

Formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de políticas para la gestión de la política habitacional. Estudio de caso en el municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2005-2015.

María Gabriela Marichelar

Arquitecta, docente-investigadora. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP. Jefa de trabajos prácticos de la Asignatura Planificación Territorial 1 taller Rocca-Etulain. Investigadora del Sistema de Incentivos, Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT). Estudiante del Doctorado en Estudios Urbanos, DEU-UNGS.

E-mail: <mailto:gabrielamarichelar@gmail.com>

Fecha de recepción: 7/3/2021

Aceptación final del artículo: 30/07/2021

Desde inicios del siglo XXI en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, se implementaron activamente programas de construcción de vivienda que impactaron en el suelo urbano de las ciudades, reconociendo el límite impuesto por un mercado de suelo sin regulación. Así, el suelo urbano se volvió un recurso escaso que devino excluyente, aun para la acción pública, también en las ciudades medianas y pequeñas. Los Planes Federales de Construcción de Vivienda Nación - Municipio, fueron parte de la política habitacional que de carácter recentralizado se implementó entre los años 2005-2015, por fuera del Sistema Federal de Viviendas, Ley 24.464. Se modificó, así, la relación inter gubernamental y se estableció el vínculo directo nación-municipio que contribuyó a jerarquizar al ámbito local para la implementación de la política habitacional.

En ese marco, a pesar de que en numerosos municipios las políticas de construcción de viviendas siguieron derroteros escasamente articulados con la producción de ciudad, en general, y con políticas urbanas, en particular; otros han hecho importantes avances en este sentido. Este avance se anida en un proceso de aprendizaje, enmarcado en el proceso de descentralización, administrativo y político, nunca acabado, el cual permitió a algunos municipios implementar programas de generación de suelo urbano que se integraron a la política habitacional, nutriendo la política urbana local. Este aprendizaje generó equipos de gestión profesionalizados y capacitados, que con la socialización de experiencias

contribuyeron a generar capacidades estatales locales para la implementación de la política habitacional, como se evidencia en el estudio de caso, en Pehuajó (PBA).

En este trabajo se propone indagar en la formación y fortalecimiento de capacidades estatales locales para la implementación de la política habitacional. Se registra de forma nodal el aprendizaje de políticas, que aportó al fortalecimiento y generación de nuevas capacidades estatales, para la gestión urbana emergente de decisiones de gobierno.

Palabras clave: *Política de vivienda; Gestión urbana; Políticas públicas*

Training of local state capacities and policy learning for the management of housing policy. Case study in the municipality of Pehuajó, Province of Buenos Aires, Argentina, 2005-2015.

Since the beginning of the 21st century, in the Province of Buenos Aires, Argentina, housing construction programs were actively implemented that impacted on urban land in cities, recognizing the limit imposed by an unregulated land market. Thus, urban land became a scarce resource that became exclusive, even for public action, also in medium and small cities. The Federal Housing Construction Plans Nation-Municipality were part of the recentralized housing policy that was implemented between the years 2005-2015, outside the Federal Housing System, Law 24,464. Thus, the intergovernmental relationship was modified and the direct nation-municipality link was established, which contributed to prioritize the local sphere for the implementation of housing policy.

In this framework, despite the fact that in many municipalities, housing construction policies followed paths that were poorly articulated with city production, in general, and with urban policies, in particular; others have made significant strides in this regard. This advance is nested in a learning process, framed in the process of decentralization, administrative and political, never finished, it allowed some municipalities to implement programs for the generation of urban land that were integrated into housing policy, nurturing local urban policy. This learning generated professionalized and trained management teams, and with the socialization of experiences they contributed to generate local state capacities for the implementation of housing policy, as evidenced in the case study, in Pehuajó (PBA).

This paper proposes to investigate the formation and strengthening of local state capacities for the implementation of the housing policy. Policy learning is recorded in a nodal way, which contributed to the strengthening and generation of new state capacities for urban management emerging from government decisions.

Keywords: *Housing policy ; Urban management ; Public policies*

Introducción

A inicios del siglo XXI, entre los años 2005 y 2015, en la Provincia de Buenos Aires (PBA), Argentina, se implementaron activamente programas de construcción de vivienda. La construcción masiva de viviendas impactó en el suelo urbano de las ciudades reconociendo el límite impuesto por un mercado de suelo sin regulación. Entonces, el suelo urbano se volvió un recurso escaso que devino excluyente, aun para la acción pública, también en las ciudades medianas y pequeñas. Uno de los principales problemas para la implementación de la política habitacional, que la anclan fuertemente al territorio, es la necesidad de disponer de suelo urbano para la localización de la vivienda nueva.

En ese marco, a pesar de que en numerosos municipios las políticas de construcción de vivienda siguieron derroteros escasamente articulados con la producción de ciudad, en general, y con políticas urbanas, en particular; otros han hecho importantes avances en este sentido, enmarcado en el proceso de descentralización, administrativo y político, nunca acabado. Así, algunos municipios diseñaron e implementaron programas de generación de suelo urbano que se integraron a la política habitacional, complejizando de esta forma la política urbana local. Identificamos que desde algunos municipios emergieron repuestas novedosas al problema habitacional, y es posible rastrear un hilo conductor de formación y fortalecimiento de capacidades estatales técnicas-políticas-administrativas adquiridas en el proceso de aprendizaje de políticas.

