

LA POLÍTICA HABITACIONAL Y LA GESTIÓN URBANA EN MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El caso del municipio de Pehuajó.

María Gabriela Marichelar, arquitecta,

gmarichelar@hotmail.com

Doctoranda en Estudios Urbanos DEU- ICO-UNGS.

Docente Investigadora CETSyS- FTS y CIUT- FAU/- UNLP

Introducción

Las políticas habitacionales han recorrido un largo camino. Si bien hay cierto consenso en la academia sobre que las políticas habitacionales han sido diseñadas e implementadas con la impronta de estímulo a la oferta, como política sectorial, hemos identificado momentos, quiebres o nudos, donde las políticas habitacionales se integraron a las políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires.

Nos proponemos reconocer en la gestión urbana local respuestas novedosas de la política habitacional, indagando si ésta se integra plenamente a la política urbana, redundando en capacidades estatales municipales que capitalizan la experiencia transitada en la perspectiva histórica.

Nos proponemos un trabajo exploratorio, analítico, de carácter longitudinal, donde contextualizamos el periodo 2005-2015, en el desarrollo de la política habitacional en la provincia de Buenos Aires en el siglo XX y lo que va del XXI. Este trabajo pone el énfasis en la mirada de la política urbana implementada en las ciudades intermedias de la provincia, y para ello se ha seleccionado estudio de caso en el municipio de Pehuajó. Los municipios constituyen la unidad política-administrativa más próxima a los problemas urbanos y son los que mejor adecuan las respuestas urbanas.

CONCEPTOS CLAVE: Políticas habitacionales – políticas urbanas - gestión urbana

1. LA POLÍTICA HABITACIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Identificamos puntos de inflexión en la implementación de la política habitacional en la Provincia de Buenos Aires, interpelando las definiciones de la política habitacional, y los efectos socio-espaciales en el territorio producto de su materialización, también redefiniendo las relaciones intra e inter estatales.

Desde el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda, Buenos Aires, 1939, hasta la actualidad se construyó fuertemente la necesidad de materializar una vivienda nueva, que brinde cobijo y sanidad a la familia, como respuesta al problema del habitar. La construcción de viviendas (“llave en mano”) es vista como la posibilidad de reactivar la economía, generando trabajo y utilizando gran cantidad de componentes, donde las ganancias son apropiadas predominantemente por empresas constructoras. Casi inalterablemente se pensó en la construcción de una vivienda nueva, de 40/44 m² en lote propio, destinada a la “familia tipo¹”, cuyo jefe de hogar debía tener capacidad de devolver el precio final de la vivienda en cuotas.

Identificamos momentos en los que se produjeron cortes en el paradigma dominante de resolución del problema habitacional, mediante la implementación de programas que problematizaron la relación vivienda-suelo, o el espacio que la vivienda ocupa en la ciudad. Los cortes identificados refieren no solamente a un programa, a la implementación de una política, sino también a momentos en que en el Estado problematizó el manejo del suelo urbano, que, aunque desde una perspectiva fiscal (UGEIF, 2004), propuso una mirada crítica respecto de la ocupación del suelo, su manejo y las políticas posibles para conducir el crecimiento urbano.

En este punto nos interesa particularmente recuperar la política pensada en el gobierno de Antonio Cafiero. A través del decreto 815/87 se promovió una batería de programas para hacer frente a los problemas de hábitat, reconociendo la necesidad de tierra para la localización de las familias y la obligación del estado en la solución respecto de “tenencia y dominio de la tierra urbana”, y la emergencia de la organización social. Se puso en relieve la necesidad de considerar “la función social de la propiedad, superando el uso especulativo del

¹ El “prototipo de vivienda” no ha dado cuenta de los cambios en la constitución de los hogares, en la modalidad de alojamiento y producción que muchas veces asumen las viviendas, y en los cambios tecnológicos que favorecen un trabajo sin necesidad de desplazamiento.

recurso natural para ponerlo al servicio de las necesidades populares” (Decreto 815/87). El decreto estableció que el derecho a la vivienda se resuelve mediante el acceso a la propiedad de tierra urbana, reconociendo que el “estado” (nacional, provincial, empresas del estado, o fuerzas armadas) dispone de tierra vacante para resolver este problema. La política habitacional se pensó en términos urbanos, formando parte de una política urbana. Se reconoció la dimensión de los problemas urbanos emergentes y se propuso una política urbana con una batería de programas para trabajar en forma tripartita provincia-municipio-sociedad organizada.

En este momento, los lineamientos de la política habitacional asumieron que su “producto” construía ciudad, y que la distribución espacial de las viviendas en la estructura urbana también actuaba en la distribución secundaria del ingreso, en términos de política social, redistributiva. En este punto, retomamos a Harvey que enuncia que la matriz de la desigualdad (Harvey:1997: 48) es la desigualdad de ingresos, y el lugar que la sociedad ocupa en el espacio es el que puede pagar.

Hubo momentos donde se consideró la creación de suelo urbano, escindida de la política habitacional (1995-1999 Plan Familia Propietaria y Programas Bonaerenses de construcción de vivienda). La implementación del Plan Federal implicó una nueva centralización en la relación intra estatal, para la construcción masiva de viviendas, en momentos de conjunción de construcción masiva de viviendas y crecimiento urbano sin control, o con controles laxos.

