

Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio

Di Virgilio, María Mercedes - Arqueros Mejica, María Soledad y Guevara, Tomás

Introducción

El proceso de reforma del Estado encarado desde fines de la década de 1980 implicó profundas transformaciones en su conformación y modos de intervención. Entre las principales, se encuentran la privatización de los servicios públicos y de importantes empresas estatales, reduciéndose drásticamente el tamaño de los activos en manos del Estado Nacional. Un reflejo de ello fue el hecho de que el empleo público de nivel nacional pasara de comprender a más de 850 mil personas en 1989 a menos de 300 mil en 2000 (Oszlak, 2003). Esta drástica disminución se explica por la reducción del aparato estatal nacional, mediante los programas de retiro voluntario y jubilación anticipada, privatizaciones de empresas públicas, tercerizaciones de las funciones de apoyo, etc. Pero, también, se explican por la transferencia de funciones a los niveles subnacionales, principalmente de los sistemas de educación y salud.

La crisis de 2001-2002 marcó un quiebre en términos del patrón de acumulación imperante y generó una profunda reformulación del mismo. El régimen de acumulación resultante dio mayor importancia a la demanda agregada interna, a la industrialización y especialmente a la exportación de commodities como fuente de divisas para mantener controlada la balanza comercial y romper con la histórica restricción externa. En este contexto, desde 2002, el empleo público, en todos los niveles, no ha parado de crecer, observándose un crecimiento varias veces por encima del empleo privado. Según estimaciones, actualmente uno de

cada cinco hogares depende de este sector.¹ Este crecimiento es solo una manifestación de la multiplicación de las modalidades de intervención del Estado en la regulación de la actividad económica y en la provisión de bienes y servicios diversos. De la misma manera, la inversión pública aumentó considerablemente, impulsando fuertes transformaciones territoriales, de manera directa o indirecta, a través de un aumento sostenido del gasto público social. Estas iniciativas ponen en evidencia una recuperación del rol del Estado como un actor social fundamental en la actividad socioeconómica, no solo como mero regulador, sino también como productor y proveedor de bienes y servicios.

En términos de Oszlak (2011), se puede postular que desde entonces se han reformulado los tres niveles de intervención del Estado. En el nivel macro, se reformuló lo que el autor denomina los “pactos fundacionales”: de dominación (vinculado a la distribución y ejercicio del poder), funcional (vinculado a la división social del trabajo) y distributivo (de la riqueza). Esta reformulación de los pactos fundacionales se expresó, a su vez, en un cambio en la orientación de las políticas públicas (nivel meso) que, en el nivel micro, el de la vida cotidiana, implicaron un aumento de la capilaridad social del Estado, un aumento de su presencia en el territorio en todos los órdenes.

Descentralización, reformulación del rol del Estado y crecimiento del empleo público mediante, las “marcas” en el territorio dejadas por la acción del Estado tendieron a multiplicarse. Lamentablemente, lo hicieron en un marco que puede ser caracterizado como de fragmentación y desarticulación, no solo entre sus diferentes niveles, sino también entre diferentes organismos de un mismo nivel. En este marco, en este trabajo proponemos algunas reflexiones sobre la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio, haciendo hincapié en las políticas públicas urbanas, entendiéndolas como aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables, sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades” (Pradilla Cobos, 2007: 198).

1. *Clarín*, Suplemento Económico, 1 de abril de 2012.