En este trabajo se propone indagar en la formación y fortalecimiento de capacidades estatales locales para la implementación de la política habitacional. Entonces, giramos la mirada hacia los municipios en los que fue implementada la política centralizada de construcción de vivienda, y preguntamos ¿Cómo se generan capacidades locales para la implementación de la política habitacional? ¿Quiénes y cómo aprenden en la acción pública para la gestión urbana? Tomamos el estudio de caso, en tanto herramienta de investigación, que permite una indagación empírica a escala local, a partir de fuentes primarias y secundarias, como así también de herramientas de cartografías digitales.

Para esto, realizamos un estudio de caso de carácter longitudinal, contextualizado en el proceso de descentralización político-administrativo desde el año 1983, con énfasis en el periodo comprendido entre los años 2007-2015; en Pehuajó, uno de los 135 municipios de la PBA. Asimismo, se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a personal profesional y político de la Secretaría de Obras Públicas de la gestión 2007-2018, en dos momentos, 2015 y 2018. En este sentido, también fueron entrevistadas funcionarias políticas profesionales de las tres gestiones municipales previas a 2007, dos arquitectas y una geógrafa. La reconstrucción del periodo 1983-2018, permitió identificar las acciones de la política pública, los instrumentos y estrategias utilizadas y la composición de la estructura municipal del área que implementó dichas políticas, o sea, encontramos explicaciones a distintos abordajes en la implementación de la política pública urbana, desde los municipios.

Enunciamos a priori, que en algunos casos, el nudo generado por la escasez de suelo, concurrente con la dinamización de la economía, excedente económico invertido en suelo, políticas públicas con fuerte inversión de recursos en el territorio, con una

agenda que problematizaba las dificultades de acceso al suelo, comenzó a ser desarmado a partir del aprendizaje de políticas, que aportó al fortalecimiento y generación de nuevas capacidades políticas, técnicas-administrativas para la formulación e implementación de política urbana local. Identificamos al suelo urbano como un elemento constitutivo esencial de las políticas habitacionales. Con este trabajo proponemos aportar al estudio de las políticas urbanas, de las cuales las políticas habitacionales forman parte y se enmarcan en el universo de conocimiento del campo de los estudios urbanos.

La implementación de los Planes Federales de Construcción de Vivienda (PFCV) por fuera del Sistema Federal de Viviendas Ley 24.464, lo que se conoce como la recentralización de la política habitacional, propuso un cambio en la relación inter gubernamental, estableció una relación directa nación-municipio, y dejó en manos de los gobiernos locales la tarea de *conseguir suelo apto*. En algunos municipios de la PBA esto provocó la adopción de diversas estrategias de ordenamiento territorial como manejo de suelo urbano y saneamiento dominial, urbano, planimétrico, recuperación de suelo público, o negociar con tenedores de suelo apto para construcción de vivienda nueva. De esta manera, identificamos que la implementación del PFCV subprograma Nación- Municipio (PFCV SNM) ofició como vector de formación de capacidades para la gestión urbana en algunos municipios de la PBA.

En la perspectiva histórica reconocemos que el protagonismo de los municipios en la gestión de políticas habitacionales es tributario de tres décadas de procesos previos que los hicieron protagonistas de la gestión de la *cuestión urbana*, a partir de 1983, con la recuperación de la democracia. Aunque es posible identificar algunas instancias de articulación de las políticas habitacionales y de generación de suelo en la órbita provincial; en términos tendenciales se registran bajos niveles de articulación entre la política urbana y la política habitacional (Marichelar, 2019). Ya en este siglo, la irrupción de programas habitacionales centralizados, apoyados en la relación directa nación-municipio, focalizaron una nueva agenda urbana y aportaron a la formulación e implementación de política urbana municipal.

Entonces, posicionados en este punto del proceso de mercantilización de las ciudades, deviene necesario el estudio y registro de estrategias de manejo de suelo, en el proceso de aprendizaje de políticas y la formación de capacidades estatales para la gestión urbana, en tanto componente fundamental de la política habitacional y las políticas territoriales.

Las políticas habitacionales y políticas urbanas territoriales

Observamos a las políticas urbanas a partir de la definición aportada por Di Virgilio y Rodríguez (2011), en tanto acción pública territorializada, construcción social en el espacio urbano, que condensa acciones y comportamientos acumulados en el tiempo. El anclaje urbano de las acciones en el espacio, articula instancias de producción de ciudad en unidades espaciales en las que se realizan y especifican procesos de producción, consumo, intercambio y gestión. Por un lado, el espacio es instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales que se expresan

en conflictos emanados de los diferentes intereses representados por diversidad de actores; y por otro, las relaciones de propiedad son constitutivas del corazón de la producción capitalista del espacio urbano, en la ciudad. Las autoras advierten, además, que las políticas urbanas tienen inercias que producen efectos más allá del momento y del lugar de la intervención que es relevante leerlas en el largo plazo, y contextualizada en la perspectiva histórica.

El prisma definido para observar las políticas urbanas en la PBA, para este trabajo, refiere a la construcción del hábitat, en tanto expresión de la lucha de clases y de contradicciones que pueden impulsar la acción por parte del Estado y de la sociedad, en el territorio. Asimismo, definimos el alcance de las políticas urbanas, a las políticas habitacionales, políticas de suelo, planificación y consumos colectivos, de servicios sociales y de infraestructuras. Cada uno de estos componentes de la política urbana se ha manifestado de forma sectorial, impactando diferencialmente en la ciudad mercantilizada.