En los próximos cuadros identificamos temporalmente, en el periodo 1977-2015 los momentos en que se desarrollaron programas de generación o acceso al suelo y de construcción de vivienda, o momentos en los que solamente el estado teorizó sobre la necesidad de manejo de suelo urbano para gestionar ciudades más equitativas, como el estudio de la UGEIF Unidad de Gestión de Inmuebles Fiscales, 2004, que realizó un estudio sobre vacancia de suelo en la ciudad de Moreno, promoviendo el manejo del mercado de suelo a través de la gestión fiscal. En el periodo 1977-2015 identificamos que la gestión urbana se tensó numerosas veces, y la ciudad se convirtió en escenario de valorización del espacio urbano, donde es posible determinar la orientación de la gestión urbana y el contenido del desarrollo urbano. Clichevsky (1975) afirma que la forma que adopta la expansión depende de la existencia de controles estatales, de las características del terreno, de la subdivisión de la tierra y de los mecanismos del funcionamiento del mercado de suelo según los actores involucrados y su inserción en la estructura social. Es necesario tener presente que la

expansión ha sido en las ciudades del interior de la provincia y del cordón externo del área metropolitana la forma en que han crecido las ciudades, permitiendo la ganancia de los tenedores de tierra “en engorde” (en especulación) o por pasar de área rural a área urbana. El alza de precios influye negativamente en los sectores populares de menores recursos a los que solamente les queda la alternativa de alojarse en una pensión, en inquilinato o usurpar tierra para la posterior construcción de sus viviendas.

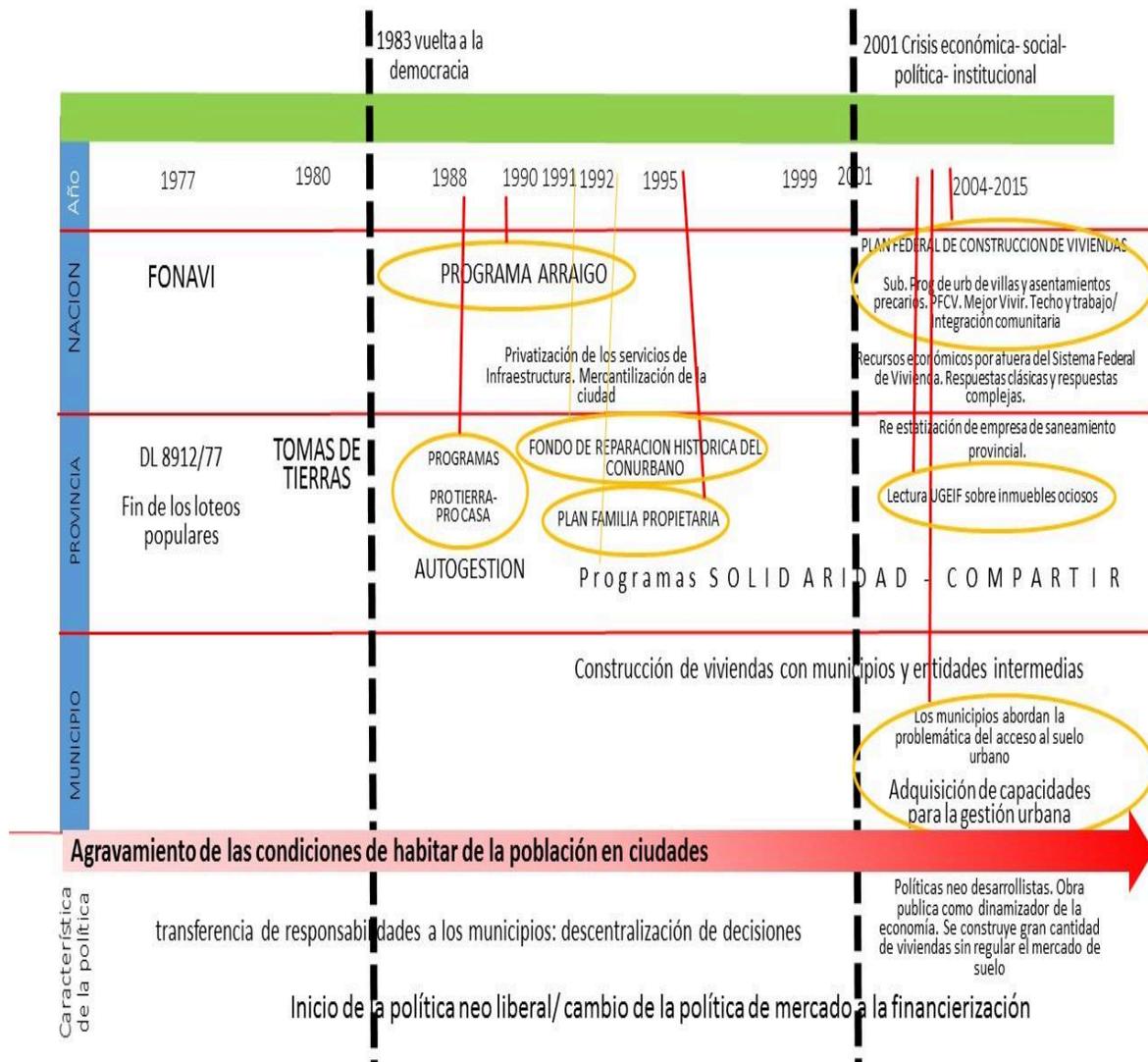


Figura 1: síntesis de sentido, objetivos y momentos de la política.

