

CAPACIDADES ESTATALES LOCALES ADQUIRIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS, EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE PEHUAJÓ

María Gabriela Marichelar¹

Resumen

Las políticas habitacionales han recorrido un largo camino. Si bien hay cierto consenso en la academia 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.

La implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) 2005-2015 irrumpió en el territorio en un momento en que el suelo urbano disponible era muy escaso. Los municipios asumieron un rol relevante para la implementación de la política habitacional. En ese proceso los municipios adquirieron capacidades técnicas, administrativas e institucionales que aportaron a una política urbana integrada, implementando estrategias de manejo de suelo para generar suelo urbano para la construcción de viviendas, impactando en la configuración urbana de las ciudades en la búsqueda de una ciudad integrada.

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

Planteamos 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

¹ gmarichelar@hotmail.com, CETSyS FTS/UNLP y CIUT FAU/UNLP.

para ello decidimos estudio de caso en el municipio de Pehuajo. La determinación de este estudio de caso resulta relevante, ya que podemos identificar la evolución de un estado local capaz de definir política urbana propia: generación de suelo urbano y programas habitacionales municipales.

Introducción

Las políticas habitacionales han recorrido un largo camino. Si bien hay cierto consenso en la academia 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.

La implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) 2005-2015 irrumpió en el territorio en un momento en que el suelo urbano disponible era muy escaso. Los municipios asumieron un rol relevante para la implementación de la política habitacional. En ese proceso los municipios adquirieron capacidades técnicas, administrativas e institucionales que aportaron a una política urbana integrada, implementando estrategias de manejo de suelo para generar suelo urbano para la construcción de viviendas, impactando en la configuración urbana de las ciudades en la búsqueda de una ciudad integrada.

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

Planteamos 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 elegimos como estudio de caso el municipio de Pehuajó. La determinación de este estudio de caso resulta relevante, ya que podemos identificar la evolución de un estado local

capaz de definir la política urbana propia: generación de suelo urbano y programas habitacionales municipales.

Implementación de 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 tipo”,² 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 el Estado problematizó el manejo del suelo urbano, por ejemplo el desempeñado por la Unidad de Gestión de Inmuebles Fiscales (UGEIF, Ministerio de Economía, PBA, 2004) que 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

² 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.

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 de relieve la necesidad de considerar “la función social de la propiedad, superando el uso especulativo del 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. Aquí retomamos a Harvey que enunció que la matriz de la desigualdad (Harvey, 1997, p. 48) es la desigualdad de ingresos, y que 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 el mercado de suelo.

En la Figura 1 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.

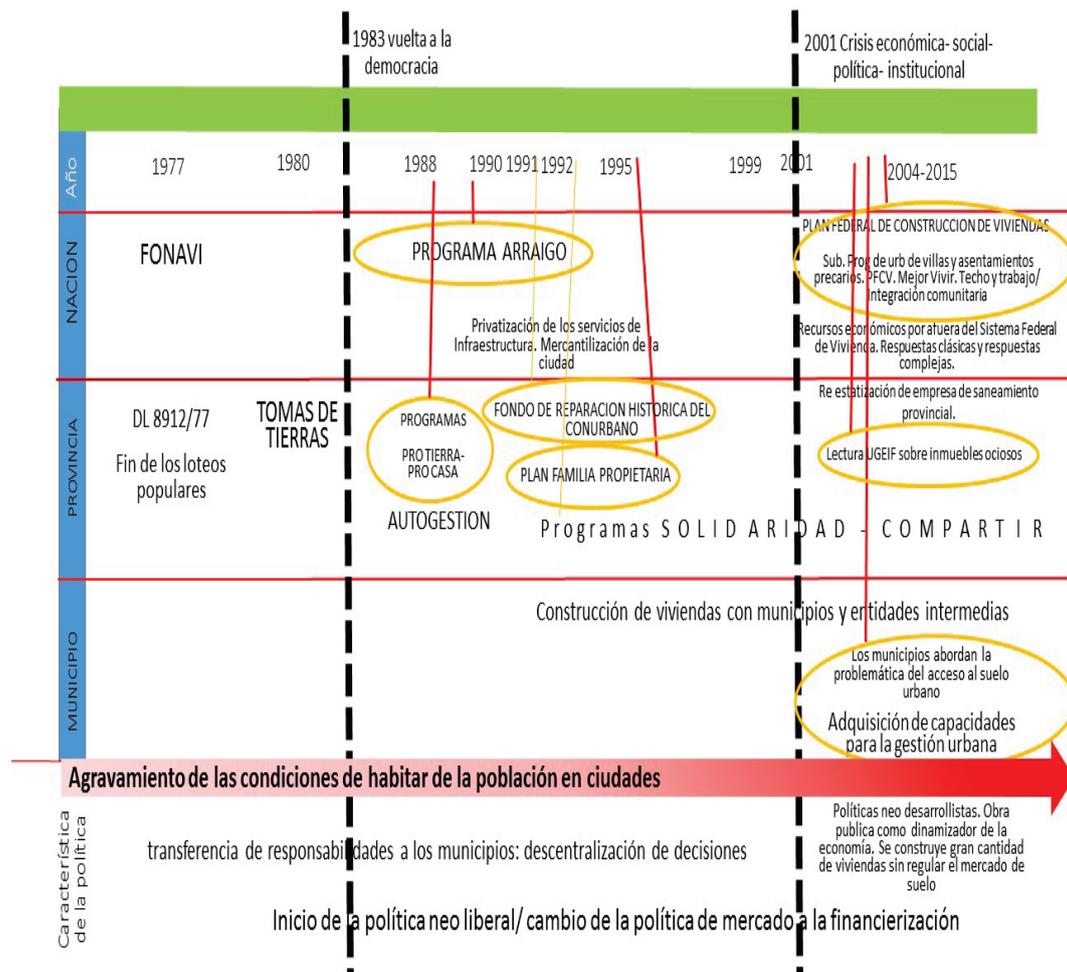


Figura 1: Síntesis de orientación y sentido de la política, programas y leyes determinantes para la gestión urbana. Fuente: Elaboración propia, 2017.

A lo largo del período 1977-2015 identificamos que la gestión urbana se tensó numerosas veces, y la ciudad se convirtió en escenario de valorización del espacio urbano, podemos 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. La expansión de las aéreas urbanas en las ciudades del interior de la provincia y del cordón externo del área metropolitana ha sido 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.

