivienda**, Mar del Plata, 5 y 6 de mayo de 1995.

⁹ Organizaciones de la sociedad civil.

¹⁰ Organizaciones de base comunitarias.

¹¹ Se puede documentar el análisis de la capacidad de gestión de los Municipios de La Plata y Berisso -ambos ubicados en la Provincia de Buenos Aires- en el campo de las políticas sociales.

En el caso de La Plata, el análisis se centró en el problema habitacional local y la complejidad de las políticas de los niveles superiores de gobierno, en consonancia con la inarticulación de las dependencias vinculadas así como en la inexistencia de un ámbito de tratamiento específico de la cuestión. En BAZÁN LOPES, M.J., *Programa de asesoramiento integral a la comunidad como parte de una política municipal de vivienda - Informe final*, La Plata

analizados¹¹ y conocidos¹² de los Municipios argentinos, se puede observar que se presentan ciertos obstáculos que dificultan la gestión habitacional en la descentralización, en los aspectos de implementación, financiamiento y el funcionamiento de la institución¹³. Sin embargo, se debe considerar que los obstáculos e instancias multiplicadoras de los problemas de gestión son también parte de la impronta dada por la práctica política latinoamericana a los sistemas políticos, marcada por los liderazgos caudillares y la escasa transparencia en las acciones (Herzer y Pírez, 1988; CLAD, 1998; y Mac Donald et alii, 1998).

En el plano **técnico-operativo**, los principales obstáculos se presentan por:

- la falta genérica de *equipamiento y material técnico* adecuados debidos a la escasa incorporación tecnológica y la falta de planificación en las inversiones en equipo;
- la *información*, inevitablemente escasa y poco confiable por la desactualización de los sistemas de recolección y los contenidos, afectando la percepción crítica y su capacidad de acción;
- la *inarticulación* de las políticas urbanas, habitacionales y sociales impidiendo una visión integral, generando intervenciones puntuales, de bajo impacto y cristalizadoras de la inequidad por la segregación y fragmentación socio-espacial;
- la *escala de acción*, manteniéndose el foco de las intervenciones en el proyecto puntual y pocas veces se opera también en la escala del territorio, más abarcativa e integradora; y
- la *focalización*, donde se mezclan los criterios programáticos establecidos con los intereses clientelísticos, la demanda efectiva y las necesidades personales, lo cual permite desvíos operativos e ineficiencia.

La cuestión de los **recursos humanos** tiene peso porque de ellos depende la concreción de las agendas y la construcción de la gestión, en cuyo caso sus ineficiencias en muchos casos se pueden explicar por:

- la *capacitación*, sin la formación ni el perfeccionamiento de las competencias personales lo que se evidencia en la falta de profesionalización pertinente para implementar programas sociales innovadores con gestión participativa;
- la *inexperiencia laboral*, debida a la rotación laboral

(Arg.), Mimeo, Proyecto de Beca de investigación UNLP 1995-1997, 1997.

En el caso de Berisso, se interpreta la capacidad municipal en cuanto a la problemática de la pobreza y los programas sociales focalizados, donde la cuestión del hábitat y la vivienda están presentes como marco de acción. En BAZÁN LOPES, M.J., *La gestión social del Estado en grupos de pobreza. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables en Berisso. Informe Final*, La Plata (Arg.), Mimeo, Beca de investigación UNLP, 1999.

- ¹² El conocimiento de algunos casos se relaciona con el contacto directo establecido a través de visitas académicas y entrevistas con actores de diversos Municipios, como en el caso de Guaymallén en el Gran Mendoza, San Miguel de Tucumán, Córdoba, San Carlos de Bariloche, Mar del Plata (Munic. De General Pueyrredón), Rosario y Santa Fe. En BAZÁN LOPES, M.J., *Programa de asesoramiento a la comunidad en vivienda como parte de una política municipal - Informe Final*, La Plata (Arg.), Mimeo, Beca de investigación UNLP 1995-1999, 1997.