Fuente: elaboración propia 2017

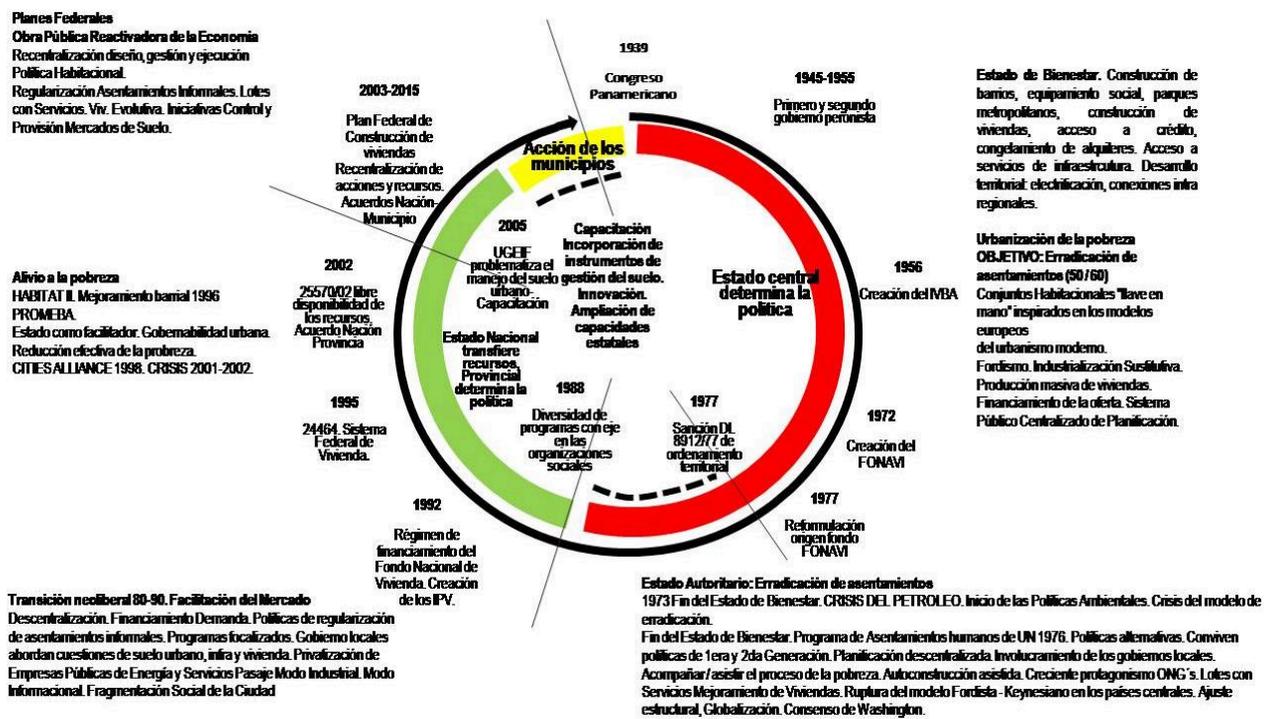


Figura Nº 2: Identificación de los momentos en los que se problematizó el suelo como parte de la Política Habitacional.

Fuente: elaboración propia

El análisis del Plan Federal de Construcción de Viviendas Nación Municipio, nos permite identificar un acuerdo directo entre Nación y los Municipios, que generó una lógica diferente, rompiendo la relación dominante de subordinación Nación–Provincia- Municipio. Las políticas habitacionales, estrechamente vinculadas a la obra pública, asumieron un rol muy importante en el nivel de actividad económica y en la generación de empleo (Fernández Wagner, 2009: 3). Las estructuras municipales se adaptaron y adquirieron capacidades técnicas–políticas-administrativas para gestionar los programas de construcción de viviendas, asumiendo mayores responsabilidades, constituyendo un salto cualitativo en la gestión urbana local. Estos momentos nos permiten interpelar la política habitacional, la gestión urbana y las capacidades estatales desarrolladas para la mejor implementación de la política.

La conjunción de las inversiones sobre el suelo, por un lado de origen público, con la puesta en marcha del Plan Federal de Construcción de Viviendas, y por otro, de origen privado utilizando al suelo urbano como resguardo de valor, invirtiendo el excedente económico acrecentó un proceso de estratificación social (Sbatella, 2013:10), en un mercado de suelo sin regular, implicó un colapso de disponibilidad de tierra, que aumentando los precios del suelo, expulsó a más población de las ciudades o sin acceso a parte de la población; a veces generando un efecto adverso al que la política se había propuesto en un principio.

1.1. Gestión urbana para la implementación de la política habitacional

El sistema urbano ha ido ganando en complejidad, y la financierización de la economía ha complejizado el problema, adquiriendo formas sofisticadas de reproducción del capital, que involucran al espacio. Es necesario contextualizar la política habitacional dentro de los lineamientos de la “política” de la que emana. Pirez nos indica que la gestión urbana es una actividad político-técnica, e implica una orientación de los procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses (Pirez, 1984).

Uno de los grandes desafíos de la gestión urbana hoy es poner en evidencia el funcionamiento silencioso que a lo largo de doscientos años ha cimentado el mercado de suelo y la propiedad privada. El suelo como valorización y sostenimiento de valor desató en las ciudades retención de tierras, o apropiación individual de las rentas urbanas generadas, que fueron problematizadas a partir de los años de la década de 1970, pero que no generó

políticas públicas o instrumentos que regularan el mercado. Más bien los instrumentos normativos promovieron la segregación y generaron una ciudad informal marginados por la rígida normativa (DL 8912/77). La planificación urbana desarrollada por los municipios, se limitó desde 1977 a la formulación de planes reguladores apuntando a ordenar el uso del suelo urbano, institucionalizando la segregación espacial de las clases sociales e introduciendo la valoración diferencial del suelo, por zonas. El patrón de urbanización que moldeó este decreto-ley consolidó una ciudad segregada y fragmentada, que se sostiene hasta la actualidad.