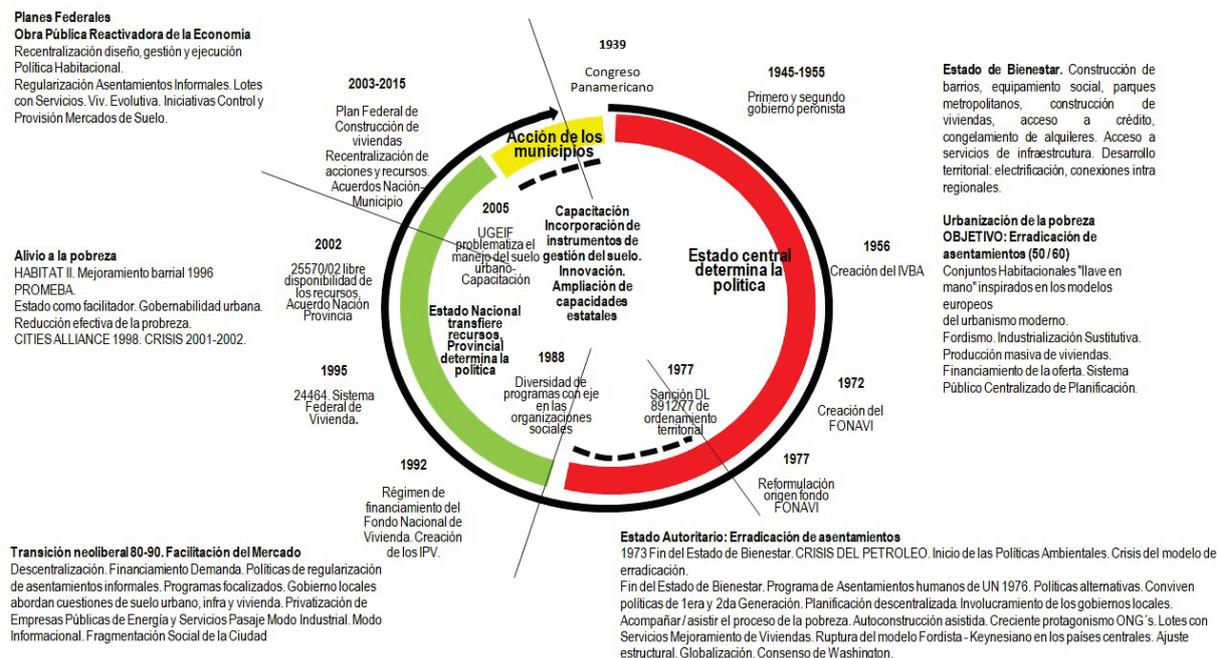


Figura 2: Identificación de los momentos en los que se problematizó el suelo como parte de la Política Habitacional. Fuente: Elaboración propia.

El análisis del Sub programa Nación Municipio del Plan Federal de Construcción de Viviendas 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, p. 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, p. 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.

Alonso (2007, p. 18) define capacidad estatal a partir de conceptos que toma de Hildebrand y Grindle, desde un punto de vista instrumental entendiéndola “como la habilidad por parte de agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. Podemos identificar dentro de la capacidad estatal a la capacidad institucional, en tanto competencia estatal para fijar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. Por otro lado, identificamos a la capacidad técnica que refiere a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. La capacidad administrativa como competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios y resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. Por último, la capacidad política, como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad incorporando la participación social en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos.

Las capacidades estatales podrían resumirse en dos dimensiones básicas, podríamos unificar las técnicas y las administrativas, reuniendo en patrones tecnoburocráticos. Por otro lado, las capacidades institucionales y políticas son dimensiones imbricadas, o sea que podríamos hablar de capacidades técnico-administrativas, por un lado, y por otro la dimensión relacional, que refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Capacidad administrativa y capacidad política constituyen los pilares sobre los cuales se estructura la capacidad estatal, tomando en consideración que administración y política están estrecha y dinámicamente interrelacionadas.

Gestión urbana e 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. Para nuestro análisis es necesario contextualizar la política habitacional dentro de los lineamientos de la “política” de la que emana. Pírez nos indica que la gestión urbana es una actividad político-técnica, e implica una orientación de los procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses (Pírez, 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 generaron políticas públicas o instrumentos que regularan el mercado. Las políticas de tierra y de vivienda fueron diseñadas e implementadas desde el gobierno provincial.

Más bien los instrumentos normativos promovieron segregación y generaron una ciudad informal al margen de la rígida normativa (DL 8.912/77). El patrón de urbanización que moldeó este Decreto-Ley consolidó una ciudad segregada y fragmentada, que se sostiene hasta la actualidad. 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 rol que asumieron los gobiernos locales en el periodo 1977-2015 fue de profunda transformación, en un principio una total dependencia y sumisión del gobierno provincial y nacional, en algunos casos por imposición recibieron mayores responsabilidades. El Decreto Ley 8.912/77 estableció que los municipios son la autoridad primaria respecto del ordenamiento territorial (Art. 70).

A partir de la década del 80, comenzó un proceso de descentralización, lo que algunos autores se refieren a este proceso como de “desconcentración” de actividades, sin

transferencia de recursos y un cambio de paradigma de la gestión centralizada. 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 Pírez (1984), de manera más enfática afirmaba que “las municipalidades no tienen capacidad para garantizar un gobierno democrático”.

Producto de la persecución política y la violencia interpersonal, los investigadores que se dedicaban a las cuestiones urbanas se habían exilado y los centros de estudios habían sido desmantelados (Manzanal, 1988, p. 5). Al inicio de la era democrática las ideas para las ciudades intermedias y pequeñas no estaban en tensión, más bien las miradas estaban puestas en la ciudad metropolitana, y las dificultades de su gobierno (Pirez, 1984).

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, p. 10). Algunos municipios asumieron la descentralización, con 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 más elasticidad y capacidad de articulación para dar respuesta a las demandas sociales y en la articulación de las políticas públicas.

La municipalidad articula la red local de gestión urbana y 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. Los municipios pasaron de ser la unidad mínima del sistema federal argentino, el eslabón más descentralizado con fuerte subordinación a transformarse en un lugar de innovación política, a romper con audacia los límites administrativos, políticos y técnicos en los que estaba encorsetado.

Dentro del conjunto de 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires, 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. 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 Provincia de Buenos Aires. La investigadora 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”.

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. El conflicto 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. Hemos seleccionado a Pehuajó,³ en tanto ciudad intermedia de la Provincia de Buenos Aires, particularizando el estudio de la gestión urbana y las capacidades locales entre los años 1983 a fines de 2015, 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.

³ 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. Las inundaciones de inicio de los años 70 aceleraron el proceso de urbanización. La población rural fue desplazada hacia la localidad más próxima.