Los nuevos espacios urbanos generados por las políticas neoliberales

El proceso de urbanización del Área Metropolitana de Buenos Aires tuvo en los loteos económicos uno de sus principales mecanismos de acceso al suelo urbano para los sectores populares. Este mecanismo explica buena parte del crecimiento y desarrollo del conurbano² entre las décadas de 1940 y 1970. Desde entonces, razones de índole económica y política determinaron el agotamiento de los loteos. El endurecimiento de las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda durante la última dictadura generaron entonces una enorme demanda habitacional insatisfecha que presionó sobre las condiciones de vida de los sectores populares (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011). Desde principios de la década del ochenta, el deterioro del régimen militar debilitó su capacidad represiva y permitió un proceso de repoblamiento de las villas y las ocupaciones masivas de tierra en la periferia, dando origen a decenas de asentamientos informales. Densificación de las villas y la conformación de nuevos asentamientos a través de ocupaciones de tierras son, desde entonces, los principales mecanismos de producción del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En este marco, la reforma del Estado iniciada en 1989 también habilitó un importante proceso de transferencia de tierras fiscales, desde el Estado Nacional, a las provincias y municipios, e incluso directamente a sus ocupantes o personas jurídicas que los agrupan, como forma de regularizar la situación dominial de estos barrios. Así, el marco normativo de la Emergencia Económica sirvió también de encuadre para la implementación de políticas de regularización dominial. Esta política de regularización intentó dar respuesta a años de inacción por parte del Estado, que ante la falta de alternativas de políticas, no tuvo más remedio que “dejar hacer” a la población que buscó satisfacer como pudo

2. El conurbano de Buenos está compuesto por 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. Está conformado por la primera corona que incluye catorce partidos completamente urbanizados y la segunda corona que incluye diez partidos parcialmente urbanizados. Sumados a la Ciudad de Buenos Aires, conforman el denominado Gran Buenos Aires.

sus necesidades habitacionales. Pero la implementación de esta política de tierras estuvo signada por la fragmentación y la falta de planificación. Los diferentes casos avanzaron de forma irregular sin parámetros precisos, dependiendo estrechamente de su localización, la capacidad de articulación con los otros niveles de gobierno involucrados (municipal y provincial), la capacidad organizativa de la población involucrada, etc. El deterioro progresivo de la situación económica durante la década del noventa y las limitaciones de esta política de regularización, consolidaron una configuración territorial donde primó la precariedad en las condiciones de vida.

Asimismo, la sanción del Decreto Ley 8.912 en 1977 generó el marco normativo para lo que Torres (2001) denominó la suburbanización de las elites, que multiplicaron las urbanizaciones cerradas en la periferia, desplazando de sus localizaciones tradicionales a las urbanizaciones de los sectores populares. Esta tipología que implica un consumo masivo de suelo y la apropiación privada de rentas extraordinarias por parte de los desarrolladores, se desarrolló en el marco de un debilitamiento de las instancias de ordenamiento y planificación urbana. Los patrones de la urbanización neoliberal determinaron que urbanizaciones informales de sectores populares y urbanizaciones cerradas de sectores medios-altos y altos convivan desde entonces en los mismos territorios, aumentando la fragmentación territorial y la segregación socio-espacial de la región.

Desde 2003, de la mano del crecimiento económico y del sostenimiento por parte del Estado de la demanda agregada y de la capacidad de consumo de las mayorías, se produjo una renovada tendencia a la centralización de las políticas sociales, marcando cierta tensión con el proceso inconcluso de descentralización y reformulándolo parcialmente. Una buena parte de la descentralización de la década de 1990 respondió a la necesidad de aliviar la carga fiscal del Gobierno Nacional, por lo que la creación de instancias de articulación de las políticas descentralizadas orientadas a evitar la segmentación y la fragmentación que profundizaran desigualdades territoriales quedó pendiente. En este marco, las principales políticas sociales de la última etapa estuvieron marcadas por el rol protagónico del Estado Nacional. Rodríguez y Di Virgilio *et al.*, (2007) denominan “giro recentralizador” a este fenómeno en el campo de las políticas habitacionales, rasgo extensivo a las políticas sociales de

la etapa en curso. Entre las iniciativas de carácter universal se pueden mencionar la extensión de las jubilaciones a población que había hecho aportes parciales a través de un sistema de moratoria y la creación del sistema de asignaciones universales para los trabajadores no registrados en el sistema formal. También se multiplicaron las políticas sociales focalizadas, impulsadas desde organismos como la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (el Plan “Techo y Trabajo”, primero, y los sucesivos Planes Federales, después), el Ministerio de Trabajo (Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional) y el Ministerio de Desarrollo Social (como el Plan Argentina Trabaja), por solo nombrar algunos, que para su implementación territorial requieren de la articulación con los niveles provinciales y municipales de gobierno, dando lugar a una renovada y marcada presencia estatal en los barrios populares. Otro tanto puede señalarse en función de la relación entre los gobiernos provinciales y municipales, especialmente en aquellas provincias que mayor margen de maniobra tienen en función de su disponibilidad de recursos propios para generar políticas públicas.