1.2. Capacidades estatales locales para la gestión urbana y la implementación de la política habitacional

El rol que asumieron los gobiernos locales en el periodo 1977-2015 fue de profunda transformación. Los gobiernos locales asumieron una total dependencia y sumisión del gobierno provincial y nacional, en algunos casos por imposición recibieron mayores responsabilidades. El decreto ley 8912/77 estableció que los municipios son la autoridad primaria respecto del ordenamiento territorial (Art. 70). Las políticas de tierra y de vivienda, fueron diseñadas e implementadas desde el gobierno provincial. A partir de la década del 80, comienza un proceso de descentralización, lo que algunos autores se refieren a este proceso como de “desconcentración” de actividades, sin transferencia de recursos. Nora Clichevsky (1978) respecto de la valoración del decreto ley, decía “desde el punto de vista de los atribuciones delegadas en los municipios, importa señalar que los mismos carecen de los recursos humanos y económico-financieros adecuados para el desenvolvimiento de los estudios y proyectos enunciados, por los que correspondería asimismo, tener en cuenta la factibilidad real de dichos estudios”. En este mismo sentido se expresaba Pirez (1984), de manera más enfática afirmaba que “las municipalidades no tienen capacidad para garantizar un gobierno democrático”. Esta situación fue modificada a lo largo de la década de los años '90, cuando actores colectivos hicieron visible sus luchas por el derecho a la ciudad, momento en que adquirió mayor territorialización la acción colectiva (Catenazzi y Quintar, 2009:10). Algunos municipios asumieron la descentralización, y tuvieron un rol activo, propositivo, y se capacitaron para dar respuestas a la demanda. Con posterioridad al quiebre institucional de 2001, los municipios se manifestaron como la instancia estatal con mas

elasticidad y capacidad de articulación para dar respuesta a las demandas sociales y en la articulación de las políticas públicas.

El análisis de la acción pública supone una interacción particular entre el estado y la sociedad e involucra no solamente la acción estatal en el marco Estado - Nación, sino la acción colectiva territorializada. La municipalidad es el núcleo de la gestión urbana local, además de ser una unidad de gestión local, un aparato político-administrativo para movilizar recursos, para producir políticas locales e implementarlas en la prestación de servicios, construcción de obras y formulación de regulaciones urbanas. La municipalidad articula la red local de gestión urbana.

A partir de los años 80's, en consonancia a nivel global con la descentralización y un nuevo cambio de paradigma en la gestión centralizada. Los municipios primero fueron depositarios de responsabilidades, y posteriormente fueron los que obligatoriamente se encontraron en situación de proximidad para ofrecer respuestas a las demandas sociales. Las sucesivas crisis económicas, fueron el marco en que los municipios se hicieron fuertes, algunos tempranamente comenzaron a reorganizar la estructura del estado como el Caso de Moreno en 1988, para dar respuesta a la crisis, otros siguieron siendo receptores pasivos de la política pensada por el gobierno provincial o el nacional.

Dentro del conjunto de 135 municipios de la PBA, podemos reconocer que algunos municipios asumieron tempranamente el oficio de la planificación y la preocupación por resolver problemas urbanos, y por lo tanto, generando capacidades técnicas que quedaron instaladas. En gestión urbana, podemos identificar que fueron las grandes ciudades de la PBA las que se preocuparon por pensar su territorio, planificar la expansión, o posiblemente adecuarse a la normativa de la 8912/77 y que generaron oficinas técnicas administrativamente para dar respuesta a ello. Para dimensionar esta acción, nos valemos del estudio que realizara Ríos (2017) en las capacidades estatales para la planificación por los gobiernos locales en la PBA. Desglosa a las capacidades estatales en administrativas, políticas y para la planificación, y concluye que “para la planificación la observación a nivel provincial demuestra que del total de 135 municipios, un 73% tiene nula capacidad de planificación. Esto implica que 99 de ellos no pudieron establecer instrumentos y mecanismos para guiar las acciones hacia fines específicos y acordados de antemano”.

2. La gestión urbana a través del prisma de una ciudad del interior de la Provincia de Buenos Aires, Pehuajó.

La reconstrucción de la huella de la política habitacional en la ciudad de Pehuajó nos permite verificar que, aquí también, la irrupción del Plan Federal de Construcción de Viviendas puso en crisis a la gestión urbana local. Se manifestó a través de la escasa disponibilidad de suelo libre para la construcción de nuevas viviendas, el aumento en precio del suelo y los instrumentos de gestión adoptados. Para tal caso hemos seleccionado a Pehuajó, en tanto ciudad intermedia de la provincia de Buenos Aires. Identificando la orientación de la política urbana, el camino de aprendizajes, los instrumentos utilizados, la formación de cuadros técnicos, un proceso de marchas, contramarchas, estancamiento y acción. Estas huellas no sólo fueron físicas, también se manifestaron en la estructura municipal y en la agenda urbana de cada momento y nos permite reconstruir el “sentido” de la política implementada.