En el estudio particularizado por municipio, para el caso de Pehuajó Licia Ríos (2017) califica como “media” la capacidad administrativa (Ríos, 2017, p. 61) con una urbanización cerrada legalizada y de cuatro a siete de acciones administrativas para resolver demandas de suelo para fines sociales. Respecto de las capacidades políticas la califica como “media” ya que registró de tres a cinco 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, p. 64) y con una calificación de media a baja para la capacidad de gestión del ordenamiento territorial.

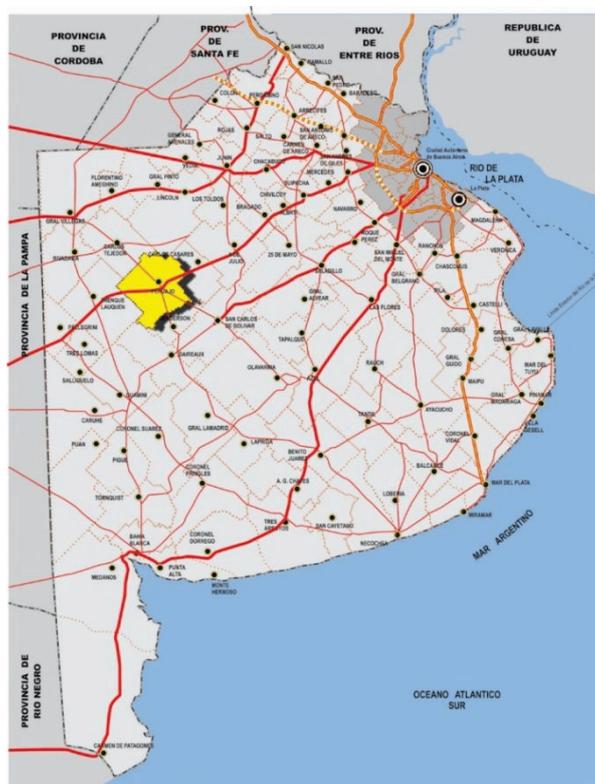


Figura 3: Localización del partido de Pehuajó en la Provincia de Buenos Aires. Fuente: Avalos y Marichelar (2018) con base en IGN.

Primer gobierno democrático 1983-1995. Tres períodos consecutivos. Partido Justicialista, Julio Rodríguez

Al inicio de la vida democrática, *post* dictadura, en el partido de Pehuajó ganó las elecciones el Partido Justicialista, con la figura del profesor Julio Rodríguez. Gobernó la ciudad durante tres periodos consecutivos de cuatro años, desde el 10 de diciembre de 1983 al 9 de diciembre de 1995.

En el primer período entre los años 1983-1987, paralelamente los gobiernos nacional y provincial quedaron en manos del Partido Radical. En este momento, cuando el signo político del gobierno municipal no era el mismo que en la provincia y la nación, no significó una discriminación en la cantidad de viviendas adjudicadas para construir en la ciudad. Las relaciones inter-estatales estaban en pleno proceso de consolidación, ya que además se estaba refundando el funcionamiento del sistema democrático. En este período podemos verificar la construcción de gran cantidad de viviendas en respuesta a las inundaciones.

En 1987, el Intendente asume su segundo periodo con el 49,98% de los votos, ya en sintonía con el mismo signo político de la provincia, donde también había ganado el Partido Justicialista. La definición de una batería de programas habitacionales y urbanos en la gobernación de Cafiero (1987-1991), aportó una mirada integral a la problemática de la ciudad, descentralizando en los municipios algunas decisiones. Pudimos identificar además de la construcción de viviendas, otras intervenciones adecuadas para el mejoramiento de la ciudad. Se construyeron 273 viviendas con fondos provinciales. Con recursos provenientes del programa Proyectos Urbanos (DOU, PBA) se construyó la defensa costera contra la laguna La Salada y se desarrolló en convenio con DOU PBA para el desarrollo de un instrumento de planificación.

Periodo 1983-1987	Periodo 1987-1991	Periodo 1991-1995
128 viviendas FONAVI 1	40 viviendas Mar del Plata	24 viviendas 3 de Julio
140 viviendas FONAVI 2	93 viviendas Los Robles	35 viviendas Novios, Abuelos, ATSA
20 viviendas Don Alberto	60 viviendas 24 de agosto	
50 viviendas	20 viviendas Pro Casa Ampliación	
	20 viviendas Autoconstrucción	
338 viviendas	273 viviendas	59 viviendas
670 viviendas		

Cuadro 1: Síntesis de construcción de viviendas en tres periodos de gobierno 1983-1995. Fuente: OP Pehuajó (2015), Registro IVBA (2015).

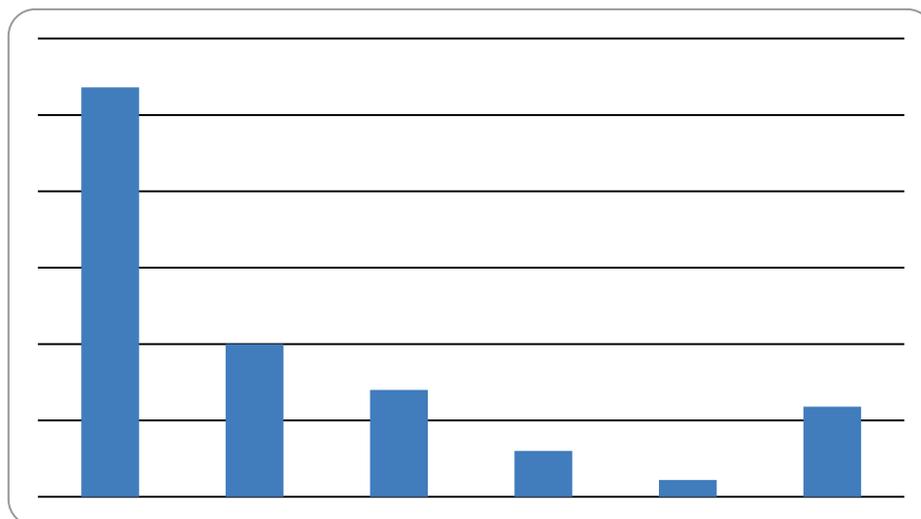


Gráfico 1: Esquema síntesis de producción de vivienda con recursos provinciales y nacionales. Fuente:
Elaboración propia con base en datos IVBA, gerencial (2018).