No obstante, a diferencia de otros sectores, en lo atinente a los procesos de producción del hábitat la orientación pública siguió dejando librado a las peripecias del mercado el crecimiento urbano, en una clara continuidad con el período neoliberal. El accionar de los agentes privados en el territorio –desarrolladores urbanos, loteadores piratas, pequeños rentistas informales– al dar respuesta solo a una proporción limitada de la demanda dio origen a nuevas ocupaciones y conflictos por la apropiación del espacio urbano. Los conflictos en torno al acceso al suelo se extendieron en la última década, tanto en el ámbito rural por el *boom* del sector agroexportador, como en el ámbito urbano producto de la valorización inmobiliaria, las prácticas especulativas y la falta de regulación adecuada.

De esta manera, se configura un escenario en el que la acción pública, pese a su reciente revitalización, llega siempre *ex post*, de manera desarticulada y fragmentada, a tratar de consolidar lo que se genera informalmente en estos territorios producidos todavía hoy bajo el signo del neoliberalismo. No alcanza para revertir esta lógica “bajar” recursos desde el Estado en políticas sociales de carácter universal o focalizado, sino que es necesario cambiar las formas y mecanismos de producción

del espacio urbano. Por ello, los desafíos sobre la integralidad de la acción pública siguen pendientes, fundamentalmente a través de los objetivos de la coherencia y la coordinación en las políticas públicas, para cuestionar la lógica imperante en la producción del espacio urbano e impulsar modalidades alternativas y no meras intervenciones paliativas y/o remediales. En un contexto de reformulación del rol del Estado en la última década, se vuelve indispensable reflexionar sobre las características de la intervención pública y su capacidad de impulsar en el territorio las transformaciones largamente postergadas.

En las secciones que siguen abordaremos sintéticamente algunas de las principales marcas de la intervención estatal en el territorio a fin de mostrar los déficits persistentes en materia de coordinación e integralidad.

El impulso a las políticas de valorización y sus consecuencias

A pesar de la multiplicación de iniciativas públicas en los últimos años, se abren interrogantes sobre su resultado en términos de producción del espacio urbano y acceso a la ciudad para los sectores medios y populares. Ello se debe, en parte, a problemas inherentes al proceso de implementación de las iniciativas, pero fundamentalmente a las tensiones que introduce la ausencia de una política de producción de suelo urbano y a la promoción por parte del Estado de procesos de valorización, tanto en áreas centrales como en algunas zonas de la periferia.

Esto es especialmente claro en la Ciudad de Buenos Aires, en donde desde la década del noventa, se impulsa la renovación de su área central y su expansión hacia el este y el sur, incorporando progresivamente a barrios como Puerto Madero, La Boca, San Telmo, etc. Lo mismo puede afirmarse para algunos barrios del oeste que están experimentando intensos procesos de renovación, como Villa Urquiza y Villa Crespo. Asimismo, como ya se mencionó, gran parte de la periferia fue objeto en los últimos años de un proceso de urbanización acelerado vinculado a la emergencia de las urbanizaciones cerradas y otras tipologías orientadas a sectores de ingresos medios y altos.

Estos procesos, si bien impulsados por actores y capitales privados, son facilitados por una activa intervención del Estado en materia de regulación urbana y de inversión en obra pública y equipamiento colectivo, para promover las inversiones. Si bien la política de extensión y consolidación del área central de la CABA puede ser rastreada en muchas instancias de planificación desde la recuperación democrática, lo cierto es que la intervención pública se caracterizó por su acción espasmódica, incorporando “parches” (modificaciones parciales) a la normativa, siguiendo las presiones o demandas del sector inmobiliario privado (Guevara, 2010). La urbanización periférica también siguió estos patrones y fue percibida por los gobiernos locales como uno de los pocos vectores capaz de generar actividad económica y empleo que puede ser controlados a nivel local, conformando verdaderas “máquinas de crecimiento” según la terminología acuñada por Molotch (1976). Existen casos realmente ilustrativos en este sentido, como es el Municipio de Tigre que ha promovido activamente la expansión de urbanizaciones cerradas en su territorio.