En otros casos, algunos emergentes fueron extraídos de publicaciones como HERZER, H. y PÍREZ, P. (Comp.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Buenos Aires (Arg.), IIED-AL, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

- ¹³ Se debe hacer constar que no se generalizan los problemas a todos los Municipios argentinos en relación a la gestión de programas habitacionales descentralizados, sino que se quiere dar un repertorio lo más completo y abarcativo posible de los obstáculos que se pueden presentar al querer implementar una nueva modalidad de gestión. Por otra parte, sólo algunos son los que se presentan en cada caso, articulándose e imbricándose para dar sus propias particularidades.

relacionada con la interna partidaria y la propia capacidad de obediencia política;

- la *capacidad organizacional* de los niveles jerárquicos, siendo despreciable la idoneidad en el tema para acceder al cargo mientras que se centra en su poder de convocatoria personal;
- la escasa *aproximación* a la realidad local, más presionados por el proceso político interno del partido en el gobierno que por las urgencias de la problemática social local; y
- la *ineficiencia e ineficacia* burocrática, dado que la estructura no desea modificar sus códigos y procedimientos rutinarios, directamente proporcionales a la falta de iniciativa muy arraigada en las prácticas del sector público altamente estancado en su dinámica.

El **campo económico-financiero** es fundamental al momento de actuar, y la transparencia y eficacia de gestión son esenciales, devirtúndose en la experiencia local por:

- la *disponibilidad efectiva* escasa, ya para manejar las responsabilidades tradicionales como para asumir las que recibe como mandatos post-reforma, sin ser lo suficientemente reforzados desde la esfera central;
- la *contabilidad*, evidente en la discrecionalidad histórica en el manejo de los fondos en función de cubrir desbalances internos y garantizar el funcionamiento del aparato partidario local, con serios problemas en su justificación;
- la *financiación*, sin comprometerse a avalar las acciones a través de partidas presupuestarias propias o bien por la búsqueda de programas complementarios de otros niveles; y
- el *manejo de recursos*, empleados en parte tradicionalmente como una oportunidad válida para el fortalecimiento de los lazos clientelares con distintos sectores del escenario local.

El aspecto **institucional** es el que define el perfil de acción del Municipio y por tanto expresa concretamente si existen los problemas a través de:

- las *áreas de gestión*, ya que en general las funciones habitacionales están desperdigadas en las misiones de las oficinas de planeamiento urbano y asistencia social, sin ámbitos de incumbencia específica ni articulación posible (ya por la voluntad de acercamiento o por los mandatos funcionales);
- el *control* como una tradición de trabajo inexistente, que impide la sistematización de la experiencia de gestión y el mejoramiento del desempeño institucional y personal, es decir en el impedimento de la replicabilidad de los casos exitosos;
- la *personalización*, dado que la toma de decisión es altamente burocrática y se concentra finalmente en la figura del Intendente (aun en cuestiones menores y cotidianas), marcando una estructura verticalista y voluntarista;
- la *racionalización* de planta, resistiendo el 'rightsizing' en el ajuste de la relación tamaño-función-capacidad que implica el nuevo perfil del Estado;
- la *discrecionalidad* en las acciones, como emergente de un sistema político local débil que asume como propio el Municipio en un escenario donde su poder es hegemónico e indiscutido;
- la *falta de credibilidad* instalada en la sociedad local, avalada por la práctica histórica de esta institución, dado el crónico incumplimiento de los compromisos adquiridos;
- el *aislamiento* del Municipio, renuente a generar espacios de articulación con las OSCs, ya que siente que es disminuir su rol de decidor local neto y una afrenta a su condición estatal. En caso de generarlos, tiende a manejar la relación según su propio beneficio político;

- la *desconcentración* de funciones centrales, fortaleciendo al Municipio formalmente pero negando recursos reales, lo que atomiza efectivamente los reclamos sociales en múltiples ámbitos y llevando el conflicto al escenario local;
- los *tiempos* para transformar los modos de gestión, que exceden los plazos de los programas y las urgencias políticas, cuestión casi incomprensible desde el pragmatismo gubernamental (sea local o superior). La sustentabilidad de los procesos de cambio que implican depende del nivel de compromiso institucional realmente asumido.

Estos enunciados detallan las dificultades pragmáticas de querer impulsar un cambio estructural en las modalidades de gestión y en los procedimientos burocráticos del Municipio, tradicionalmente con acotado espacio de acción y decisión tanto en lo socio-habitacional como en otras cuestiones que hacen al gobierno local. En vista a ello, las oportunidades de mejorar la gestión local se relacionan con la indispensable definición de sus responsabilidades institucionales, el requerimiento de una mejor capacidad de decisión, el incremento de recursos movilizados en el proceso decisorio, y, la eficiencia como meta en la gestión y provisión de servicios urbanos.