Con recursos nacionales FONAVI se construyeron dos barrios de 128 y 140 viviendas, con fondos provinciales, Foprovi, se construyeron 100 viviendas, y con la implementación de los programas Coparticipación y autogestión, Procasa y rurales, 111 unidades de viviendas más. Se construyeron 59 viviendas por el programa Solidaridad, con posterioridad a la descentralización del Sistema Federal de Vivienda. El programa Asistencia técnica a Municipios apoyó a los técnicos locales para la elaboración de Zonificación Según Usos (1988) mediante un convenio entre la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia y el gobierno local.

La planta de personal de la Secretaría de Obras Públicas era, entonces, muy acotada. En el primer periodo había un secretario de obras y servicios públicos, dos direcciones y un área.



Figura 4: Esquema síntesis de la Secretaría de Obras Públicas. Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas en Pehuajó.

Podemos sintetizar que la política urbana, en general, era definida desde el Estado provincial, y desde ahí también provenían los recursos, girados desde el Estado nacional. Se registró la construcción de viviendas con una alta intensidad, basada en la lógica dominante y tradicional, una vivienda por lote, en suelo ya generado, construidas por empresa constructora (salvo una pequeña experiencia por autoconstrucción). El estado local era receptor de recursos, que se impartían de acuerdo a las prioridades y lógicas establecidas por el estado regional.

La continuidad de la gestión de gobierno local a lo largo de tres períodos de gobiernos consolidó experiencias y pericia política en la gestión de recursos, aunque no aportó en la consolidación de equipos técnicos locales que permanecieran en la planta de trabajadores municipales. Identificamos una gestión local con alta intensidad y continuidad en las políticas urbanas.

Segundo gobierno municipal Cesar Peña, intendente por la UCR, 1995-2003

Cesar Peña, de la Unión Cívica Radical, ganó las elecciones locales y gobernó durante dos períodos consecutivos, del 10 de diciembre de 1995 al 9 de diciembre de 2003. Este período está enmarcado en la fuerte crisis institucional política, económica y social que

eclosionó hacia fines de 2001, la pertenencia política del gobierno municipal no fue la misma que el gobierno provincial durante los dos períodos de gobierno y con el gobierno nacional compartieron inscripción política en los dos años del gobierno nacional de Alianza desde 1999 a 2001.

En este período (1999-2003) registramos una fuerte parálisis de la política habitacional. Podemos identificar que en este caso jugó de forma determinante el arreglo institucional entre el gobierno provincial y las entidades gremiales, ya que las viviendas convenidas con el gobierno municipal constituyen un 10% del total de las viviendas construidas en ocho años. La acumulación política desde el gobierno provincial buscaba fortalecerse mediante el arreglo institucional con las organizaciones gremiales y no con el gobierno municipal, de signo político adverso.

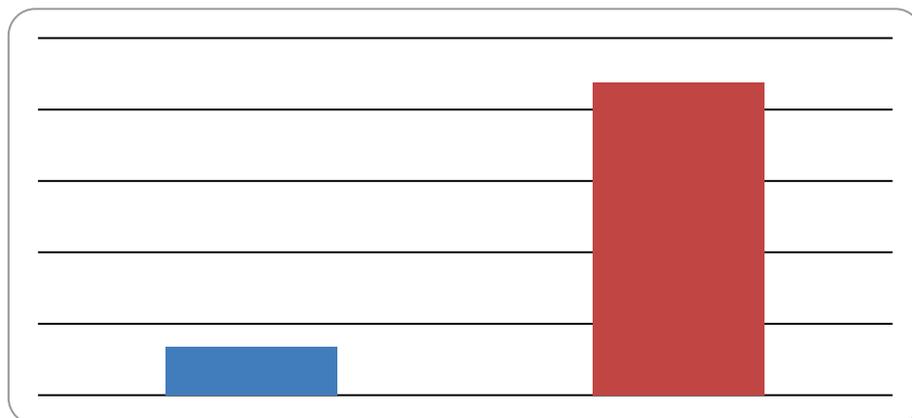


Gráfico 2: Síntesis de construcción de viviendas en dos periodos de gobierno 1995-1999. Fuente: Elaboración propia con base en datos IVBA, gerencial (2015).

Las viviendas convenidas por el programa provincial Bonaerense del IVBA, fueron 34 durante el primer periodo de gobierno de Peña. El financiamiento fue en su totalidad de origen provincial. En el marco de la descentralización FONAVI (1992), en convenio con gremios se construyeron 219 viviendas con los sindicatos de docentes, Vialidad, Comercio, UPCN. La localización de estas viviendas rompe con las lógicas dominantes en la ciudad. Las viviendas 84 del Barrio Mercantil y las 20 de UPCN y algunas de Comercio se localizaron alejadas pero sobre uno de los accesos a la ciudad, en mejor situación urbana, habitadas por población asalariada, enrolada en gremios.

Periodo 1995-1999	1999-2003
34 viviendas Don Jorge	20 viviendas UPCN
34 viviendas Docentes	
34 viviendas Vialidad	
84 viviendas Mercantil	
30 viviendas Comercio 1	
17 viviendas Comercio 2	
233 viviendas: 34 con municipio 199 con entidades gremiales	20 viviendas con entidades gremiales
253 viviendas	

Cuadro 2: Síntesis de construcción de viviendas dos periodos de gobierno 1995-1999. Fuente: Registro IVBA (2015).

En momentos que no hay recursos para la inversión en viviendas, se recurre a “ordenar” las ya construidas, y escriturar las viviendas a favor de las familias destinatarias de derecho a la propiedad.

En 1997, cuando se implementa el Plan Familia Propietaria⁴ (Decreto 807/95) en Pehuajó, se generaron 295 parcelas mediante la compra de suelo de dos quintas. Algunas parcelas fueron adjudicadas a familias, pero varias permanecieron ociosas ante la falta de recursos económicos de origen público o individual de las familias asignadas para invertir en vivienda y fueron utilizadas 20 años más tarde, con la aparición del financiamiento a partir del Plan Federal. Se despoblaron las localidades del partido y entonces se habló de la “la vuelta al campo” y para ello el gobierno provincial diseñó e implementó programas con esa impronta buscando la radicación en los poblados, y aportar a la desconcentración de población del AMBA.

En el segundo periodo de gobierno local, en el año 1999, por el Programa Asistencia Técnica a Municipios, la DOU conviene con el Municipio para la elaboración de un Plan Urbano, entonces Pehuajó pasó de una “Zonificación según Usos” a “Plan de Ordenamiento Urbano”. El Código de Usos del Suelo que se desprende del POU, ordenanza 62/00, aún vigente, regula la forma de ocupar el suelo en la ciudad. Reglamenta, norma, codifica y establece Distrito de Urbanización Espacial a cada uno de los barrios construidos por la política pública de vivienda, lo que permitió su escrituración.