Siguiendo a Pérez (2004), se puede postular que las operaciones privadas se apropiaron de la planificación urbana y le imprimieron un sesgo fuertemente especulativo que apuntaba a maximizar los diferenciales de renta urbana antes que a satisfacer las demandas de la población. El desarrollo urbano resultante de estos procesos de urbanización especulativos difícilmente pudo ser compatibilizado con las necesidades y demandas de la población en general. Se limitó a generar espacios privilegiados dentro de la estructura urbana –con situaciones extremas de aislamiento y segregación como en el caso de Puerto Madero– que implicaron procesos de valorización inmobiliaria y de transferencia de renta urbana al sector privado (Guevara, 2012).

Los procesos de renovación urbana si no media una intervención estatal específica en sentido contrario, tienen consecuencias sociales y económicas desfavorables para la población de menores recursos, que puede verse desplazada por el aumento del costo de vida (Herzer, Di Virgilio, Guevara, Imori, Ramos y Vitale, 2011). En estos casos, la promoción de los procesos de renovación urbana por parte del Estado termina generando efectos no buscados, aumentando la presión demográfica sobre territorios degradados que presentan condiciones de vida ya de

por sí deficitarias. En algunos casos, el desplazamiento de la población fue un efecto explícito de la intervención estatal –como en los casos de las ciudades de Mar del Plata y Córdoba– relocalizando en la periferia barrios populares enteros y generando centralidades cada vez más excluyentes (Rodríguez y Di Virglio, 2011).

El Estado produciendo ciudad: los planes federales de vivienda

Sin embargo, no todo fue urbanización especulativa en los últimos años. Desde 2002, también el Estado recuperó la iniciativa en términos de producción de viviendas sociales para sectores medios bajos y bajos. Como plantea Vio (2011), las políticas habitacionales contribuyen a la producción del valor de uso complejo que es la urbanización de dos maneras: por su capacidad de producir ciudad y por su aptitud para incidir en la configuración de un patrón de distribución de la población en el territorio, determinando en gran medida el acceso a dicho valor de uso complejo. Históricamente, el proceso de urbanización del AMBA planteó una configuración urbana extendida, de bajas densidades poblacionales y con escasa consolidación del espacio urbano. Los sectores populares se vieron confinados en gran medida a zonas periféricas y poco consolidadas, de acuerdo con los patrones de estructuración de las rentas del suelo urbano.

En este sentido, una de las principales iniciativas del Estado en los últimos años fue la formulación e implementación de los planes federales de vivienda. Después de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, los planes federales de vivienda constituyen sin dudas la principal iniciativa en términos habitacionales del país. Esta serie de programas se inicia en el año 2002, cuando en el contexto de una profunda crisis económica y social se lanzó el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que apuntaba a la construcción a través de cooperativas de trabajo. Este programa, con una clara intención de reactivar la economía y generar puestos de trabajo, fue ejecutado de manera bastante dispar por dificultades y rigideces en su ejecución. Se destacan la Provincia de Buenos Aires y Jujuy como dos de las provincias que mayor cantidad de viviendas lograron construir, en gran medida por

la exitosa articulación con organizaciones territoriales de base como la Federación de Tierra y Vivienda y la Tupac Amaru.

El programa Techo y Trabajo fue solo el primero de una serie de programas habitacionales que fueron impulsados desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a partir de entonces. El más importante es el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) que en sus etapas uno y dos implicaba la construcción de más de 250 mil soluciones habitacionales, de las cuáles al 2012 se concluyeron algo más de 177 mil. Le siguen en importancia el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), un programa que cuenta con financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que implica el mejoramiento de algo más de 120 mil soluciones habitacionales, de las que lleva ejecutada 92 mil; y el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional (PFMV).

