

# 1

## **CAPACIDADES ESTRATÉGICAS PARA EL DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS INTEGRALES Y SOSTENIBLES DE HÁBITAT EN MUNICIPIOS ARGENTINOS**

### **SPECIFIC INSTITUTIONAL CAPACITIES FOR DESIGN AND MANAGEMENT OF INTEGRAL AND SUSTAINABLE HABITAT POLICIES IN ARGENTINE MUNICIPALITIES**

**Daniela Mariana Gargantini<sup>1</sup>**

Recibido: 04/04/2020

Aceptado: 08/05/2020

#### **RESUMEN**

La cuestión urbano-habitacional posee gran importancia en la determinación de la pobreza. Si bien los municipios resultan el nivel estatal encargado de la regulación territorial, la insuficiencia histórica de las políticas habitacionales se encuentra fuertemente asociada no sólo a las condiciones sino a las capacidades disponibles en dichos ámbitos.

Este trabajo, sustentado en investigaciones posdoctorales de diseño descriptivo-explicativos y estudios de casos, indaga sobre las capacidades institucionales estratégicas necesarias en los gobiernos locales argentinos para el diseño y gestión de las políticas habitacionales integrales y sostenibles, adecuadas a las necesidades existentes. También se proponen indicadores mínimos para dar cuenta de las mismas a nivel local.

Se busca así contribuir al mejoramiento de las capacidades de gestión urbano-habitacional a nivel municipal.

1. Centro Experimental de la Vivienda Económica, CONICET-Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.  
Contacto: [dmgargantini@gmail.com](mailto:dmgargantini@gmail.com)

## **PALABRAS CLAVES :** capacidades estratégicas- municipios- políticas habitacionales

### **ABSTRACT**

*The urban-housing issue is of great importance in determining poverty. Although the municipalities are the state level in charge of territorial regulation, the historical insufficiency of housing policies is strongly associated not only with the conditions, but with the capacities available in these areas.*

*This work, supported by descriptive-explanatory post-doctoral research and case studies, investigates the strategic institutional capacities necessary in Argentine local governments for the design and management of comprehensive and sustainable housing policies, appropriate to existing needs. Minimum indicators are also proposed to account for them at the local level.*

*Thus, the aim is to contribute to the improvement of urban-housing management capacities at the municipal level.*

**KEYWORDS :** *strategic capacities- municipalities- housing policies*

## **INTRODUCCIÓN**

Actualmente más de la cuarta parte de los hogares argentinos padecen situaciones habitacionales deficitarias, verificándose una concentración de las precariedades en los centros no metropolitanos. Concomitantemente con lo que sucede en la región, la cuestión urbano-habitacional resulta uno de los aspectos que mayor envergadura posee en la determinación de la pobreza en el país. Estas problemáticas resultan fuertes desafíos en el diseño de programas socio-habitacionales, exigiendo capacidades diferenciadas de gestión para atenderlas.

Las diferentes políticas socio-habitacionales desarrolladas en Argentina fueron históricamente concebidas bajo modelos centralizados de gestión tradicional. Las mismas desconocieron que el gobierno local o municipal es quien no solo conoce con mayor detalle y pertinencia la naturaleza y alcance de las situaciones a resolver, sino que constituye el nivel estatal que cuenta entre sus competencias centrales con la facultad de intervenir de manera directa sobre los asuntos urbano-habitacionales que afectan su ámbito territorial. De esta manera, las políticas han inhibido otras ofertas habitacionales adaptadas a la realidad local, siendo una de las razones por las cuales han resultado insuficientes cuantitativa como cualitativamente. De

allí que la incorporación y replanteo del rol del municipio en la definición y gestión de las políticas habitacionales, resulta un punto de análisis y debate.

Más allá de que las condiciones institucionales resultan restringidas en cuanto a lo referido a niveles de autonomía política y acceso a fuentes de financiamiento no discrecionales, estudios recientes (Gargantini y Pedrotti, 2018; Rosatti, 2012; Cravacuore, 2015) dan cuenta de una actitud pasiva por parte de los municipios a las responsabilidades y posibilidades que les permitirían resolver las problemáticas de su territorio. Ante ello existen funciones y recursos propios de este nivel -específicamente relacionadas al desarrollo y la planificación urbana- que no son ejercidas ni puestas en funcionamiento por los mismos gobiernos locales.