⁴ PFP asignaba en propiedad lotes a familias para que se radicasen en ciudades del interior, apuntando a descomprimir la presión demográfica del AMBA.

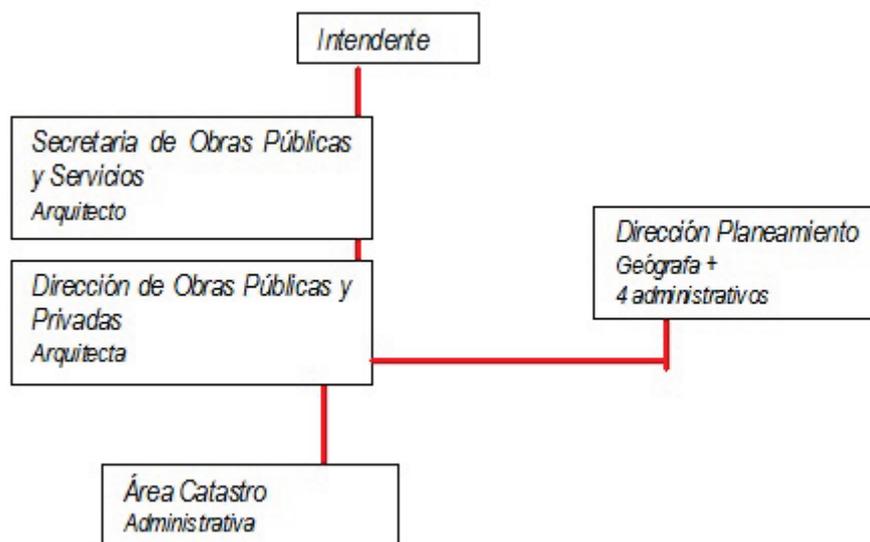


Figura 5: Esquema síntesis de la constitución del Área Obras Públicas y Planeamiento. Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas (2018).

Se valora en este período las relaciones inter-estatales, el valor de haber articulado al municipio con la Provincia, y en relación de cooperación. La relación intra-municipal intenta integrar áreas que incumben a la cuestión urbana, es un antecedente interesante en la conformación de los equipos de gestión de carácter interdisciplinarios, aunque todo el trabajo desempeñado naufragó ante la renuncia de la responsable del área, sin dejar cuadros técnicos formados que lleven adelante lo planificado, sin capacidad de gestión para la planificación.

Tercer ciclo político. Intendente Juan Carlos Mascheroni PJ, 2003-2007

El 10 de diciembre de 2003 asume el gobierno municipal Juan Mascheroni del Partido Justicialista, tras haber ganado las elecciones con el 38,98% de los votos y a partir de ese momento ha sido el partido gobernante en el Partido de Pehuajó.

En 116 parcelas generadas en 1997 por Plan Familia Propietaria se construyeron las primeras viviendas por el Plan Federal de Construcción de viviendas Nación-Municipio convenidas en 2005. Posteriormente, en 2015, 17 viviendas del Programa Techo Digno

fueron materializadas allí, en parcelas que no habían conseguido aptitud urbana para localización de vivienda por hallarse bajo cota de inundación.

2003-2007
109 viviendas en Barrio Julio Rodríguez
7 viviendas en Barrio 8 de Marzo
116 viviendas

Cuadro 3: Síntesis de construcción de viviendas periodos de gobierno 2003-2007. Fuente: Elaboración propia con base en Gerencial IVBA 2015.

Las viviendas se materializaron en las parcelas vacantes que se habían generado en 1997, la gestión urbana en este periodo no problematizó el espacio para habitar, no se generó suelo. Se construyeron una vivienda por parcela, en suelo ya generado por la política pública.

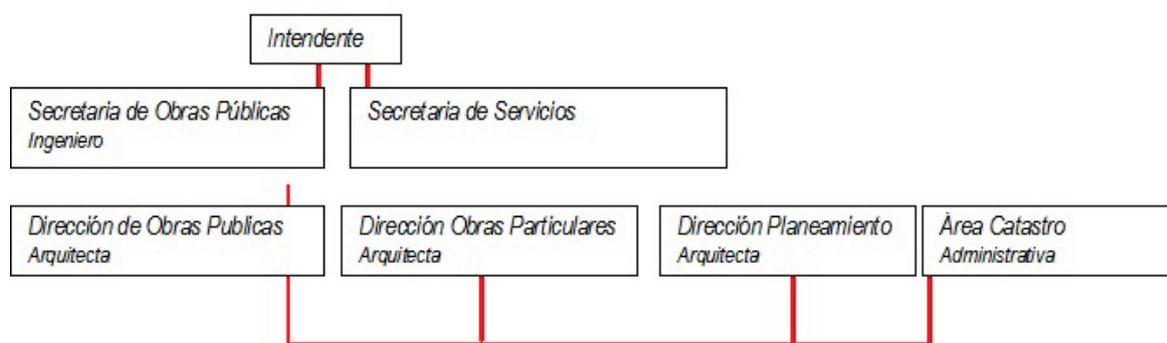


Figura 6: Síntesis organigrama reconstruido de la Secretaría de Obras Públicas 2003-2007. Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas (2018).

Asimismo, la constitución de la estructura administrativa política da cuenta de un ensanchamiento de la base administrativa, generando la Secretaría de Servicios Públicos, cuestión que se identifica que fue la base de acumulación política para que el Secretario de Servicios Públicos pudiera disputar la intendencia en las próximas elecciones. Continuidad de las políticas, sin reacción frente a los nuevos problemas urbanos.

Gobierno de P. J. Pablo Zurro en Pehuajó, 2007 a 2015

Pablo Zurro asume el gobierno local el 10 de diciembre de 2007 y sucesivamente ha continuado por tres periodos de gobierno desde ese momento.⁵

Durante los dos primeros mandatos tuvo un fuerte alineamiento político con el gobierno nacional, y el último periodo durante la presidencia y gobernación de Cambiemos, de fuerte confrontación con el gobierno provincial y nacional.

Al inicio de la gestión, en 2007, Zurro 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 identificamos más intensidad en la definición 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. 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.

Del total de las 564 viviendas nuevas construidas, 444 unidades de viviendas y 315 mejoramientos se construyeron con recursos nacionales, 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.

⁵ En la actualidad se prepara para un periodo más, el último posible de acuerdo a la normativa vigente, ya que fue el ganador de las elecciones PASO del 11 de agosto de 2019.