En el estudio de Ríos (2017) particularizado por municipio, para el caso de Pehuajó califica como “media” la capacidad administrativa (Ríos, 2017: 61) con una urbanización cerrada legalizada y de 4 a 7 de acciones administrativas para resolver demandas de suelo para fines sociales. Respecto de las capacidades políticas la califica como “media” ya que registró de 3 a 5 actuaciones para producción de suelo, con fines sociales. Califica a la capacidad de gestión como “baja” ya que no registra un instrumento integral de planificación entre los años 2003-2015, y capacidad de ordenamiento territorial “nula” (Ríos, 2017: 64) y con una calificación de media a baja para la capacidad de gestión del ordenamiento territorial.

La continuidad del gobierno local y de los equipos de gestión a lo largo de tres periodos, y la capitalización de experiencias transitadas por otros municipios, aportaron nuevas capacidades para la implementación de la política urbana, innovando en la utilización de instrumentos de gestión que movilizaron el mercado de suelo urbano y finalmente, configuró una nueva ciudad. La decisión política de integrar y articular todas las fuentes de financiamiento orientadas a la política habitacional desde nación y provincia, puso de manifiesto que es en el territorio, a instancias locales, donde se cruzan las competencias, donde se condensan las políticas, se cristalizan y manifiestan en el espacio, dando respuesta a problemáticas complejas.

2.1. Contextualizando la ciudad y la política habitacional

Pehuajó, ciudad cabecera del Partido de Pehuajó, fue fundada en 1883. Se localiza en el noroeste de la Provincia de Buenos Aires, limitando con los partidos de Lincoln, Carlos Casares, Hipólito Yrigoyen, Daireaux, Trenque Lauquen y Carlos Tejedor. La ciudad de Pehuajó se encuentra entre las 220 ciudades que registran entre 10.000 y 50.000 habitantes y donde se asienta el 12% de la población nacional. La aceleración de la urbanización de la población es un fenómeno que alcanza a Pehuajó, proceso vigente desde la década de los años 80 del siglo pasado.

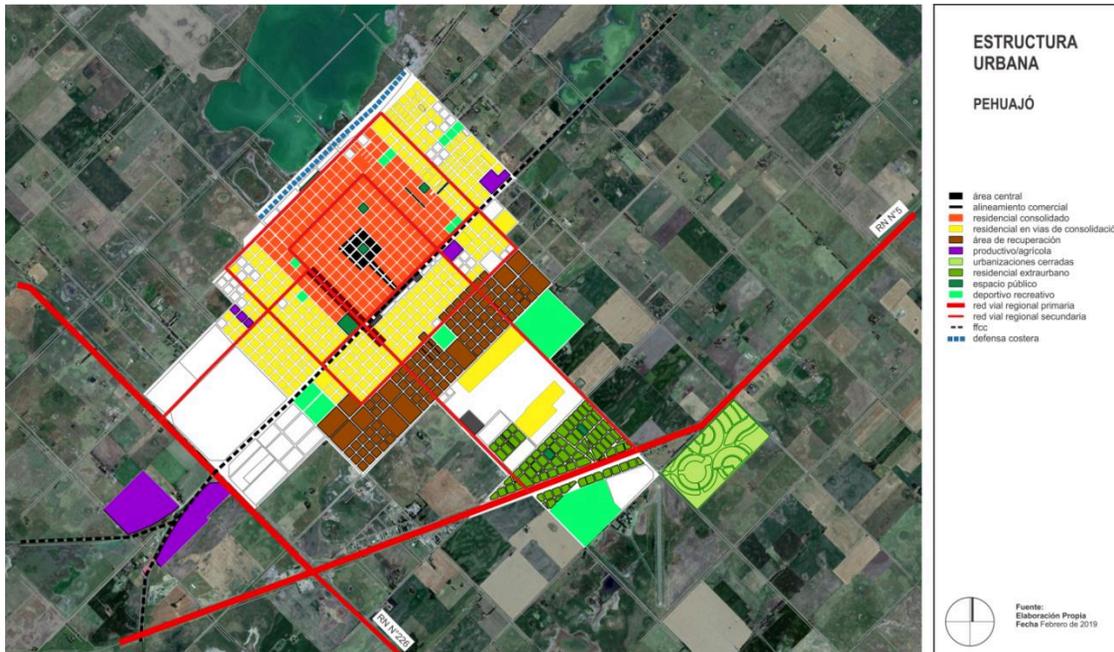


Figura 3: Estructura física de la ciudad de Pehuajó.

Fuente: Avalos y Marichelar (2019)

Rastreando la huella de la política habitacional en Pehuajó, identificamos que se construyó el Barrio Obrero, 59 viviendas, en un periodo de tiempo entre 1948- 1971. También se construyeron 20 viviendas por la Dirección de Arquitectura Provincial en la década del '50. Asimismo verificamos que el acceso a la vivienda para la población trabajadora se manifestó también a través del acceso a crédito hipotecario, para la construcción de vivienda individual en lote propio (Mimeo IVBA, 2005).

Más adelante, los programas habitacionales que abrían a los municipios la necesidad de coparticipar técnica y financieramente llegaron a Pehuajó. El programa "Provincia y Municipio", construyó 66 viviendas entre los años 1967 y 1975, y 20 viviendas entre 1978 y 1983; el aporte técnico lo realizaba la provincia mientras que los municipios debían aportar

los terrenos, seleccionar los destinatarios de las viviendas y llevar adelante la obra. La construcción del Barrio ATEPAM con 50 viviendas entre los años 1961 y 1976, con el apoyo financiero del plan “Alianza para el Progreso”. Los lotes que se disponían para la construcción de viviendas eran tierras de dominio fiscal provincial, localizadas cercanas a la Laguna La Salada, en una situación de fragilidad ambiental.