En total, en el marco de los planes federales están previstas más de 900 mil soluciones habitacionales, de las que a 2012, se ejecutaron algo más de 680 mil. Estas iniciativas implican una masiva intervención urbana por parte del Estado que no suele estar articulada con los planes de ordenamiento territorial de las diferentes localidades donde se insertan. Antes bien, parece que los planes “bajan” al territorio de manera desarticulada, lo que hace que muchas veces se localicen en lugares mal ubicados, con poca accesibilidad, incluso sin servicios. Esto es especialmente cierto porque los planes de construcción de viviendas nuevas no contemplan la provisión de suelo, que suele depender de la disponibilidad de los municipios o las provincias o de acuerdos con las empresas constructoras, que directamente reemplazan en la provisión de suelo a la función de planificación de la instancia estatal. Del Río y Duarte (2011) relevaron los diferentes mecanismos de adquisición y gestión del suelo urbano para viabilizar la implementación de estos planes: más del 52% fue provisto por empresas, al tiempo que 12% eran tierras fiscales ya ocupadas por los habitantes de manera informal. Esto implica que en más del 62% de las localizaciones el Estado tuvo escasa o nula injerencia en términos de su localización e inserción en la estructura urbana. En el 38% restante incluye compras directas, donaciones en pago, expropiaciones, etc., en proporciones diversas, pero no existen definiciones

claras en materia de planificación urbana sobre donde deben de localizarse las viviendas a construir.

El resultado de esto en términos de ordenamiento territorial y planificación urbana, es deficitario: en muchos casos el Estado construye viviendas allí donde el mercado no tiene ningún interés de actuar y refuerza los procesos de segregación socio-espacial (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Asimismo, los planes federales se financian con fondos extrapresupuestarios, provenientes del superávit fiscal, lo que permite una mayor discrecionalidad por parte del Gobierno Nacional en el establecimiento de cupos por provincia y en su implementación, lo que les resta previsibilidad e introduce sesgos importantes, vinculados a la dinámica de acumulación política de cada una de las instancias estatales involucradas. Vio (2011) concluye que los planes federales no cuestionan el patrón de localización intrametropolitana de los sectores populares, ya que las viviendas se construyeron en localizaciones muy similares a las que ocupaban los mismos sectores sociales sin mediación de dicha política habitacional.

En 2012 se anunció el Programa de Créditos de Argentina (PROCREAR) que tiene como objetivo la financiación de la construcción de 400 mil viviendas en cuatro años, convirtiéndose en otro hito de la política habitacional de este período. Para llevarlo a cabo, se dispone la conformación de un fideicomiso entre el Banco Hipotecario Nacional (65% estatal pero de gestión privada), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Economía, y el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado. La novedad de este anuncio es que contempla una masiva provisión de tierras fiscales para urbanizar (1.700 hectáreas), salvando uno de los principales obstáculos de los planes federales (Ostuni, 2009). Si bien aún falta información sistemática sobre el emplazamiento de las intervenciones, el estado registral de las tierras, la factibilidad de su urbanización, etc., no deja de ser auspicioso que se incorpore la variable suelo como un elemento de la política pública del Gobierno Nacional. Asimismo, se prevé el financiamiento para la construcción de viviendas en terrenos que ya estén en manos de sus propietarios, incluso para la densificación en terrenos ya construidos, lo que implica una forma de movilizar suelo ya urbanizado,

lo que también es un criterio positivo y novedoso en materia de política pública. Recién están empezando a ejecutarse los primeros créditos –ya hay más de sesenta hogares que salieron beneficiados en los sorteos– y se están licitando las obras para los desarrollos en tierras fiscales. Este plan implica un gran desafío en términos de planificación y gestión por parte del Estado de los procesos de producción de espacio urbano, el cual debe contar con todos los bienes y servicios necesarios para su adecuada integración urbana, a diferencia de muchos de los emprendimientos generados en los últimos años. Esto implica atacar de raíz la lógica de producción del espacio urbano vigente que estuvo dirigida por la dinámica de la acumulación de capital, la valorización inmobiliaria especulativa y la apropiación de rentas extraordinarias.

Las políticas de regularización: el Estado llegando tarde y mal

La inversión pública en materia de vivienda social muchas veces ve reducida su eficacia porque el Estado, en sus diferentes niveles, no logra dar respuesta a los problemas en plazos que se adecúen al dinamismo de los procesos de producción del hábitat (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2013). Esto es especialmente cierto para las políticas de regularización que, por definición, implican una acción pública remedial o paliativa, orientada a paliar un problemática constituida previamente.