Esta realidad exige una mayor asunción, consideración, ampliación y fortalecimiento de las capacidades de gestión territorial del municipio -tanto políticas como técnicas- en el diseño y gestión de políticas habitacionales más pertinentes.

Bajo este marco contextual, y a partir de los aportes específicos de la ciencia política, la administración pública, el derecho y la economía, complementarios a aquellos derivados de los estudios urbano-habitacionales, el presente trabajo indaga sobre las capacidades institucionales específicas y estratégicas necesarias en los municipios argentinos para el diseño y gestión de políticas habitacionales integrales y sostenibles, adecuadas a las necesidades habitacionales existentes. Lo hace desde el reconocimiento de los límites y posibilidades que los marcos políticos, normativos, tributarios y fiscales vigentes en el país otorgan a los gobiernos locales.

El trabajo que aquí se presenta es producto de investigaciones posdoctorales de diseño descriptivo-explicativos desarrollados en el último bienio. Las mismas se complementaron con estudios de casos provenientes de trabajos previos, así como revisiones bibliográficas y documentación específica disponible de cada uno de ellos.

Las unidades de análisis de estudio se circunscribieron, en un marco general, a proyectos y programas locales de hábitat. En términos específicos, se analizaron los procesos derivados de los casos provenientes del “Estudio de los Sistemas de Registro de Demanda Habitacional y Políticas Locales del Hábitat” (Gargantini, Nievas y Gordo, 2015)<sup>2</sup> y del Programa de Apoyo

2. La base de datos de dicho estudio la constituyeron 49 municipios de distintas escalas -pequeños, intermedios y grandes- distribuidos por distintas regiones del país -Centro, Patagonia, Norte, Cuyo y Litoral-.

a la Gestión Local del Hábitat, vigente durante el período 2014-2016. Ambos fueron desarrollados entre la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación y el Centro Experimental de la Vivienda Económica<sup>3</sup>. Estos estudios combinaron relevamientos nacionales y talleres de asesoramiento y capacitación realizados a municipios de distintas escalas y regiones del país.

A ellos se sumaron aquellos que integraron el Programa de Asistencia Técnica a municipios del país, desarrollado por el Área de Gestión Integral del Hábitat del Centro Experimental de la Vivienda Económica desde el 2014 a la fecha. También se identificaron casos recomendados por especialistas referentes en la materia<sup>4</sup>.

Sobre estas unidades de análisis se profundizó el estudio de variables e indicadores pre-seleccionadas en base al marco conceptual elaborado, derivados de la articulación y aportes interdisciplinarios mencionados. Las técnicas de recolección de información que se propusieron fueron, en un primer momento, la recolección bibliográfica ya sea de primera o segunda fuente sobre las temáticas y casos propuestos para el estudio, así como información derivada de entrevistas y encuestas *ad hoc*.

Desde una estructura que parte del reconocimiento de las competencias del gobierno local en el manejo del territorio, las necesidades a las que debe hacer frente y las condiciones institucionales en las que dicho rol hoy es ejercido, el artículo avanza hacia el detalle descriptivo de las capacidades específicas y estratégicas necesarias para una gestión integral y sostenible del hábitat. Finalmente se proponen una serie de indicadores mínimos para dar cuenta de dicha capacidad a nivel local.

Este trabajo busca así contribuir a la detección de insumos factibles de ser capitalizados en el mejoramiento de las capacidades de gestión local adecuadas a las necesidades urbano-habitacionales vigentes.

3. Ver [www.ceve.org.ar](http://www.ceve.org.ar) (consulta: abril 2020)

4. Los referentes expertos, así como los casos recomendados por ellos surgieron a partir del proyecto "Estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad" (2016-2019) Financiación: Universidad Católica de Córdoba.