ECHA PA'LANTE...

El perfil del Municipio en la reforma estatal plantea el **desarrollo local** generando un poder (social, económico, político y cultural-institucional) antes inexistente en él, y el mayor desafío está en compatibilizar las recomendaciones de las agendas con las especificidades propias de la región y los requerimientos del país (CLAD¹⁴, 1998). Estas agendas plantean la descentralización como oportunidad histórica para reconstruir el Municipio,

reforzando su credibilidad política, recomponiendo su rol en una *nueva tensión constructiva*, fomentando una cultura política de concertación y reduciendo la brecha entre las demandas de los más desprotegidos y la práctica política (CLAD, 1998; IHS¹⁵, 1998; Habitat¹⁶ y WACLAC¹⁷, 1998; y IULA¹⁸, 1999). En particular, la *Agenda Local 21* considera la gestión local un proceso político pleno de conflictos e intereses opuestos, donde las condiciones democratizantes pueden garantizar otra dinámica en la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad (Allen, 1997).

Para el *Programa de Gestión Urbana* (PNUD-Habitat), las áreas clave para fortalecer la capacidad institucional local son el financiamiento, la administración de recursos, la gestión de infraestructuras, la cuestión de tierras, el cuidado del medio ambiente y la reducción de la pobreza. Recomienda crear un esquema facilitador que asegure la máxima participación integral de todos los agentes, proyectando al Municipio como una entidad activa y abierta (Vanderschueren, Wegelin y Wekwete, 1996). Queda claro que el rol del gobierno local en la traducción de las políticas centrales a la demanda local, es un espacio casi inexplorado de la decisión-acción, donde puede generar, planificar, programar e implementar acciones pertinentes a su escenario social.

¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo de América Latina, Secretariado en Caracas, Venezuela.

¹⁵ International Housing Studies, Rotterdam

¹⁶ Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), Secretariado en Nairobi, Kenia.

¹⁷ World Associations of Cities and Local Authorities Coordination, Secretariado en Ginebra, Suiza.

¹⁸ International Union of Local Authorities, Secretariado en La Haya, Holanda.

Entonces, qué puede hacer el gobierno local para asumir sus problemas en el campo habitacional y empezar a gestionar con su propio estilo? Puede:

- *mejorar el acceso* efectivo a la gestión estatal: saliendo a buscar la demanda y no sólo recepcionando las necesidades, así como por la generación de una base de información de programas estatales aun de otros niveles y por la optimización de la focalización;
- *articular y coordinar* sus políticas urbanas, habitacionales y sociales para intervenir conjuntamente en áreas específicas perfeccionando los sistemas de información y decisión, y operar de la misma manera con los niveles superiores;
- *co-gestionar* con las OSCs y el sector privado, como una innovación en la gestión social reforzando sus relaciones;
- *asociarse* con otros Municipios, para incorporar las nuevas formas de gestión en problemas institucionales más eficientemente al racionalizar el proceso de implementación, y posibilitar su propio fortalecimiento institucional, tanto en su rol social en el escenario local como en la estructura del Estado de la cual es parte al ejercer presión ante niveles superiores en pro de obtener más y mejores recursos;
- *generar* sus propias líneas hacia los sectores de *pobreza* (por ejemplo en el campo de la microfinanciación), explorando innovaciones y complementos a los programas centrales y superiores; y
- *descentralizar* institucionalmente el gobierno local, acercando la gestión a los sectores más necesitados, generando la cultura de *Abrir el Municipio@*.

Yendo más allá de la cuestión habitacional, una mejor gestión local no sólo se logra por medio de una

reforma interna sino a través de la reformulación de sus relaciones en ámbitos democráticos con amplia participación ciudadana. Gobernar en un Municipio es más que administrar recursos, se relaciona con cuestiones y propósitos que se podrían resumir en los **Amagnificent 10@** (Bazán Lopes, 1999):