La planificación territorial se mantuvo en permanentes tensiones que reconocemos como activa, desactiva o al servicio del mercado. Así, la planificación territorial, urbana y rural, se ha manifestado débilmente con perfil tecnocrático, procurando adecuarse a lo que establece el decreto-ley 8912/77. En cuarenta años de implementación del decreto ley, los municipios se esforzaron por formular códigos de ordenamiento urbano, con un espíritu normativo-regulador, pensados para *ordenar* la ciudad y estimular la actividad de la construcción y el mercado de suelo.

En ese marco, las políticas habitacionales han recorrido un largo camino, y 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 (Gargantini y Pedrotti, 2018; Fernández Wagner, 2008; Carrión y Erazo, 2016), como política sectorial, se identifican momentos, quiebres o nudos, en que las políticas habitacionales se integraron plenamente a las políticas urbanas, considerando su efecto en las dimensiones sociales, económicas y espaciales. En ese recorrido, el *problema de la vivienda* ha sido superado en su carácter sectorial y se constituyó en un *problema urbano*. Yujnovsky (1984:17) sostiene que

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

En nuestro análisis se asimila el concepto de vivienda al de hábitat, para perseguir el cumplimiento del derecho a la ciudad, aunque se reconoce que en la ciudad capitalista, adquiere valor de cambio y se asume como mercancía. En el proceso de descentralización de la política habitacional, en la PBA se verifica la creciente participación del sector de la construcción en el diseño e implementación de los programas habitacionales, como así también de incidencia en espacios decisionales institucionales.

En el periodo 1988-1991 se identifican acciones conjuntas desde el gobierno de la PBA, a partir del reconocimiento de la complejidad de la dimensión de los problemas urbanos emergentes y se propuso una batería de programas para trabajar suelo, vivienda y hábitat en forma tripartita provincia-municipio-sociedad organizada (Decreto 815/88). Más adelante, en el año 1995 se implementó un programa de creación de suelo urbano en PBA denominado Plan Familia Propietaria (Decreto 807/95), que adjudicó en propiedad suelo sin atender los problemas asociados a la expansión del área urbana, o a la urbanización del área rural. Dos antecedentes de gestión de suelo en el marco de la política pública que fueron concebidos por concepciones políticas diferentes, con impactos diferentes y que configuraron ciudades bonaerenses.

En el período comprendido entre los años 2005-2015 las políticas habitacionales, estrechamente vinculadas a la obra pública, asumieron un rol muy importante en el nivel de actividad económica, específicamente en la generación de empleo (Fernández Wagner, 2008). La implementación del PFCV centralizó la relación intergubernamental para la construcción masiva de viviendas. Específicamente el PFCV SNM planteó un vínculo directo Nación-Municipio y recayó en la esfera local la elección y gestión del suelo apto para la construcción de viviendas. En ese momento, el incremento del precio del suelo de carácter especulativo visibilizó el problema, que había permanecido oculto de las agendas urbanas, solapado por la planificación tecno-burocrática, en un mercado de suelo desregulado y con bajas capacidades del estado local.

Los gobiernos locales asumieron, entonces, un destacado rol en la coordinación de la acción pública. En este sentido, Brugué y Gomà (1998) remarcan el rol de los estados locales en su gestión de proximidad, y que como tales tienen el reto de iniciar y poner en práctica nuevos métodos de regulación pública de la ciudad difusa, que ha reinado en la estratificación del espacio urbano.

Para indagar en las políticas habitacionales, constitutivas de las políticas urbanas y su relación directa con el suelo urbano, remitimos al trabajo de Clichevsky (1975) que expone el doble sentido de las políticas del primer peronismo, por un lado, urbanizar a la sociedad promoviendo el acceso al lote a la masa asalariada en espacios de baja calidad urbana; y por otro, ese suelo en venta, sin regular, permitió a los concentradores de suelo, altas tasas de ganancias.

Por su parte, Yujnovsky (1984), indica que la explicación de los problemas de vivienda no se encontrará en el sector de la vivienda sino en la naturaleza del sistema social, las relaciones sociales y la acción del estado. (...) *Una parte de la producción capitalista donde el interés de los propietarios reside en la obtención de beneficios monetarios sean estos bajo la forma de ganancias o de renta del suelo* (1984: 9). Para dar respuesta al problema de hábitat, el rol del Estado es muy relevante, interviene en el sistema económico afectando al sector de la vivienda en relación a la industria de la construcción dinamizando económicamente al sector trabajo y provisión de materiales de construcción. Respecto al suelo se modifican regulaciones urbanas, urbanísticas, hidráulicas. El sistema financiero también asume un rol importante en el establecimiento de precios de alquiler y de acceso al crédito.

Además, el autor marca que *se debe observar al sector de la vivienda, como parte de un proceso de acumulación* a partir del funcionamiento del mercado y la producción, el acceso a los servicios habitacionales por parte de la población, vinculado al análisis de clases y grupos sociales y la política urbana del estado como resultado de la correlación de fuerzas del sistema político en un momento histórico particular (1984:21).

Por tanto, es relevante observar el comportamiento del mercado de suelo urbano, ya que se ha considerado una mercancía, ha sido objeto de concentración, y es un componente esencial de la política habitacional. Para conocer y analizar el funcionamiento mercado de suelo urbano, la acción pública en el mercado de suelo en la ciudad latinoamericana remitimos a sendos estudios realizados por Jaramillo (2009, 2012) y Abramo (2006, 2012). Mientras que a nivel nacional tomamos los trabajos de Del Río (2012) y Baer y Kauw (2016), particularmente apropiados para mirar el eje compuesto por vivienda social-suelo urbano y localización por un lado y por otro la formación de precios del suelo, el desarrollo inmobiliario y el acceso a la vivienda en el siglo XX.