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	

Cuadro 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, que proponía la construcción de viviendas por administración. 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 de 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 de trabajo constituido por un contratista, con ayudantes y herramientas, se presenta a construir viviendas por el monto que fija la Secretaria de Obras Públicas, en base en un presupuesto elaborado por la municipalidad, 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 han construido tres barrios por el Programa “Círculo Cerrado Municipal”. El primero en 2012, con 24 viviendas.

Actas del 4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED
 “Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a *nuevos* escenarios”

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 17 en resto de Plan Familia	Municipal 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
2005/ finaliza 2014	Compartir Financiamiento Pcia	20	I-C- Mz. 39ª-Pc.4 I-C-Mz. 66ª- Pc.22 I-C-Mz.66d-Pc.14 I-D-Mz.70b-Pc. 11ª 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

Cuadro 5: síntesis de cantidad de viviendas por programa, dominio de suelo y barrios construidos entre 2007-2015. Fuente: elaboración propia en base a datos IVBA (2015) y Secretaria Obras Públicas Pehuajo (2015-2018).

Convenios urbanísticos para movilización de suelo urbano

A inicio de la gestión Zurro, en 2007, la secretaria de Obras Publicas actualizó el diagnóstico 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 en “Recuperación Urbana”, por déficit de drenajes, servicios y de espacios verdes públicos.

En 2007 el área urbana de la Ciudad de Pehuajó, una superficie de 1.198 ha, y 148 ha se situaban en una condición ambiental compleja, en áreas bajas intermedanas. Este estudio arrojaba la existencia de 1.907 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 el relevamiento realizado en 2007 y se identificó la existencia de 836 lotes libres, o sea que en un lapso de seis años se había 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 diagnóstico da cuenta del vertiginoso consumo de suelo en el período 2007-2013 (Considerando Ord 47/14).

Los equipos técnico-políticos municipales se valieron del antecedente de la implementación en Trenque Lauquen de las Ordenanzas 3.184/09 y 3.185/09 que permitió la incorporación de herramientas y mecanismos para la regulación del mercado de suelo, bajo el criterio de función social de la propiedad, proponiendo la recuperación de plusvalías⁶ urbanas para invertir en desarrollo urbano. De esta manera, el Estado Municipal genera suelo urbano y parte de esos lotes son asignados al municipio para la construcción de viviendas.

Con la normativa provincial y municipal disponible, se echó mano a los artículos 20 y 21 del DL 8.912/77 sobre la reestructuración de núcleos urbanos, al 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. El art. 82 del DL 8.912/77, 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 6.769/58 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

⁶ 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.

14.449 que fue sancionada a finales de 2012, reglamentada un año más tarde, en un proceso en simultáneo a las operaciones urbanas en Pehuajó.

Los actores involucrados en el proceso analizado fueron actores gubernamentales y los no gubernamentales, emergentes de la sociedad, 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 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, pero no está abierto a la comunidad organizada.

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 y que interviene en la complejidad del 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. Verificamos un impulso innovador desde el gobierno local al momento de definir la política.

Una de las dificultades que enfrentó la gestión urbana local fue la desorganización de 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, p. 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 Pehuajó, podemos reconocer que las acciones urbanas que se desarrollaron están enmarcadas en la normativa vigente, más 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 (2017) realiza sobre las capacidades de gestión para el ordenamiento urbano municipal.

En 2015, la Secretaria de Obras Publicas tenía muy poco personal a cargo, estaba compuesta por el Secretario de Obras Públicas, que tiene formación de Ingeniero, mientras que la Dirección de Planeamiento tiene un director que es arquitecto, una geógrafa y un administrativo, cuatro personas forman la Secretaria de Obras Públicas. Y con el paso del tiempo y la complejidad de tareas desempeñadas, el organigrama se ensanchó, generando una estructura más grande, con áreas específicas y con más volumen de personal profesional.