1. Atender las *demandas* locales (sociales-económicas-productivas-políticas) con *respuestas* adecuadas en tiempo y forma,
2. Tener amplitud de *perspectiva*, contemplando un abanico posible de *estrategias* de promoción social para el desarrollo local,
3. Ampliar su capacidad de *negociación* con otros actores sociales y otros niveles del Estado a través del empowerment,
4. Propiciar la generación de espacios de *participación ciudadana* más amplios y democráticos,
5. Desarrollar esquemas burocráticos ágiles, flexibles y racionales, de organización *dinámica y eficiente*,
6. Impulsar un proceso de *capacitación y perfeccionamiento* continuo en el personal con motivación y creatividad,
7. Generar un sistema de monitoreo y control de gestión eficiente y efectivo con mecanismos *transparentes*,
8. Mejorar su *capacidad financiera*, con criterios de endeudamiento e indicadores de desempeño lógicos a su potencialidad y posibilidades,
9. Reorganizarse en una estructura interna *descentralizada* con capacidad administrativa y financiera políticamente constructivos, y
10. Gerenciar la *diversidad política*, en armonía con todos los partidos políticos, las OSCs y la comunidad como parte de la construcción de una nueva ciudadanía.

Este **decálogo del buen gobierno** se plantea

observando que los cambios se impulsan desde el nivel central del Estado en Argentina, lo que marca un fuerte sentido de imposición y una actitud receptiva desde la estructura local bastante universalizada. Entonces, el Municipio está realmente consciente de lo que implican las nuevas formas de gestión en general y las innovaciones en las políticas socio-habitacionales en particular? Las internaliza? Ve la oportunidad latente que existe en estos enunciados de comenzar a *liderar* en su territorio y en cuestiones que -ahora hasta institucionalmente- le competen...? Después de todo, pareciera que una actitud pasiva a la espera de soluciones mágicas de arriba, son una utopía en los tiempos del ajuste...

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, A., *ASustentabilidad ambiental del desarrollo urbano: del concepto a la acción*®, en *Seminario Internacional 'Desarrollo habitacional y urbano sustentable'*, Mar Del Plata, (Arg.), Mimeo, Maestría en Hábitat y Vivienda, FAUD, UNMDP, 1997.
- BANCO MUNDIAL, *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional. Con suplementos técnicos*, 1ra. Edición en español, Washington D.C. (EE.UU.), Documento de Política del Banco Mundial, 1994.
- BAZÁN LOPES, M.J., *Programa de asesoramiento integral a la comunidad como parte de una política municipal de vivienda - Informe final*, La Plata (Arg.), Mimeo, Beca de investigación UNLP, 1997.
- BAZÁN LOPES, M.J., *La gestión social del Estado en grupos de pobreza. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables en Berisso. Informe Final*, La Plata (Arg.), Mimeo, Beca de investigación UNLP, 1999.
- BID, *AElementos para la modernización del Estado*®, Washington D.C. (EE.UU.), Mimeo, extraído de la AConferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil® (12-14 septiembre), 1994.
- BM, *Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990 - Un documento de políticas del Banco Mundial*, Washington D.C. (EE.UU.), Mimeo, 1991.
- BOISIER, S., *ASociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*®, Santiago (Chile), Documento 97/39, Serie Ensayos, ILPES, CEPAL, Publicación de las NNUU, 1997.
- BORJA, J., PERDIGÓ, J., PALOMAR LLOVET, M., BOTELLA, M. y CASTELLS, M., *Organización y descentralización municipal*, Buenos Aires (Arg.), Col. Urbanismo y Administración Local, EUDEBA, 1987.
- CARRIÓN, F., *ALa participación comunitaria a nivel municipal*®, extraído de *II Seminario Internacional sobre Marcos y Políticas para la Participación Ciudadana a Nivel Municipal*, Buenos Aires (Arg.), 17-18 mayo, Unidad para la Promoción de la Democracia-Sec. Gral. de la OEA y Sec. De Relaciones con la Comunidad-Min. del Interior Rep. Arg., Mimeo, 1999.
- CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina - Documento del CLAD 1998*, Mimeo de circ. restringida, Caracas (Venezuela), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, 1998.
- CNRS, *Villes, Cities, Ciudades - Le courrier du CNRS N°82 juni*, Paris (Francia), Habitat II, Meudon Cedex, 1996.
- ETCHEGARAY, A., GIRALDO, F., MEJÍA, J. y MAC DONALD, J., *Las reformas sociales en acción: Vivienda*, Santiago (Chile), Serie APolíticas Sociales® N120, CEPAL, NN.UU., 1997.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (comp.), *Urbanización y Vivienda. Aportes al estado de la cuestión*, Mar Del Plata (Arg.), CETyV-FAUD-UNMP, 1994.
- GRASSI, E., HINTZE, S. y NEUFELD, M., *Políticas Sociales - Crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires (Arg.), Espacio Edit., 1994.
- HABITAT, *World Resources - A guide to the Global Environment 1996-1997*, Special Reprint, New York (EE.UU.), WRI-UNEP-UNDP-WB, An official publication of the United Nations Conference on Human Settlements-Habitat II, Oxford University Press, 1996.
- HABITAT and WACLAC, *Towards a World Charter of Local Self-Government - Joint Consultation Document - Draft Report*, Nairobi (Kenia), UNCHS, Mimeo de circ. rest., 1998.
- HERZER, H. y PÍREZ, P. (Comp.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Buenos Aires (Arg.), IIED-AL, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- IHS, *Action Agenda for Capacity Building in Urban Management*, Rotterdam (Holanda), Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS, Mimeo, 1998.
- ISUANI, E., LO VUOLO, R. y TENTI FANFANI, E., *El Estado Benefactor - Un paradigma en crisis*, Buenos Aires (Arg.), Colección APolíticas Públicas/CIEPP®, Miño y Dávila Editores, 1991.
- IULA, *Declaración del Congreso IULA en Barcelona*, Barcelona (España), International Union of Local Authorities-IULA, Mimeo de circ. restringida, 1999.