Jaramillo (2012) ha echado luz sobre la dimensión económica del mercado de suelo urbano y el incremento del valor del suelo a partir de la inversión pública y de la inversión social. El precio del suelo capitaliza la renta de la tierra y los propietarios de la tierra, a través de su control jurídico sobre el suelo, bajo ciertas circunstancias, están en capacidad de capturar parte del valor generado en los procesos productivos que requieren del suelo para su operación. En este proceso, las instancias locales de gobierno, los municipios han manifestado dificultades de liderazgo en el desarrollo urbano, agravado por el hecho de que la especulación urbana esta aceptada socialmente.

Jaramillo (2009) enfatiza que el Estado puede incidir en el mercado de tierras urbanas y en sus precios a través de diferentes vías y con diferentes resultados. La vía fiscal, a través del cobro de impuestos y la expectativa de que esto actúe sobre el precio del suelo y sobre las prácticas de algunos actores. La reglamentación urbana y la provisión de infraestructuras es otra forma de incidencia del Estado en el mercado de suelo. Y finalmente, la modalidad en la que el Estado se convierte en agente inmobiliario, tanto como propietario de tierras como de productor del espacio construido; a través de las políticas públicas que definen la inversión en el territorio.

Por su lado, Abramo (2006) afirma que la construcción de la ciudad *Com-fusa* como acción conjunta del mercado y la producción de la territorialidad urbana popular es la resultante de la coexistencia de una ciudad compacta y una difusa. Los emprendedores captan las intenciones de localización de individuos que buscan acceder al suelo y el Estado, con la regulación morfológica de usos del suelo en modelos tradicionales de la ciudad moderna, resultan una política híbrida. Así, Abramo (2012) coloca a la crisis de la producción de la ciudad posfordista en la crisis del urbanismo modernista y regulador y la tendencia hacia la flexibilización urbana que comprende vivienda, equipamientos e infraestructura y algunos servicios colectivos. En ambos casos registra que es el mercado el mecanismo principal de coordinación de la producción de las materialidades urbanas.

Del Rio (2012) pone en relieve el “poder del ladrillo” de los PFCV para generar despegue económico, y afirma que esta inversión pública no actuó de forma solidaria con los abordajes territoriales del hábitat integral. Por su lado, Baer y Kauw (2016) afirman que el precio del suelo imprime las posibilidades y preferencias de localización en el espacio urbano, o sea determina quiénes y de qué manera utilizan las cualidades del territorio según la disposición del pago para acceder a ellas.

Siguiendo con el desarrollo, es necesario marcar que en la perspectiva histórica, los procesos de descentralización, político y administrativo, han contribuido a evolucionar y renovar el rol de las ciudades y los gobiernos locales. El protagonismo de los ámbitos locales se ha acrecentado y se ha planteado la necesidad de impulsar modificaciones en sus modos de gestión, de reforzar sus capacidades financieras y técnicas, de favorecer las asociaciones público-privadas, la participación de la sociedad civil y la articulación entre los distintos niveles de gobierno. Bajo este contexto, los gobiernos municipales se han visto interpelados a asumir actitudes activas orientadas a la gestión de políticas sociales y urbanas en el marco de procesos de desarrollo local y regional. Entonces, referimos a la gestión urbana como el conjunto de procesos dirigidos a articular recursos para genera las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades. Se postula, así, que la gestión urbana es una actividad político-técnica-administrativa, e implica una orientación de los procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses (Pírez, 1984).

Capacidades estatales y aprendizajes de políticas para la gestión urbana

Definimos capacidades estatales con base en Alonso (2007) en tanto recursos de capacidad extractiva de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla a corto, mediano o largo plazo y las clasifica, desde un punto de vista instrumental entendiéndola *como la habilidad por parte de agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad*. Por su lado, Repetto (2004) aporta que a este concepto es posible desglosarlo en cuatro dimensiones: *Capacidad institucional* como capacidad para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo de las reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. La *capacidad técnica* que aporta a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de la política en general. En tercer lugar, refiere a la *capacidad administrativa*, en tanto competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios, y por último la *capacidad política* entendida 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. Todas estas dimensiones se encuentran estrecha y dinámicamente relacionadas.

Estas cuatro capacidades se integran en dos dimensiones básicas: las técnicas y las administrativas pueden unificarse reuniendo patrones tecnoburocráticos; mientras que también pueden agruparse las institucionales y las políticas, ya que son dimensiones imbricadas, constituyendo una *capacidad relacional* que refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico.

Asimismo, Alonso (2007) marca que es necesario diferenciar capacidad de gobierno de capacidad estatal. La primera alude a la capacidad de ejecución política de los gobiernos, a veces de forma unilateral, remite al poder despótico del Estado. Las capacidades de gobierno constituyen recursos de poder situacional, emergentes de la interacción entre los actores en determinadas coyunturas, por lo tanto, pueden ser efímeras y volátiles. Así, las capacidades estatales se ponen de manifiesto en las intervenciones estatales. Cuando indagamos en el cómo y en el para qué, se trata de fuertes posiciones político-ideológicas y son respuestas de las instancias de gestión estatal para recepcionar, priorizar y responder a las demandas que se expresan como problemas públicos (Repetto, 2007).