Las políticas de regularización se comenzaron a desarrollar fuertemente en Argentina durante la década del ochenta, marcando una transición en el paradigma de las políticas habitacionales desde la erradicación a la radicación (Vitale, 2009). La Ley de Emergencia Económica N° 23.697 de 1989, que dio el marco para las privatizaciones masivas de empresas y servicios públicos, también proporcionó el marco para la desafectación y transferencia de inmuebles fiscales, previa declaración de su innecesariedad para los objetivos de gestión. Esta normativa afectaba a la administración central, a los organismos autárquicos y a las empresas estatales y se completa con las leyes 24.146 de 1992 y 24.768 de 1997 (Scattolini, s/f).

La reglamentación de esta política de transferencia de tierras se dio a partir de una serie de Decretos, como el 1.001 de 1990 que autoriza

la venta de tierras localizadas en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 15, Villa 20, Villa 21-24, Villa 31 y Barrio Mitre) a sus ocupantes o a formas asociativas legalmente constituidas que los representen y el Decreto 2.441/90 que autorizó la venta de tierras localizadas en la Provincia de Buenos Aires.³

En este eje de políticas de regularización se inscriben también muchos de los planes federales reseñados anteriormente en el primer eje: el PROMEBA, el PFMV, el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA), con 6.000 soluciones

3. En 1991, el Decreto 846 crea la Comisión de Tierras Fiscales-Programa Arraigo con la finalidad de relevar y transferir las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares, diseñar programas de reordenamiento urbano y de vivienda, promover la participación de las organizaciones sociales involucradas. También, los Decretos 407 y 809 de 1991 regulan la venta de tierras para otros fines distintos al hábitat social. Asimismo, el Decreto 2.137 de 1991 crea la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, encargada de dichas transferencias, reemplazando en dicha tarea a la Administración General de Inmuebles Fiscales. De la misma manera, la Ley Nº 23.967 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para la transferencia de tierras a Provincias y Municipios, reglamentado por el Decreto Nº 591 de 1991, para su posterior venta a sus actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes. En 1992, la Ley Nº 24.146 también dispone la transferencia a título gratuito de tierras declaradas innecesarias a Provincias y Municipios para su posterior transferencia a sus ocupantes o incorporación a planes de vivienda social. En 2004, el Decreto 835 creó el Banco Social de Tierras en el ámbito de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Nacionales-Programa Arraigo, que incorpora a los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales. Posteriormente, en 2006 el Decreto 158 creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social en la órbita de la Presidencia de la Nación, que absorbió a la Comisión Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo. En su ámbito se creó el Banco Social de Tierras. En 2008, el Decreto 341 la transfirió al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, modificándole su denominación por la de Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica". La Comisión se ocupa de intervenir en la regularización dominial y urbanística de urbanizaciones informales, donde actúa en coordinación con organizaciones de base y organismos de gobierno locales y provinciales. Solo para el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo se encuentra interviniendo en más de 44 barrios, donde habitan 35.000 hogares y alrededor de 123 habitantes. Información disponible en el sitio web www.tierras.gob.ar. Asimismo, en la actualidad cuenta con un plan de producción de suelo urbano para el período 2012-16 para la producción de alrededor de 200 mil lotes de suelo urbano urbanizado para sectores populares, pero del que todavía no hay mayor información.

habitacionales terminadas; el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), con 12.000 soluciones habitacionales previstas y 9.000 ejecutadas; el Programa Rosario Hábitat, que también cuenta con financiamiento del BID, con más de 4.000 soluciones habitacionales previstas y 3.700 ejecutadas; etc.

Como se puede observar, la política de regularización comenzó a generarse como un efecto colateral del proceso de reforma del Estado impulsado por los gobiernos neoliberales. Para esta época, sin embargo, los procesos masivos de ocupación de tierras ya llevaban más de una década en curso, por lo que la acción del Estado llegaba tarde y mal para remediar las falencias de los mecanismos de acceso al suelo y a la vivienda para sectores populares. De esta forma, de nuevo, no hacía más que sancionar y legitimar la lógica dominante de producción del espacio urbano. La mayor parte de los barrios resultantes presentaban condiciones muy deficitarias en términos de infraestructura y equipamiento, la cual se fue resolviendo parcialmente a lo largo de los años, con dispar suerte.