## NECESIDADES HABITACIONALES, FUNCIONES-INCUMBENCIAS Y CONDICIONES MACROPOLÍTICAS DE ACTUACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA URBANO-HABITACIONAL

A nivel habitacional la situación argentina se caracteriza por el 28,4 % de los 12.171.675 hogares registrados en el último Censo (INDEC, 2010) bajo situaciones deficitarias. Según la misma fuente, de dicho déficit, solo el 10,7 % corresponde al déficit cuantitativo, esto es hogares que resolverían su situación con una vivienda nueva por precariedad (3,7 %) o por hacinamiento de hogar (7 %). Los restantes hogares (17,7 %) requieren refacciones, completamientos o ampliaciones.

*“Esto estaría indicando que la situación habitacional argentina se caracteriza por un abultado déficit que se mantiene porcentualmente a lo largo de las décadas (26,1 % para el 2001 y 28,4 % para el 2010), el cual se encuentra vinculado al mejoramiento habitacional más que a la necesidad de construcción de viviendas nuevas”*  
(Gargantini, 2013: 29).

Se adicionan a esta situación un 13,42% de hogares que presentan inseguridad en la tenencia de la vivienda que habitan; la creciente relación ingreso-costo de construcción, que provoca que el acceso a la vivienda se encuentre hoy altamente condicionado por la capacidad de ahorro y de pago de los hogares; y repetitivas modalidades de construcción masiva que impiden capitalizar los recursos y capacidades locales de la población demandante. También se verifica un incremento exponencial del precio promedio del suelo en la mayoría de las ciudades del país y la ausencia de políticas reguladoras; la inaccesibilidad al crédito con fines habitacionales; la existencia de un 18% de viviendas deshabitadas; el incremento desregulado de alquileres y la carencia de asistencia técnica a los esfuerzos personales por parte del Estado. Todas ellas son situaciones de escala que complejizan la problemática que se debe atender.

Cualitativamente, el análisis de las políticas desarrolladas pone de manifiesto la fuerte preeminencia de un modelo centralizador y tradicional de construcción de viviendas llave en mano y ejecutadas por empresas, sobre las iniciativas de mejoramiento (completamiento o ampliación), aun cuando el déficit cualitativo representa las mayores proporciones estadísticas (Habitar Argentina).

Estas políticas no solo muestran un alto desconocimiento y/o falta de con-

sideración de la situación real que sufre el país en materia habitacional, sino que además han propiciado un planeamiento urbano, territorial y ambiental excluyente que -sin verse modificadas las reglas generales del juego urbano en torno al acceso a la tierra- profundiza la segregación. Así, las mismas parecen no considerar los avances conceptuales y operativos que en materia habitacional las diferentes agendas internacionales y nacionales (Naciones Unidas, 2016a y 2016b; Foro Social de las Américas, 2004; Habitar Argentina, 2017) han puesto de manifiesto, revalorizando a la vivienda como proceso y como derecho de toda persona, ante su reducción a la mera obra física y de mercado (unidad habitacional o casa). Entre ellas se destacan los requerimientos establecidos por la Agenda 2030 y el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2016b), los cuales presentan metas directa o indirectamente relacionadas al desarrollo urbano-habitacional de calidad.

Este avance muestra la necesidad de promover una gestión integral y sostenible del hábitat y constituye uno de los desafíos más importantes de impulsar a nivel estatal. En este sentido, y

*“ (...) aun asumiendo que para su concreción se requiere de la coordinación entre diferentes ámbitos de gobierno, así como de cuantiosos recursos (que por su envergadura generalmente provienen del ámbito nacional o provincial-estatal), las políticas urbanas -y las acciones que se deriven de éstas- se encuentran estrechamente vinculadas al gobierno local o municipal, ya que justamente éste es quien, por su condición de cercanía, tiene la posibilidad de conocer con mayor detalle y pertinencia la naturaleza y alcance de las situaciones a resolver, y cuenta entre sus competencias centrales con la facultad de intervenir de manera directa sobre los asuntos urbanos que afectan su ámbito territorial” (Gargantini y Pedrotti, 2018: 323-324).*

Junto con ello *“es en los municipios donde se implantan las políticas públicas y en donde las oportunidades y los desafíos de articular las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo son más palpables” (Confederação Nacional de Municípios- CNM, 2017, en Grin et al, 2019:19).*

De esta manera, no solo por competencias que el marco legal le reconoce al municipio como entidad jurídica pública<sup>5</sup>, sino considerando sus funciones

5. Históricamente, las competencias municipales se limitaron a tres grandes campos de intervención: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales,

o incumbencias que explicitan lo que el municipio debe hacer a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad (Villar, 2002), los gobiernos locales resultan agentes centrales de estas políticas, por lo cual debieran superar el rol de meros implementadores de agendas y políticas diseñadas centralizadamente.