- JORDÁN, R. y SIMIONI, D. (comp.), *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*, Santiago (Chile), CEPAL y Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana-MAE, NN.UU., junio, 1998.
- KLIKSBURG, B. (comp.), *El rediseño del Estado - Una perspectiva internacional*, México D.F. (México), Instituto Nacional de Administración Pública de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MAC DONALD, J., OTAVA, F., SIMIONI, D. y KOMORIZONO, M., *Sustainable Development of Human Settlements: Achievements and Challenges in housing and Urban Policy in Latin America and the Caribbean*, Santiago (Chile), Serie A Medio Ambiente y Desarrollo@ N17, ECLAC, NN.UU., marzo, 1998.
- OSZLAK, O. (Comp.), *Estado y sociedad - Las nuevas reglas del juego - Vol. 1*, Buenos Aires (Arg.), Programa Especial de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas N°18, Colección CEA-CBC, Sec. Ciencia y Técnica, Univ. de Buenos Aires, 1997.
- PNUD, *Política social y pobreza en Argentina-Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, Bogotá (Colombia), Editorial Presencia Ltda., 1991.
- FUNDAL, *1er. Congreso Nacional sobre el Nuevo Plan Habitacional. Disertaciones y Conclusiones*, Ponencias, Mendoza (Arg.), Fundal (Fundación Latinoamericana) - Univ. Nac. De Cuyo, Mimeo, 1995.
- ROBIROSA, M., *Planificación y gestión ambiental del desarrollo (articulación multidisciplinaria de conocimientos en una metodología integrada para la planificación y gestión ambiental del desarrollo)@*, en —LEFF, E. (Comp.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México D.F. (México), Siglo XXI, 1986.
- ROSANVALLON, P., *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires (Arg.), Ed. Manantial, 1995.
- MHyV, *Seminario Internacional A Desarrollo habitacional y urbano sustentable@*, Ponencias, Maestría en Hábitat y Vivienda, FAUD-UNMDP, Mar Del Plata, Mimeo, 1997.
- CEUR, *Seminario Taller A Ciudades y Regiones en la Argentina de los 90: Quiénes ganan y quiénes pierden en el proceso de ajuste?@*, Ponencias, CEUR-CEA-UBA, BA, diciembre 1997.
- UNCHS, *Roles, responsibilities and capabilities for the management of human settlements. Recent trends and future prospects*, Nairobi (Kenia), UNCHS, Publicación de NN.UU., 1990.
- UNDP, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid (España), Publicación de NN.UU., 1997.
- VANDERSCHUEREN, F., WEGELIN, E. y WEKWETE K., *Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction - A Framework for Action at the Municipal Level*, Urban Management Programme Policy Paper #20, Washington D.C. (EE.UU.), UNDP/UNCHS (Habitat)/World Bank, 1996.
- YUJNOVSKY, O., *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, BA, 1984.