Las inundaciones aceleraron el proceso de urbanización. La población rural fue desplazada hacia la localidad más próxima. Estos habitantes debieron desplazarse al momento en que los campos no fueron productivos y los caminos intransitables no permitían la llegada a la escuela, a las áreas de abastecimiento, o de salud.

2.2. Conjunción del Plan Federal y el Gobierno de P. J. Zurro² en Pehuajó

Al inicio de la gestión Zurro, en 2007, se profundizó en el diagnóstico territorial y se tomó conocimiento de experiencias desarrolladas por otros municipios que le permitieron repensar el problema habitacional y de suelo urbano. Posteriormente a partir de la consolidación de equipos de gestión, en 2011 reconocemos un momento de quiebre y de mayor dinamismo en la implementación de la política urbana, y a partir de 2014, una evolución de la gestión, pensando en instancias de planificación, y de perfeccionamiento de instrumentos que se habían gestado anteriormente, y con la experiencia acumulada, se fueron ajustando. La continuidad del equipo de gestión de Obras Públicas aportó a afianzar conocimientos, a ensanchar la estructura técnica-política-administrativa y los lineamientos de la política.

Con financiamiento del Estado Nacional, con el Plan Federal Reconvertido se construyeron 215 viviendas, en el marco del programa Techo Digno (2011-2014) se materializaron 283 viviendas nuevas en el suelo urbano generado con fuerte intervención del gobierno local. El programa de Mejoramiento Habitacional Mejor Vivir, fue implementado en Pehuajó, para dar respuesta a casos de emergencia habitacional que dejó el paso de un tornado, invirtiendo en 315 mejoramientos de vivienda. Ante el cambio de signo político del gobierno nacional a fines de 2015, el gobierno local decidió finalizar las viviendas Techo

² Los gobiernos democráticos en Pehuajó, a partir de 1983 fueron: 1983-1995 Julio Rodríguez PJ; 1995-2003 Cesar Peña, UCR; 2003-2007 Juan C. Mascheroni, PJ; 2007-2019, Pablo Zurro PJ.

Digno con fondos municipales, ya que se encontraban en una etapa intermedia de construcción, y se corría riesgo de paralizar la obra.

Con el estado provincial se firmaron convenios para construcción de viviendas, aunque en una escala mucho menor. Con el Programa Compartir se construyeron 32 viviendas y con el programa Policía Comunal se materializaron 10 viviendas. 42 viviendas en total, un poco menos que un 10% de lo que financió el estado central.

2007-2011	2011-2015-2018
48 viviendas B° Chávez	104+94 viviendas Techo digno
37 Viviendas B° Rodríguez	32 viviendas 2° Círculo cerrado
24 viviendas 1°Círculo cerrado	12 viviendas 3° Círculo cerrado
46 viviendas B° Rodríguez	315 mejoramientos para viviendas Mejor Vivir
20 viviendas B° Maradona	
40 viviendas B° UPCN 2	
28 viviendas B° Guglielmino	
40 viviendas Madres y Abuelas de Plaza de Mayo	
17 viviendas en parcelas vacantes de PFP	
20 viviendas Compartir	
10 viviendas Policía comunal	
12 viviendas Compartir	
322 viviendas	242 viviendas +315 mejoramientos
564 viviendas +315 mejoramientos	

Figura N° 4: síntesis de cantidad de viviendas por periodo de gobierno Zurro 2007-2015

Fuente: elaboración propia en base a datos IVBA (2015) y Secretaria Obras Públicas Pehuajo (2015-2018)

Paralelamente a la construcción de vivienda con fondos nacionales y provinciales, se generó un programa local con recursos municipales, **Círculo Cerrado de Construcción de Vivienda**, facultando al ejecutivo municipal a construir viviendas por administración. Esta experiencia se basó en la transitada en la vecina ciudad de Trenque Lauquen que implementa este programa desde 1994. En nuestra investigación identificamos que el Decreto 815/87 diseñó este programa para construir viviendas por círculo cerrado en la Provincia de Buenos, a través del Banco Provincia y se ha replicado desde entonces en varios municipios.

La ordenanza 86/11 en Pehuajó es el marco legal para la implementación de este programa. Se propuso la construcción de vivienda nueva, en suelo de dominio municipal, con

infraestructura adecuada. Un equipo constituido por un contratista, con ayudantes y herramientas, se presenta a construir viviendas por el monto que fija la Secretaria de Obras Publicas, con base en un presupuesto determinado, para un prototipo de 65 m². El perfil socioeconómico del destinatario está constituido por un núcleo familiar con hijo/a menor de 18 años, con capacidad de pago, e ingresos demostrables y que no tuviesen una vivienda, o un porcentaje de vivienda, destinado a vivienda única. El gobierno municipal vende el lote equipado con servicios a la mitad del valor de mercado. El valor de la cuota se integra el valor del terreno y de la vivienda, dividido por 100.

Se construyeron tres barrios por el Programa “Círculo Cerrado Municipal”. El primero en 2012, con 24 viviendas, el segundo en 2013 con 32 viviendas y el tercero en 2015 con 24 viviendas. Se proyecta continuar con este programa construyendo viviendas por el gobierno municipal en suelo de dominio municipal.