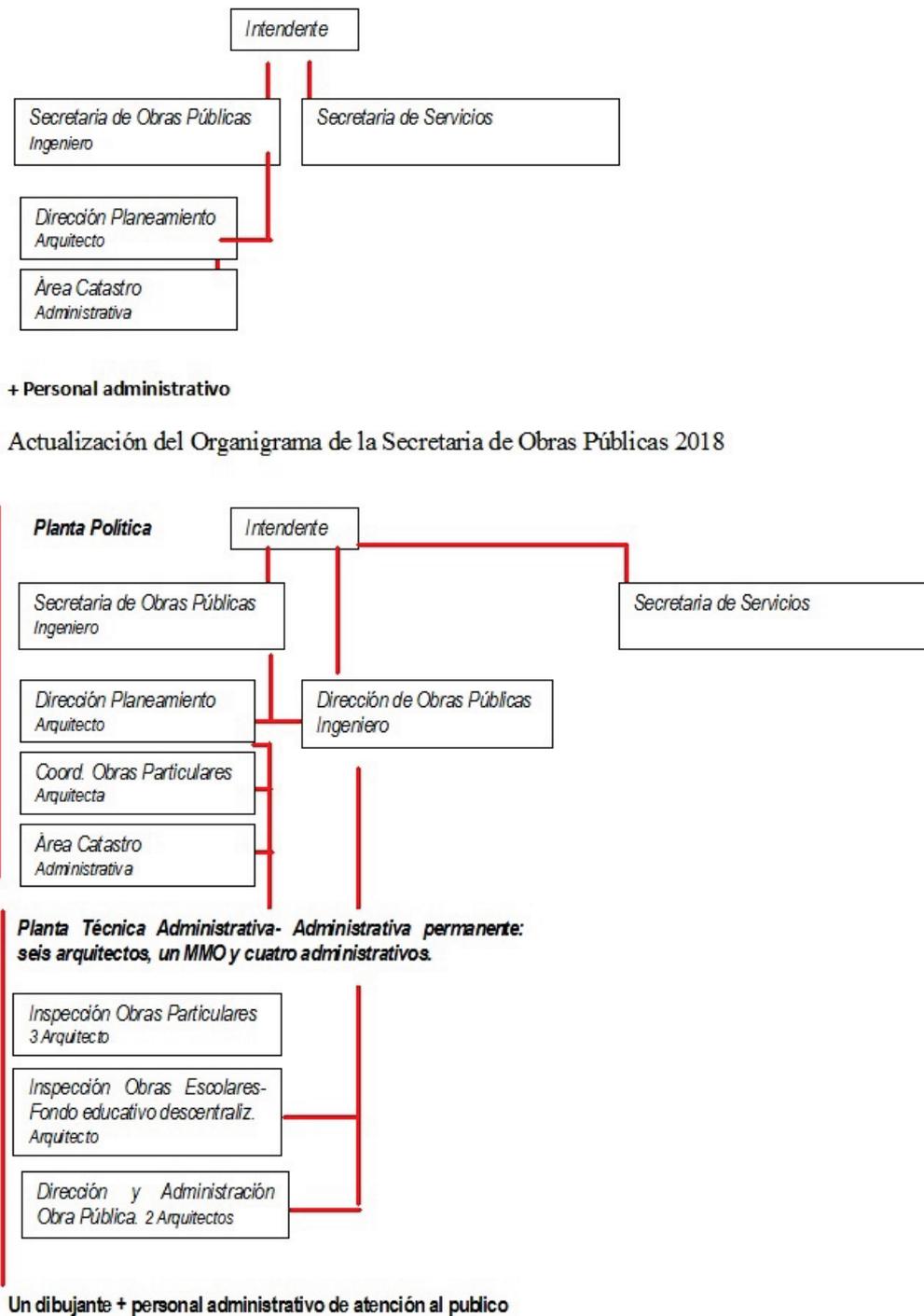


Figura 7. Fuente: Elaboración con base a entrevistas (2015-2018).

Analizar los organigramas en la estructura administrativa nos permitió reconocer la evolución cuantitativa de recursos humanos y su *expertise*. Dentro de la organización interna,

el área administrativa “Obras Publicas” jerarquizó el equipo, incorporando nuevos técnicos profesionales y trabajadores. La continuidad del equipo de gestión a lo largo de varios períodos de gobierno permite el conocimiento en profundidad, capitaliza los aprendizajes, propios y externos y aporta a la implementación de la política, con posibilidades de ajustarla en base a la experiencia. En este sentido se expresa Chudnovsky (2014, p. 352) cuando rescata la continuidad en el tiempo, el orden, la coordinación en el territorio, al momento de valorar el carácter público de políticas públicas.

En la perspectiva histórica podemos reconocer que hubo evolución positiva de las estructuras administrativas, autonomía municipal para determinar sus propias políticas y un posicionamiento fortalecido del municipio en las relaciones inter-estatal, empoderamiento de los gobiernos locales. Desde 1983 a la fecha los estados locales han fortalecido su rol, su estructura administrativa y las capacidades estatales locales.

Capacidades estatales adquiridas para la implementación de política urbana a escala local. De la inercia a la acción y a la innovación, un aprendizaje

Podemos observar que en la Ciudad de Pehuajó la construcción de viviendas estuvo siempre presente, salvo en períodos muy marcados de crisis económica.

Desde la vuelta a la vida democrática, el camino de la gestión urbana ha sido de aprendizaje, a veces con dificultades, otras con viento a favor, pero en constante crecimiento. Los cambios en los signos políticos de los gobiernos pueden significar innovaciones y cambios en funcionamiento de la red de políticas. Cuando no existe la decisión política, en sintonía con una acción estatal laxa, se desaprovechan recursos disponibles para la inversión en desarrollo urbano, no se piensa en políticas urbanas complejas.

Cuando los recursos económicos son aportados por el gobierno central o provincial, los aprendizajes transitan en la implementación de la política, pero cuando no se dispone de financiamiento, el gobierno local emerge como decisor de la política urbana, y desarrolla mayores capacidades, o formula acciones novedosas. La profundización del conocimiento sobre la resolución de problemas urbanos y la capacitación fortalecen las capacidades estatales locales.

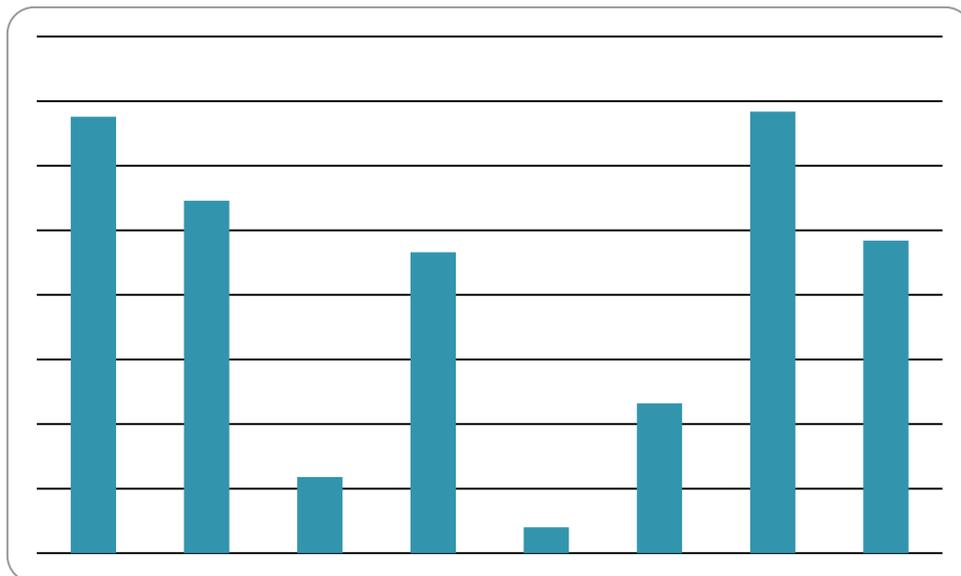


Gráfico 3: Síntesis de construcción de viviendas en los periodos de gobierno local 1983-2015. Fuente: Elaboración propia con base a gerencial IVBA (2015) OP Pehuajo (2015).

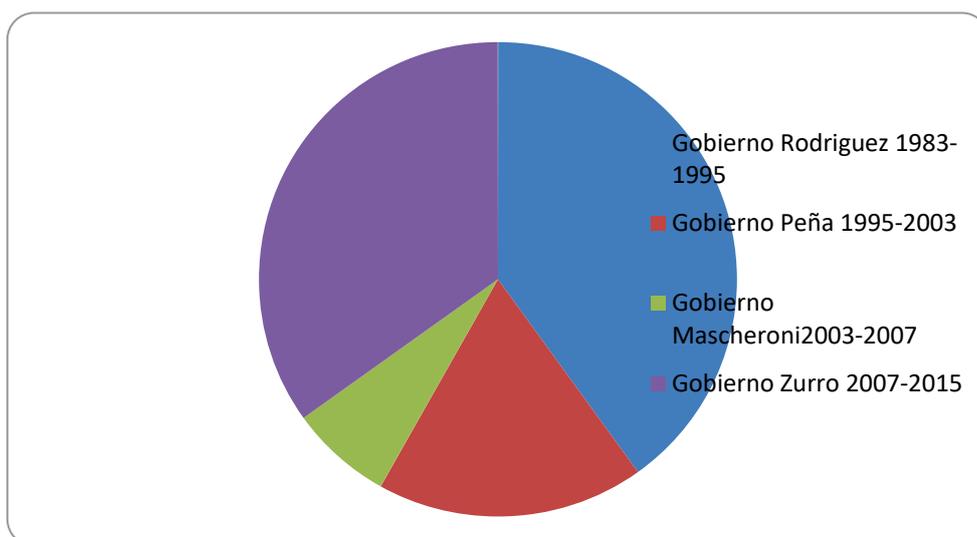


Gráfico 4: Síntesis de construcción de viviendas en los periodos de gobierno local 1983-2015. Fuente: Elaboración propia con base en IVBA (2015) y OP Pehuajo (2015).