Para continuar, profundizamos en el aprendizaje de políticas como motor del cambio de políticas, Entonces partimos del trabajo de Benett y Howlett (1992) que ilumina la relación entre el aprendizaje de políticas y el cambio de políticas como un punto interesante con contornos y componentes en permanente cambio. Aunque los Estados cambian cuando aprenden, aprenden de formas diferentes, y los tipos de cambios que resultan, varían en consecuencia. Está claro que el aprendizaje abarca varios procesos distintos. Algunos restringen el aprendizaje a políticos y funcionarios de alto nivel y técnicos, mientras que otros lo extienden a un proceso social más general que involucra a la mayoría de los miembros de la sociedad.

Benett y Howlett (1992) sitúan al aprendizaje como un fenómeno complejo y de múltiples niveles que puede afectar la toma de decisiones organizacionales y diferentes procesos, programas e instrumentos específicos utilizados para implementar la política y/o los fines para los que se desarrolla la política, por un lado. Y por otro, que el agente de cada tipo de aprendizaje será diferente. Bajo su punto de vista, el término *aprendizaje de políticas*, abarca tres procesos muy complejos: aprender sobre organizaciones, aprender sobre programas, instrumentos, y aprender sobre políticas. Por tanto, es necesario repensar los tres conceptos del aprendizaje gubernamental, la extracción de lecciones y el aprendizaje social.

Más recientemente Campos (2019) definió al aprendizaje de políticas como *un proceso consiente e incremental que permite mejorar el entendimiento y las causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, la efectividad y la eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución*. Afirma que el aprendizaje en políticas debe ser sistemático, continuo, cíclico e interactivo para ajustar acciones siguientes en un rápido ciclo de aprendizaje, es decir a partir de la experiencia y la reflexión sobre la acción misma y que puede ser instrumental o social.

En cuanto al modelo de aprendizaje Campos (2019) destaca que se pueden dar a partir de tres formas diferentes. Una, a través de actividades académicas, revisión de literatura, asistencia a foros y congresos, vínculos con expertos. Otra forma mediante aprendizajes a partir de divulgación de experiencias externas, y finalmente, aprendizajes a partir de experiencias y conocimientos internos. Asimismo, los gobiernos pueden estrechar vínculos con académicos, investigadores y universidades para tener una mayor comprensión de los problemas que enfrentan y la forma de solucionarlos.

El segundo tipo de aprendizaje instrumental propuesto es el obtenido a partir de experiencias externas, tales como la revisión formal de instrumentos en experiencias de otros entornos geográficos o históricos, a fin de aprender de los mismos. Para que sea un verdadero aprendizaje, debe existir un conocimiento profundo de cómo han funcionado esos instrumentos y no solo seguirlos ciegamente (May, 1992) y deben tomarse en cuenta las diferencias institucionales y de contexto entre cada uno de los casos, que pueden condicionar el desempeño de las políticas.

El tercer tipo de aprendizaje instrumental es el que se da a partir de experiencias y conocimientos internos. Para que este tipo de aprendizaje pueda darse de una forma más estructurada, es necesario que en la administración pública, así como en las universidades y organizaciones de la sociedad civil, exista una administración del conocimiento general. Por administración del conocimiento se entienden aquellos *procesos de planeación, organización, monitoreo y despliegue sistemático de personas, procesos, tecnologías y ambiente para facilitar la creación, retención, transferencia, identificación, adquisición, utilización y medición del conocimiento de las personas dentro de las estructuras sociales* (la traducción es nuestra de Bennett y Howlett, 1992:290). Asimismo, la profesionalización, especialización, capacitación formal y la baja rotación laboral en la función pública favorecen el aprendizaje instrumental de este tipo.

Viñas, Page y Pike (2018) acuerdan que el aprendizaje orientado a políticas tiene un carácter incremental, durante periodos de tiempo más largo. El modelo de difusión de políticas se centra en el proceso mediante el cual un agente de cambio modela o comunica una innovación. La difusión de políticas es un proceso por el cual las innovaciones de políticas se extienden de un gobierno a otro, de un país a otro, o de una ciudad a otra. La teoría de la política de la retroalimentación da cuenta que la creación de políticas se produce en un contexto influenciado por las políticas existentes.

Formación de capacidades estatales locales para la gestión urbana y aprendizaje de políticas en Pehuajó

Es necesario contextualizar mínimamente a la ciudad del estudio de caso. Pehuajó es un Partido de la PBA, localizado en el oeste bonaerense, a 350 km de la Capital de Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La ciudad cabecera de partido, homónima, es caracterizada como *ciudad pequeña*, con 32.000 habitantes. La producción ganadera y agropecuaria es la principal fuente de recursos. 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, también acentuado por las catástrofes naturales, como las inundaciones recurrentes. Es relevante el rol intermediario de la ciudad en el sistema de ciudades provincial, por dimensiones económicas y sociales.

Identificamos que la implementación del PFCV SNM ha sido vector y detonante de un proceso de formación de capacidades estatales locales, y que al poner en dialogo la política habitacional con la política urbana, desataron respuestas novedosas, inclusive innovadoras.

Reconstruimos las políticas implementadas, y tal como se observa en la Tabla N°1 los programas habitacionales de construcción de viviendas siempre estuvieron activos, en algunos momentos más que en otros. A la política pasiva de construir tantas viviendas como parcelas generadas por programas públicos estuviesen disponibles, aun con la posibilidad de contar con mayor financiamiento en el periodo 2003-2007, se contrapuso la necesidad de romper ese límite. En el periodo 2011-2018 se registra un salto cualitativo en la formulación de la política urbana; la consolidación de un camino de aprendizaje donde emergieron nuevas respuestas públicas para conducir el mercado de suelo, ordenar el crecimiento de la ciudad y generar suelo urbano apto para la localización de la vivienda social.