Muchos de los procesos de regularización iniciados se mantienen inconclusos en términos formales, porque no se finalizó la adjudicación de títulos de propiedad a las familias o a los colectivos involucrados. En aquellos casos en que llegaron a buen puerto, demoraron años —o décadas— en finalizarse, como puede ser el caso de San Jorge con más de veinte años de duración (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011).

Sobre este complejo panorama se sobreimpusieron los planes federales de mejoramiento y regularización reseñados, haciendo difícil su incorporación a una lógica de planeamiento y ordenamiento territorial eficaz. También intervinieron las políticas sociales focalizadas que contribuyeron a profundizar la fragmentación socio-territorial, especialmente cuando los criterios de focalización fueron rígidos y arbitrarios, y no tuvieron en cuenta la dinámica social preexistente en dichos territorios (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

La acción pública intervino *ex post* tratando de remediar las condiciones deficitarias que imponía la lógica de producción del espacio urbano para las grandes mayorías. Asimismo, sin una adecuada política de producción de suelo urbano, las políticas de regularización pueden tener como efecto negativo la consolidación de un círculo vicioso de la informalidad y precariedad urbana, al favorecer los procesos de acumulación

de los loteadores piratas y pequeños rentistas del mercado informal (Smolka, 2003).

A modo de conclusión: reflexiones sobre la integralidad de la intervención pública en el territorio

En este trabajo reseñamos brevemente algunas de las principales iniciativas públicas cuyas marcas se hacen evidentes en el territorio, coadyuvando en su estructuración e influyendo en el desarrollo de la vida cotidiana de las personas y hogares de sectores populares.

El heterogéneo espacio urbano en la actualidad es el resultante del despliegue de una lógica de producción del espacio que otorgó primacía al mercado como criterio de asignación de recursos, promoviendo los procesos de valorización y especulación inmobiliaria. La planificación urbana en este contexto fue privatizada y pasó a estar orientada básicamente por los criterios de maximización de las rentas extraordinarias. Esto vale tanto los procesos de renovación en áreas centrales como para la expansión de las nuevas urbanizaciones cerradas en la periferia de las ciudades.

Como contrapartida, ante el bloqueo de los mecanismos tradicionales de acceso al suelo y a la vivienda, se masificaron los procesos de ocupación y autoproducción de barrios populares, muchas veces en condiciones habitacionales deficitarias y precarias. Sobre estos territorios producidos bajo el signo neoliberal se fueron sucediendo diversas políticas públicas que impactaron fuertemente en el territorio, dejando sucesivas marcas en un contexto de renovada iniciativa estatal: políticas de transferencia de tierras a sus ocupantes, planes de construcción de viviendas nuevas, planes de mejoramiento habitacional e infraestructura básica, etc. Estas intervenciones, buenas en sí mismas, impulsadas en su mayoría por el Gobierno Nacional, se dieron desarticuladas de los planes de ordenamiento territorial, en cabeza de los gobiernos locales, generando un importante desfase entre disponibilidad de recursos y facultades legales de ordenamiento y planificación. Este desfase profundizó la determinación de las instancias de mediación política, aumentando la importancia de los alineamientos y la lógica de acumulación política entre

los diferentes niveles del Estado. La desarticulación de las intervenciones primó en uno u otro caso, fragmentando y segmentando el territorio.

En conclusión, sintética pero contundente, se puede postular que así como la investigación ha probado largamente que la década del noventa no implicó un “retiro del Estado”, sino una reformulación de sus formas de gestión y modalidades de intervención, subordinándose al capital privado y a la lógica del mercado; puede postularse que el proceso de recuperación del rol del Estado desde 2002 no necesariamente estuvo acompañado de las instancias de articulación y planificación necesarias para volver eficaz esta renovada intervención estatal en su aspecto de factor de estructuración del territorio. Por el contrario, la acción estatal parece ser más bien tardía y poco eficaz y generar efectos negativos al reforzar las fracturas territoriales preexistentes o crear nuevas.