El fenómeno urbanístico, del cual las acciones habitacionales constituyen un elemento central, se comprende como aquellas pautas normativas capaces de armonizar los derechos individuales con los de la sociedad en su conjunto, a partir de la regulación de la propiedad privada (Scaparotel, 2011: 247). Esta regulación se establece a partir de un paradigma no centrado en los derechos individuales sino en resguardo de los derechos sociales, comprendiendo que la función individual (uso y goce) de la propiedad se integra con la función social. De esta manera tanto la Constitución Nacional como el nuevo Código Civil argentino establecen las facultades estatales de regulación a la propiedad privada, siendo estos los fundamentos de la capacidad regulatoria estatal en materia urbanístico-ambiental.

Desde un análisis de las competencias en el ordenamiento territorial, se establece el reconocimiento explícito a las autonomías locales (art.123 Constitución Nacional) y de la configuración espacio-jurisdiccional del municipio como elemento indisoluble de la identidad autonómica municipal, del cual deriva la no discusión -en materia territorial- de la potestad jurídica de municipios y comunas de delimitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general.

Bajo estas consideraciones, en el marco jurídico argentino las leyes provinciales establecen y atribuyen a los municipios las facultades de delimitar su territorio, distinguiendo áreas (urbanas, rurales y complementarias), zonas, y otorgándoles a los Consejos Deliberantes la competencia para regularlas en compatibilidad con la legislación provincial. Se entiende entonces que

la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano; la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito; y la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

Estas competencias las cumplen, con mayor o menor eficacia, todos los gobiernos locales argentinos (Cravacuore, 2007 en Cravacuore, 2019). Sin embargo, más allá de las normas, los gobiernos locales argentinos no se ocupan de la vivienda, ni de la seguridad -con excepción de las labores de control urbano en materia de inspección de construcciones, bromatología y tránsito-. Si intervienen -aunque de manera decreciente desde la década pasada- en materia de asistencia social, en la atención primaria de la salud, en regulación del uso del suelo, en el transporte público local y, en menor medida, en la atención de niños y ancianos (Cravacuore, 2017).

“si la planificación es esencialmente un proceso de comprensión de las necesidades humanas y de determinación y formación de la futura política pública para atender aquellas necesidades con un máximo de efectividad (Webster en: Rosatti, 2012:205), nadie mejor que el propio municipio para planificar el desarrollo territorial de sus actividades” (Rosatti, 2012: 205).

Ahora bien, históricamente las competencias municipales incluyeron estos grandes campos de intervención: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, el mantenimiento del equipamiento urbano, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat (Cravacuore, 2007). Por ello, más allá de las normas, los gobiernos locales argentinos no se ocupan de la vivienda si no es como meros implementadores de políticas derivadas de los gobiernos nacionales o provinciales, siendo excepcionales los municipios que implementan acciones locales de hábitat.

Ahora bien, el despliegue de capacidades se produce cuando, ante ciertas incumbencias o funciones a asumir, no solo se cuenta con las competencias sino con la voluntad y habilidad para hacerlas valer y echarlas a andar. De allí se deriva la necesidad de poder advertir sobre aquellos condicionantes que inhiben en los ámbitos locales, el ejercicio pleno de las competencias que el marco jurídico argentino otorga a los municipios en materia territorial.

En este sentido y a la luz de los aportes interdisciplinarios y de las experiencias que el trabajo con municipios del país ha permitido recoger, es importante reconocer que para el caso de muchos de los municipios medianos o pequeños del país<sup>6</sup>, el déficit de recursos técnicos, de especialización del recurso humano en materia de planeamiento y de desconocimiento de las herramientas factibles de implementar desde el ámbito local, atenta contra la posibilidad de ejercer las competencias otorgadas (Rosatti, 2012).

Sin embargo, la identificación y estudio de estas carencias debe darse en el marco del reconocimiento de condiciones de actuación macropolíticas. Las mismas se encuentran relacionados al nivel autonomía política y financiera de los municipios argentinos.