Podemos identificar el alto grado de acuerdo político en la relación nación-municipio y capacidad política para llevar adelante estos acuerdos. Del total de las 564 viviendas nuevas construidas, 42 unidades (7.44% del total), se realizaron con recursos provinciales, y 78 (13.8%) con fondos municipales. Esta gran cantidad de viviendas se pudo materializar porque se dispuso de suelo donde implantarlas, revelando que la política de generación de suelo es imprescindible y debe anteponerse al momento de pensar en construcción de viviendas.

Año convenio	Programa/ Plan	Cantidad viviendas	localización	Dominio suelo
2005 (inicia Mascheroni/ termina Zurro)	Plan Federal de Construcción de Viviendas	116	109 viviendas en Barrio Julio Rodríguez 7 en Barrio 8 de Marzo	Plan familia propietaria
2011	Federal Plurianual Reconvertido	109	B° Chávez 48 viviendas B° Rodríguez 37 Viviendas Círculo cerrado 24 viviendas	Suelo municipal
2013	Federal Plurianual Reconvertido	106	46 viviendas B° Rodríguez 20 viviendas B° Maradona 40 viviendas B° UPCN 2	municipal
2011	Techo digno	85	Guglielmino 28 Madres y Abuelas 40	Municipal

			17 en resto de Plan Familia	PFP adjudicado
2014	Techo Digno	198	104+94 De La Peña	municipal
2011	Círculo cerrado Fondo Municipal de la Vivienda	24 inicio con financiamiento federal	Vivienda individual de 55m2 aproximados	Completamiento de tejido urbano. Dominio Municipal
2013	Círculo cerrado Fondo Municipal de la Vivienda	32	Qta 125	municipal
2015	Círculo cerrado Fondo Municipal de la Vivienda	12	Qta 125	municipal
20057 finaliza 2014	Compartir Financiamiento Pcia	20	I-C- Mz. 39 ^a -Pc.4 I-C-Mz. 66 ^a - Pc.22 I-C-Mz.66d-Pc.14 I-D-Mz.70b-Pc. 11 ^a I-D-Mz.87c-Pc.11b I-D-Mz.127-Pc.8 I-D-Mz.103b-Pc.17 II-B-	Lotes dispersos individuales
	Compartir Financiamiento Pcia	12		Lotes dispersos individuales
2005/ finaliza 2011	Policía comunal Financiamiento Pcia	10	I-C-Mz. 61- Pc 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24	municipal
Antes de 2015	Mejoramientos Mejor vivir, Nación	315	S/D	Viviendas dispersas afectadas por paso tornado

Figura N° 5: síntesis de cantidad de viviendas por programa, dominio de suelo y barrios

Fuente: elaboración propia en base a datos IVBA (2015) y Secretaria Obras Públicas Pehuajo (2015-2018)



Figura N° 6: Localización de los convenios urbanísticos

Fuente: elaboración propia con base en Google Earth (2017)

2.2.1 Convenios urbanísticos para movilización de suelo urbano

A inicio de la gestión municipal, a partir de 2007, con el agotamiento del stock de suelo libre para la localización de viviendas, el ejecutivo municipal, a través de la secretaría de Obras Publicas se actualizó el diagnostico de la ocupación del suelo y situación de propiedad de cada uno de los inmuebles vacantes. Se identificó la necesidad de dotar de infraestructura para mejorar las condiciones de casi un tercio de la planta urbana de Pehuajó que se registraba bajo condiciones de “Recuperación Urbana”, por déficit de drenajes, servicios y cota baja; y mejorar la dotación de espacios verdes públicos.

El área urbana de la Ciudad de Pehuajó ocupaba en 2007 una superficie de 1198 ha, y 148 de ellas se situaban en una condición ambiental compleja, de áreas bajas intermedanas, que imposibilitaban el uso residencial. El estudio de suelo vacante arrojaba la existencia de 1907 terrenos baldíos, de los cuales 250 se encontraban en área de recuperación urbana, de acuerdo lo establece el código de uso del suelo vigente 62/00.

A inicios del año 2013, se actualizó este relevamiento identificando la existencia de 836 lotes libres, o sea que en un lapso de 6 años se habían ocupado el 70% de los lotes baldíos. El área urbana de Pehuajó estaba ocupada en un 93,92%, quedando 6.08% de suelo vacante a 2014. Este diagnostico da cuenta del vertiginoso consumo de suelo en el periodo 2007-2013 (Considerando Ord 47/14), y las acciones de la política habitacional municipal estuvieron direccionadas en ocupar el suelo urbano vacante

Los equipos técnico-políticos municipales se valieron del antecedente de la implementación en Trenque Lauquen de las Ordenanzas 3184/09 y 3185/09 que permitió la incorporación de herramientas y mecanismos para la regulación del mercado de suelo, adoptando el criterio de función social de la propiedad, con la recuperación de plusvalías³ urbanas para invertir en desarrollo urbano. De esta manera, el Estado genera suelo urbano y parte de esos lotes son asignados al municipio para la construcción de viviendas.

³ El concepto de plusvalía es aplicado como complemento de la Contribución por Mejoras, aprobada por el Concejo Deliberante a fines de 2008 e implica que los propietarios de quintas aledañas a la ciudad que pretendan subdividirlas y venderlas como terrenos privados deberán tributar a la Comuna un porcentaje de esos terrenos.