De esta manera, sobre un proceso de producción del espacio urbano que está librado a la dinámica inmobiliaria de valorización y especulación, sobre el que el Estado tiene poca o nula injerencia y de cuyo valor generado se apropia poco o nada, se sobreimprimen un conjunto heterogéneo y desarticulado de intervenciones estatales que muchas veces refuerzan los patrones de segregación y fragmentación socio-territorial, restando eficacia al esfuerzo público en materia de normativa, políticas públicas y recursos destinados. Esta situación arroja serios interrogantes sobre la capacidad de esta acción pública para promover verdaderos procesos de integración social y urbana y generar las condiciones de acceso a la ciudad para todos los habitantes.

Así configurada, la intervención estatal *ex post*, en un contexto de restricción al acceso al suelo urbano para los sectores populares y de primacía de la lógica capitalista de producción del espacio urbano, configura un círculo vicioso donde la acción pública termina convalidando los procesos de producción informal del espacio urbano, la apropiación de renta por parte de especuladores, loteadores y desarrolladores informales y generando espacios urbanos que se integran de manera deficitaria en la estructura urbana.

Una década después de iniciado este proceso se ha vuelto notable el aumento de la capilaridad social del Estado en todos sus niveles. Se ha recuperado a las políticas públicas como herramientas de intervención y transformación de la realidad social. Esta realidad se vive y se observa

fuertemente en el territorio, especialmente en los barrios populares, donde el Estado llega a impactar en la vida cotidiana de las personas de múltiples formas, volviéndose una presencia constante. No obstante, se hace necesario profundizar la reflexión sobre las implicancias de la acción pública en términos de los procesos de producción del espacio urbano para promover una nueva forma de intervención pública que rompa con la lógica dominante, la cual todavía hoy está profundamente vinculada al paradigma neoliberal.

Referencias bibliográficas

- Del Río, Juan Pablo y Juan Ignacio Duarte (2011), “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonaerense (2003-2009)”, en *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones El café de las ciudades.
- Di Virgilio, María Mercedes, Soledad Arqueros y Tomás Guevara (2013), “Regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ejes analíticos”, en *Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. Memorias del Seminario Internacional*, Zapopan, Jalisco, Editorial Universitaria, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- Di Virgilio, María Mercedes, Soledad Arqueros y Tomás Guevara (2011), “Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista Ciudad y Territorio*, Vol. 167, pp. 109-129, Ministerio de Vivienda de España, Madrid.
- Guevara, Tomás (2010), *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*, Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Guevara, Tomás (2012), “La valorización inmobiliaria como política pública en Buenos Aires” en *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 1, <http://www.rdi.andir-south.org/>.
- Herzer, Hilda, María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Julia Ramos y Pablo Vitale (2011), “Unos llegan y otros se van: cambios y permanencias en el barrio de La Boca”, en *Revista Población de Buenos Aires*, Año 8, número 14, octubre de 2011, Buenos Aires.
- Molotch, Harvey (1976), “The city as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”, en *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, Sep. 1976, pp. 309-332.
- Ostuni, Fernando (2009), *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2003), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168, enero-marzo 2003, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2011), “El rol del Estado: micro, meso, macro”, Conferencia dictada en el *VI Congreso de Administración Pública* organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, 7 de julio de 2011, Resistencia.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*, México DF, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, María Carla y María Mercedes Di Virgilio (2011), “El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar”, en *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, Buenos Aires, Prometeo.
- Scatolini, Juan Luciano (s/f), “Bienes inmuebles del Estado. Su fin social”. Disponible en www.vivienda.mosp.gba.gov.ar. Consultado el 10/05/2012.
- Smolka, Martim (2003), “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, en *Land Lines*, Vol. 15, No. 1, Lincoln Institute of Land Policy.

- Torres, Horacio (2001), “Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990”, en *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano y Regionales*, Vol. 2, N°. 8, Santiago de Chile.
- Vio, Marcela (2011), “Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires. Prometeo.
- Vitale, Pablo (2009), *Villas, Política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes*, Trabajo de Integración Final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.