Tabla N°1: Síntesis de las acciones de política urbana implementadas en periodos de gobiernos locales en Pehuajó 1983-2018

Gobierno Rodríguez 1983-1995. PJ	Gobierno Peña 1995-2003. UCR	Gobierno Mascheroni 2003-2007. PJ	Gobierno Zurro 2007-2018. PJ
Defensa costera Laguna La Salada			Consolidación de áreas urbanas a través de infraestructura de servicios cloacales, drenajes y pavimento.
Adecuación normativa urbana DL8912/77.	Código de ordenamiento urbano 62/2000		Readecuación de áreas. Dotación de espacios verdes públicos con Área de retención de excedente hídrico
Construcción de 670 viviendas programas Provinciales y Nacionales	Construcción de 253 viviendas con programas provinciales	Construcción de 116 vivienda con programas Nacionales (PFCV-NM)	Construcción de 564 viviendas y 315 mejoramientos con programas provinciales y nacionales
	Generación de suelo urbano PFP Programa Provincial		Creación de suelo urbano convenios urbanísticos
	Regularización dominial de viviendas sociales construidas en periodos anteriores.		Construcción de equipamiento social
			Programa habitacional local Círculo Cerrado

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas (2015-2018), registros del Instituto de la Vivienda, del Plan Familia Propietaria y sitio www.cartoarba.gba.gob.ar

A inicio de la gestión municipal del Intendente Zurro, en diciembre de 2007, sin stock de suelo libre para la localización de vivienda nueva, el ejecutivo municipal, a través de la secretaría de Obras Publicas actualizó el diagnóstico de la ocupación del

suelo y situación de propiedad de cada uno de los inmuebles. Se identificó, de esta forma, la necesidad de dotar de infraestructura urbana para mejorar las condiciones de casi un tercio de la planta urbana que se registraba de "Recuperación Urbana" en el código, por déficit de drenajes, ausencia de servicios y baja cota, y baja dotación de espacios verdes públicos.

El área urbana de la Ciudad de Pehuajó ocupaba en 2007 una superficie de 1198 hectáreas, y 148 de ellas se situaban en una condición ambiental deficitaria en áreas bajas intermedanas, que imposibilitaban la ocupación con uso residencial. El estudio sobre suelo vacante arrojaba la existencia de 1907 terrenos urbanos baldíos, de los cuales 250 se encontraban en área de recuperación urbana según el Código de uso del suelo vigente (62/00). A inicios del año 2013, se actualizó el relevamiento realizado en 2007 identificando la existencia de 836 lotes libres, o sea que en un lapso de 6 años se habían ocupado el 67% de los lotes baldíos. Entonces, el área urbana de Pehuajó estaba ocupada en un 93,92%, restando un 6,08% de suelo vacante al año 2014. Este diagnóstico da cuenta del vertiginoso consumo de suelo en el periodo 2007-2013 (Ordenanza 47/14).

En 2011 la gestión local formuló un programa habitacional propio denominado *Círculo Cerrado* y la ordenanza 86/11 es el marco legal para la implementación de este programa. Se construyeron 68 viviendas en tres barrios, por el Programa *Círculo Cerrado Municipal 2011-2018*. Estas definiciones de política urbana constituyen un círculo virtuoso, que integró el financiamiento del gobierno nacional, asumió el reacomodamiento de las relaciones intergubernamentales y generó capacidades estatales locales para la gestión urbana enraizada en aprendizajes instrumentales. Finalmente identificamos que la formulación e implementación de un programa habitacional local es producto cualificado emergente de ese proceso que aportó al cambio en las definiciones de la política urbana local, consolidó un camino de aprendizajes, e incidió en las estructuras burocráticas, tecno-administrativas municipales.

Aprendizajes de políticas por socialización de experiencias.

Los equipos técnico-político municipales se valieron del antecedente de la implementación en Trenque Lauquen de las Ordenanzas 3184/09 y 3185/09 que permitieron la incorporación de herramientas y mecanismos de regulación del mercado de suelo, adoptando el criterio de función social de la propiedad, para la recuperación de plusvalías urbanas para invertir en desarrollo urbano. Con base en estas herramientas, el gobierno local de Pehuajó se propuso generar suelo urbano, con instrumentos que permiten conducir el crecimiento urbano y la movilización del mercado de suelo y asumir una cartera de lotes urbanos de dominio municipal.

El marco normativo disponible fue el DL 8912/77, especialmente los artículos 20 y 21 que regulan la reestructuración de núcleos urbanos, y el art. 62 que prevé la transformación en área urbana a partir de la dotación de infraestructura de servicios como red de agua, cloacas, alumbrado, gas y electricidad además de cordón cuneta de fuente primaria de planificación del suelo. En el mismo DL, el art. 82 establece 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, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos. El art.70 constituye en autoridad primaria para el ordenamiento urbano a los gobiernos municipales.

Las distintas estrategias de intervención para el manejo del suelo urbano utilizadas se identifican en la Tabla N° 2. Se incorporaron 228,2 hectáreas de suelo urbano, o área complementaria, a partir de regularización normativa por saneamiento ambiental, asignación de indicadores urbanísticos a suelo creado, convenios urbanísticos para canje de suelo y cobro de plusvalía. De esta manera el municipio asume una cartera de suelo urbano cualificado a su dominio, para disponer para vivienda, equipamiento, o reserva.