En los objetivos de este trabajo nos propusimos el registro, sistematización de acciones, análisis de las acciones públicas de la gestión urbana y las capacidades administrativas, técnicas, políticas involucradas en el diseño e implementación de la política urbana que nos permitan reconocer la evolución de las capacidades locales. La lectura de las estructuras técnico-administrativas, las acciones públicas, el producto construido que configura la ciudad, son termómetros de las capacidades locales para la gestión.

El análisis en perspectiva histórica permite identificar que el factor tiempo es necesario tenerlo en cuenta, ya sea para comprender la inercia de las políticas habitacionales, que pueden iniciar en un periodo de gobierno y terminan en otro, o el tiempo que es necesario en el proceso de la política, en su definición, e implementación. También el tiempo es importante para afianzar los equipos técnico-políticos y consolidar a las capacidades estatales adquiridas. La continuidad del gobierno local en varios periodos, contribuye a fortalecer los equipos técnicos-políticos y consolidar capacidades adquiridas. El factor tiempo-distancia es determinante para pensar modalidades de acceso al conocimiento. Jornadas de capacitación o de divulgación se realizaron de forma numerosa, pero siempre fueron en CABA, en La Plata, Capital de la Provincia o en Universidades o Municipios del Conurbano. Los habitantes de Pehuajó deben moverse 350 o 500 km para participar de estas jornadas, por lo que pensar en futuras descentralizaciones en las capacitaciones se hace necesario. Recuperamos que durante la gobernación de Antonio Cafiero se delineó un sistema de encuentros regionales para discutir los problemas urbanos y delinear programas adecuados. Esta es una experiencia que debe quedar registrada para futuras capacitaciones.

La capacitación aporta a profundizar en el conocimiento del problema urbano y a la formulación de propuestas novedosas de intervención. La capacitación desde las universidades o desde los organismos estatales especializados aporta al fortalecimiento y desarrollo de capacidades estatales locales. La capacitación para la adquisición de capacidades aporta a la formación de funcionarios, técnico-político en el fortalecimiento de la acción pública. El acceso al conocimiento de experiencias generadas en Trenque Lauquen, primero; y el apoyo posterior desde la red Habitar Argentina, aportaron a la capacitación de los equipos municipales. Trenque Lauquen se encuentra a escasos 80 km, por los costos y tiempos, constituye una distancia abarcable en una jornada.

Las mejoras de las relaciones intra e inter estatales aporta significativamente a la adquisición de capacidades estatales para la gestión urbana. Las gestiones están atravesadas por externalidades que condicionan fuertemente la gestión, pueden ser externalidades naturales, relativas al clima, o a crisis económicas producidas por decisiones o tensiones que exceden la esfera local. La descentralización ha provocado la adquisición de capacidades técnico-políticas, tal vez en un proceso compulsivo y complejo, pero con un saldo positivo. En la escala micro podemos verificar que las capacidades técnico administrativas se vieron

modificadas y con un salto cualitativo a favor de la gestión. La implementación de la política habitacional aporta a la acumulación política y a la reproducción del capital político, capacidad muy valorada por los dirigentes políticos.

Las capacidades técnico-administrativas, de carácter relacional, remiten al aprendizaje instrumental, al reconocimiento y adquisición de los instrumentos para la implementación de la política. El aprendizaje político sobre las políticas refiere al cambio o ajuste de las estrategias de acción (Cabrero Mendoza, 2012).

Verificamos un impulso innovador desde el gobierno local. Una fase de mayor relación entre los gobiernos locales, con el regional y central; una fase de negociación, de mayor apertura a otros actores.

La normativa urbana fue una dificultad. Grahl (2011, p. 334) califica de “desordenada y hasta contradictoria” a la coexistencia de normativa sobre el ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires. Estas normativas, constituyen una caja de herramientas a la que, con sentido de la oportunidad, algunos municipios avanzaron en su conocimiento para la gestión urbana.

Encontramos resistencias a gestiones novedosas, desde la matrícula de profesionales, desde el mercado inmobiliario, desde responsables de gestiones anteriores. Por supuesto que involucrarse en el mercado de suelo y fortalecer al Estado local como un actor de peso en la definición del precio del suelo trae sus consecuencias.

La experiencia transitada dejó su huella en la ciudad, pudimos identificar la articulación y enlazamiento de los procesos, combinando y tejiendo acciones imbricadas, lo que puede modificar la acción pública de forma ascendente. Podemos entender a las políticas públicas y su evolución en el tiempo, como encuentro y desencuentro entre diferentes actores, y reconocer cómo se construye una acción pública de alta intensidad posible de contribuir al desarrollo sostenido. Los municipios urbanos se constituyen en “verdaderos laboratorios urbanos” para el análisis de la acción pública.

La inversión pública realizada entre los años 2005-2015 movilizó la economía, las políticas urbanas, la acción pública y la política; también dejó instaladas capacidades estatales municipales para la gestión urbana y una nueva forma de ejercer el urbanismo, como

recomendó Ascher (Ascher, 2004, p. 85). Urbanismo reflexivo, flexible, de efecto, urbanismo multisensorial, buscando resolver los problemas caso a caso y elaborar soluciones adaptadas a cada situación.

Bibliografía

- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros.
- Ascher, F. (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.
- Cabrero Mendoza, E. (2012). *Acción Pública y desarrollo local*. Fondo de la Cultura Económica.
- Catenazzi, A. et al. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Prometeo Libros, Universidad de General Sarmiento.
- 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.
- Clichevsky, N. (1978). Ley de usos del suelo y mercado de tierras, en *Espacios Cepa. Centro de Estudios de Proyección del Ambiente* (pp. 66/71).
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008*. UNGS.
- Grahl, S. (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].
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores.
- Pérez, P. (1984). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. CEAL.

UGEIF, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2004). *Programa de Gestión de Suelo Urbano*.

Ríos, L. (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). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>

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