Con la normativa provincial y municipal disponible, se echó mano a los artículos 20, 21 y 62 del DL 8912/77 la reestructuración de núcleos urbanos, en el art. 62 la transformación en área urbana dotándola de infraestructura de servicios como red de agua, cloacas, alumbrado, gas y electricidad además de cordón cuneta de fuente primaria de planificación del suelo. Se dispuso del artículo 70 que constituye en autoridad primaria a los Municipios para el ordenamiento urbano a los gobiernos municipales. El art. 82, para la implementación de planes particularizados, en tanto instrumento técnico jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos. El DL Orgánica de las Municipalidades 6769/58 en el artículo 57 afirma que es facultad del Concejo Deliberante la aceptación de donaciones ofrecidas a la municipalidad. No se utilizó la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 que fue sancionada a finales de 2012, reglamentada un año más tarde.

Los actores involucrados en el proceso analizado, fueron actores gubernamentales y los no gubernamentales, emergentes de la sociedad, fueron los propietarios de las tierras. Entre los actores intergubernamentales podemos reconocer que hubo interacción de diferente intensidad. Con el estado nacional hubo fluidez en las acciones y en los acuerdos para inversión. El alto grado de acuerdo político entre el gobierno Nacional y el representante del gobierno local fueron determinantes para el acceso a recursos financieros para la inversión urbana y la implementación de la política, clave en el proceso de acumulación política. Podemos afirmar que la sintonía política entre los actores interestatales aporta a la acumulación política y potencia la acción pública territorializada, poniendo en relieve el rol de los intendentes.

La relación con el estado provincial fue de menor intensidad, particularmente se relacionaron con en el Instituto de la Vivienda (IVBA) y la Dirección de Ordenamiento Urbano, y hubo negociaciones e interacción con técnicos provinciales que contribuyeron a orientar al municipio en la subdivisión y gestión administrativa para la inscripción de los lotes. Pudimos reconocer que la toma de decisiones siempre estuvo centralizada en la figura del Intendente Municipal, quien se erige como la única autoridad política, permeable a propuestas desde las áreas técnicas. El proceso de toma de decisiones no está abierto a la comunidad organizada.

Verificamos un impulso innovador desde el gobierno local al momento de definir la política.

En el estado local las relaciones intergubernamentales son horizontales, y se llegan a acuerdos entre los niveles de gobierno. Hay una ampliación, expansión de la agenda política, que genera nueva institucionalidad. La agenda de políticas locales es extensa y su manejo es complejo. Se institucionalizan nuevas prácticas políticas. Se tratan de arreglos propios, en el contexto local. Si bien las políticas urbanas implementadas fueron pensadas sectorialmente, se integran al sistema urbano. El rol activo asumido desde el gobierno local fue determinante en el sentido u orientación política con que se pensó en el crecimiento de la ciudad, la necesidad de generar suelo urbano, construir viviendas, pensar en equipamiento adecuado, dotar de accesibilidad y de infraestructuras.

Una de las dificultades que enfrentó la gestión urbana local fue la normativa. Debieron adquirir capacidad de bucear en la normativa sobre el ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires vigente, a la que Grahl (2011:334) califica de “desordenada y hasta contradictoria”. Estas normativas, constituyen una caja de herramientas a la que, con sentido de la oportunidad, algunos municipios avanzaron en desagregar para la implementación, en la gestión urbana. Específicamente para el caso de Pehuajo, podemos reconocer que las acciones urbanas que se desarrollaron, están enmarcadas en la normativa vigente, mas no se han terminado de convalidar las acciones ante el gobierno provincial, por lo que se pueden calificar como “incompletos”, en el análisis que Ríos (Ríos, 2017) realiza sobre las capacidades de gestión para el ordenamiento urbano municipal.

La inversión pública realizada entre los años 2005-2015 movilizó la economía, las políticas urbanas, la acción estatal y la actividad política; también dejó instaladas capacidades estatales municipales para la gestión urbana y una nueva forma de ejercer el urbanismo, como recomendó Ascher (Ascher, 2004: 85). Urbanismo reflexivo, flexible, de efecto, urbanismo multisensorial, buscando resolver los problemas caso a caso y elaborar soluciones adaptadas a cada situación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ascher, François (2004). Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día. Versión española de María Hernández Díaz. Alianza Editorial SA. Madrid.

Catenazzi, Andrea et al (2009). El retorno de lo político a la cuestión urbana. 1ed. Buenos Aires. Prometeo Libros, Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento. Nora Clichevsky (1978)

Clichevsky, Nora (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.

Clichevsky, Nora (1978). Ley de usos del suelo y mercado de tierras. Pag. 66/71 en Espacios Cepa. Centro de Estudios de Proyección del Ambiente. 1978.

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

Grahl, Sandra (2011) NORMAS DE EXCEPCIÓN AL ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL Capítulo IX La regulación jurídica del uso de la tierra en la provincia de Buenos Aires (1977-2004). Resultados de la investigación empírica. Parte 3. <http://sedici.unlp.edu.ar>

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

Historia del IVBA. Mimeo, 2006.

Pérez, Pedro (1984) Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad. CEAL, Buenos Aires.

Programa de Gestión de Suelo Urbano. UGEIF. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2004.

Ríos, Licia (2017) Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis de doctorado FAU UNLP. Repositorio documental UNLP Sedici. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>

Sbatella, José et.al. (2013) El excedente Económico y sus usos en la Argentina (2003-2011). Revista Realidad Económica N°276.

LEGISLACION PROVINCIAL

DL 6769/58

DL 8912/77

D 815/87

L 14449/12

ORDENANZA MUNICIPAL

Ord Pehuajo 47/14

Ord. Pehuajo 62/00

Ord. Trenque Lauquen 3184/09

Ord. Trenque Lauquen 3185/09