Tabla N°2: Estrategias de generación de suelo urbano, Pehuajó 2007-2015.

Acción de la política urbana	Localización	Superficie	Instrumento	Configuración de la ciudad
Recuperación urbana DUE33.	I-D-Qta 125	4 ha	Ordenanza 3/2014 D1213/2015	Área urbana dotación de servicios, equipamiento, saneamiento ambiental
Canje de suelo para la construcción de viviendas por sede de la Coop. Eléctrica.	I-C- Qta 5	1ha	Ordenanza 19/2013 D 378/2013	Área urbana con servicios y equipamiento comunitario y de espacios verdes
Creación de suelo urbano Campo Rodríguez	II-B-Ch.167. Pc. 3 y 4. Folio 721/53 y DH 2/81.	94 ha	Ley de expropiación 14.567 decreto 41 (fecha 9/1/2014)	Reserva urbana. Expansión de la ciudad
Creación de suelo urbano Lote familia Gianni	II-B-Ch. 155 parte	3,2 ha aprox Queda suelo para el dominio municipal	Convenio, donación con Cargo.	Expansión, consolidación de bordes urbanos. Parque urbano, suelo residencial y equipamiento comunitario.
Creación de suelo urbano. Lote familia Lorenzo	Calles Acosta, Rawson, Payro y Venezuela	6 ha.	Convenio, donación con Cargo.	Parque urbano, ARTEH (área de retención temporaria de excedentes hídricos), suelo residencial, 48 parcelas
Creación de suelo. Campo de La Peña	II-B- Ch. 145 Av.	120 ha aprox	Ord 843/2014 Carta acuerdo. Asignación de zonificación e indicadores Ord.	Parcelas urbanas, plazas, equipamiento, 651 lotes municipales

			47/14. Plano subdivisión 80-24- 2015	
--	--	--	--	--

Fuente: ordenanzas municipales, sitios web cartoarba y urbasig (2018), entrevistas (2015,2018)

Varias son las explicaciones a esta evolución de la política urbana que en un marco de crecimiento económico, el elevado valor del suelo privaba a gran cantidad de población de acceder por la vía del mercado. De carácter contextual, en la macroimplementación de la política habitacional, los lineamientos de la política nacional promovieron la inversión territorial para la generación de empleo, dinamización de la economía local y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores. Desde el Ministerio de Planificación Nacional se promovió el Consejo Federal de Planificación que desató un proceso de planificación y articulación de las políticas territoriales en el todo el Territorio Nacional, jerarquizando y revalorizando las acciones de planificación territorial, abandonadas al momento de implementación de políticas de carácter neoliberal de ajuste y desguace del Estado.

En la meso implementación, el gobierno provincial, en 2005, recreó la Secretaría de Urbanismo, Tierra y Vivienda, con la intención de integrar áreas del Estado con incumbencia en la planificación y construcción del territorio, para definir políticas territoriales, con recursos humanos capacitados. Entonces, diversas capacitaciones para la gestión urbana fueron generadas desde esta Secretaría, como así también el aporte de recursos económicos para formar oficinas de planificación territorial, con equipamiento adecuado y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El vínculo con las Universidades Nacionales tuvo incidencia y aportó a la consolidación de un colectivo conformado por académicos, políticos, militantes sociales que problematizó el acceso al hábitat para los pobladores.

En la microimplementación de la política, a instancias locales a partir de 1983, y a resguardo del periodo 2003-2007, todos los gobiernos locales han extendido su mandato por dos, tres o cuatro periodos. La permanencia de equipos de gestión en el gobierno local aporta a la consolidación de la actividad burocrática técnico-administrativa. Por otro lado, el acceso al conocimiento y a instancias de divulgación de experiencias transitadas por otros municipios, aportaron a fortalecer y crear nuevas capacidades, innovando en la utilización de instrumentos de gestión. 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 y se condensan las políticas que se cristalizan en el espacio, asumiendo respuesta a problemáticas complejas. Por otro lado, la decisión política de incrementar la planta técnico-administrativa, en cantidad de recursos humanos profesionales, equipamiento y capacitación, fue significativa y clave para definir y sostener la acción pública local.

Reflexiones finales

El estudio longitudinal de la gestión urbana desplegada en Pehuajó, periodo 1983-2015, contextualizado en el proceso de descentralización de la política, en la fase de agudización de la mercantilización de la ciudad, aportó a reconocerla formación y el fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión urbana, hacia 2015. Específicamente, la intervención del gobierno local en el mercado de suelo urbano favoreció el acceso al suelo urbano y a la ciudad a grandes sectores de la población, e impactó en el precio del suelo, a la baja. Por otro lado, la decisión de colocar en el centro de la política urbana a la política habitacional obligó a pensar en la ciudad toda y al suelo como su principal componente, integrando las políticas sectoriales, complejizando la mirada sobre el problema urbano.

Así, planificar la ciudad, elaborar diagnóstico y propuestas de intervención con diferentes estrategias a partir de instrumentos de carácter normativo, convenios urbanísticos, formulación de un programa habitacional local registra *decisiones de la política y de formación de capacidades estatales locales técnico-administrativo apoyadas en aprendizajes de carácter instrumental, constante, cíclico e interactivo; y sociales que generaron capacidades de gestión*. Los tres conceptos en los que según Bennett y Howlett (1992) se cimienta el andamiaje de aprendizaje gubernamental sobre organizaciones, sobre programas y sobre instrumentos de políticas parecen haber sido apropiados por las instituciones gubernamentales responsables de decidir, diseñar e implementar políticas urbanas en Pehuajó.

Además, contar con liderazgo político desde el gobierno local es relevante, ya que los mejores instrumentos burocráticos administrativos poco resultan si falta una direccionalidad política estratégica, pero también, las mejores líneas estratégicas quedan en el camino sin funcionarios/as formado/as. Esta relación se retroalimenta. El reacomodamiento de las relaciones intergubernamentales apuntó a la jerarquización de los gobiernos locales para la implementación de la política.

La continuidad de los equipos de gestión aporta a la consolidación de la gestión y a la formación de capacidades estatales locales para la gestión urbana. El estudio de carácter longitudinal, de más de cuarenta años, es apropiado para registrar el proceso de aprendizaje de políticas y la formación de capacidades estatales locales, sostenido en el tiempo, registrando inercias propias de las políticas urbanas. Se verifica por otro lado, de acuerdo lo han referido Viñas, Page y Pirke (2018) que el aprendizaje orientado a políticas tiene carácter incremental y se efectiviza en periodos más largos. La divulgación de la innovación de políticas se extiende de un gobierno a otro, de un lugar a otro y retroalimenta las políticas existentes.

Finalmente, se pone en relieve el empoderamiento de los gobiernos locales, 2005-2015, que de pasivos depositarios de programas y recursos, transitaron hacia activos y propositivos, construyendo un círculo virtuoso donde la ciudad y sus habitantes resultan favorecidos.

Bibliografía

ABRAMO, Pedro (2006) "La ciudad caleidoscópica". Editorial Gesbiblo. S.L. España.

ABRAMO, Pedro (2012) "Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado de suelo" en CRAVINO, Cristina (2012) *Repensando la ciudad informal en América Latina* pp.199-232 Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.

ALONSO, Guillermo (2007) "Elementos para el análisis de capacidades estatales y políticas públicas" en Alonso (comp) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. pp 17-39. Buenos Aires, Prometeo Libros.

BAER, Luis y KAUW, Mark. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. EURE (Santiago), 42(126), 5-25. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>.

BENNETT Colin and HOWLETT Michael. (1992) "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change". *Policy Sciences* 25: pp 275-294. Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands Disponible en https://www.researchgate.net/publication/226113072_The_Lessons_of_Learning_Reconciling_Theories_of_Policy_Learning_and_Policy_Change consultado 11/9/2020)

BRUGUÉ Quim y GOMÀ, Ricard. (1998) "Gobierno local, ciudad y políticas urbanas. Estudios Demográficos y Urbanos". Volumen 13 N°3 (39) Colegio de México.

CAMPOS, Jesus (2019) "Aprendizaje de Políticas Públicas. El caso del Instituto Coahuilense de acceso a la información pública en México". *Revista Opera* 25, pp. 187-212. Disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6024/7752> consultado 5/11/2020)

CARRION, Fernando y ERAZO, Jaime (2016) El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política. LIBRUNAM 1907200 (consultado diciembre 2020)

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.

DEL RIO, Juan (2012) "El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis desde el mercado de las localizaciones intra-urbanas y las trayectorias de los habitantes" Tesis de doctorado. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf> consultado 1/3/2015)

DI VIRGILIO María Mercedes y RODRIGUEZ María Carla (2011) "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial" en Di Virgilio y

Rodriguez (comp) *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

FERNANDEZ WAGNER, Raúl (2002) "Urbanización y vivienda en el tercer mundo. El debate sobre la autoconstrucción" en Raúl Fernández Wagner, *Módulo 1 de Maestría en Hábitat y vivienda*". UNR. Rosario pp. 51-92.

FERNANDEZ WAGNER, Raúl (2008) "Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008". Los Polvorines. UNGS. Biblioteca Nacional. Buenos Aires.

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

JARAMILLO, Samuel. (2009) "Hacia una teoría de la Renta del Suelo Urbano". 2da. Edición. Universidad de los Andes. Facultad de Economía, CEDE. Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia.

JARAMILLO Samuel (2012) "Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales", en Clara Eugenia Salazar (coord.) *I-Regular: suelo y mercado en América Latina..* México D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales pp 33-83.

MARICHELAR, María Gabriela (2019) "Capacidades estatales locales adquiridas para la implementación de políticas urbanas, en la Provincia de Buenos Aires. El caso de Pehuajó". Publicado en actas 4° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos "Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a nuevos escenarios". ISSN N° 2618-4621. UNGS. Los Polvorines

MAY, Peter (1992) "Policy learning and failure. Journal of Public Policy" disponible en <https://www.jstor.org/stable/4007550> (consultado 19/9/2020)

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

REPETTO, Fabián (2004) "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina". INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52.

REPETTO, Fabián. (2007) "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del "tesoro perdido" de la política social latinoamericana". Capítulo 2 en ALONSO, Guillermo (comp). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

SCATOLINI, Luciano, DUARTE, Juan, HUTTON, Tobías (2020) “Hábitat, un desafío de todos” disponible en <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/07/15/habitat-un-desafio-de-todos-2/> consultado 15/7/2020)

VIÑAS, Verónica, PAGE, Angie, PIKE, Elisabeth (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles pueden ser sus dimensiones y cómo se medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 72, p.113-136. (Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357559243004> consultado 20/09/2020)

YUJNOVSKY, Oscar. (1984) *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. CEUR.