Hablar de autonomía supone hablar de un abanico de capacidades. Su cons-

6. La Argentina cuenta actualmente con 2456 gobiernos locales (INDEC, 2010) de los cuales el 29% son pequeños y comunas o parajes (0 a 10.000 habitantes); el 51% son medianos (10.001 a 100.000 habitantes) y solo el 20% son grandes (más de 100.001 habitantes). Esto demuestra el fenómeno que algunos autores, como Ituburu (2000) han caracterizado como “inframunicipalismo” en el país.

trucción histórica en el caso argentino puede resumirse en tres grandes etapas que abarcan los siguientes períodos asociados a una particular noción de autonomía y reconocimiento de capacidades al nivel local:

- 1853-1986: el municipio no es considerado un nivel de gobierno sino solo un ente de delegación administrativa de los niveles superiores;
- 1986- 1994: el constitucionalismo provincial impulsa la autonomía municipal;
- Desde 1994: se avanza en el reconocimiento de la autonomía legal, pero con restricciones políticas. Se amplían las competencias clásicas de construcción, mantenimiento, de regulación en el territorio y acción social directa. En materia socio-habitacional se identifican algunas vinculadas a la regulación de los derechos constructivos pero algunas restricciones en materia de planificación urbana cuando la misma abarca territorios o problemáticas de alcance regional. Durante las últimas décadas, el kirchnerismo (2003-2015) se caracterizó por la centralización de las políticas (fundamentalmente vinculadas a la infraestructura) y el macrismo (2015-2019) mantuvo dicha centralización detrás de una municipalización del discurso político (vecinos, agua, cloacas, rutas) pero subordinados por transferencias discrecionales y la nacionalización de las políticas sociales, de las fuerzas de seguridad nacional en grandes ciudades y de las políticas viales (Cravacuore, 2017).

De esta manera la autonomía municipal, establecida en sus aspectos institucional, político, administrativo, financiero y económico<sup>7</sup> (Masjoan, 2018), se encuentra condicionada por el nivel de actualización de los marcos municipales establecidos en cada provincia. Sin embargo,

*“la reflexión del modelo federal en Argentina no puede reducirse a lo formal debido a la distorsión entre las disposiciones constitucionales y la realidad de la experiencia concreta. En este sentido y en forma co-*

7. Según Masjoan (2018) los cinco aspectos de la autonomía son: Institucional, la posibilidad de sancionar la propia Carta Orgánica municipal, que es una verdadera constitución local; Político, libre elección popular de las autoridades locales; Administrativo, la prestación de los servicios públicos y demás funciones sin depender de otro orden gubernamental; Financieros, recursos, ingresos y gastos públicos; y Económicos, el municipio es socio y promotor del desarrollo con los otros niveles de gobierno dentro de la Federación Argentina.

*rrelativa, el fortalecimiento gradual y constante del gobierno central y la declinación de las autonomías provinciales y locales responden causalmente al desempeño centralizador del gobierno nacional con absorción de competencias, a la negligente inacción de provincias y municipios en defensa de sus autonomías y a la dramática concentración de recursos en el nivel federal” (Beltrán y Graglia, 2010: 10)*

Por lo cual el federalismo se ha transformado en un problema político más que jurídico, pues el desequilibrio político está íntimamente ligado con el desequilibrio económico (Mooney, 1995).

Aunque cada provincia define criterios de distribución primaria y secundaria<sup>8</sup> de los fondos, en muchas ocasiones ésta se materializa a través de derivaciones discrecionales, sin que se consolide una devolución efectiva de competencias y de recursos asociados a las mismas. Esta situación ha generado grandes disparidades y dependencias a nivel territorial, caracterizadas por fuertes parcializaciones y con niveles inarmónicos de desarrollo y bienestar. Esto se debe a que un aspecto central de las autonomías provinciales -y aún más las locales-, de las cuales dependen estrictamente las políticas urbano-habitacionales, lo constituye la distribución de fondos que el Estado recauda.

Las condiciones de actuación macropolítica de los municipios del país en materia urbano-habitacional, se encuentra marcado por un alto centralismo en la captación y distribución de los recursos económicos vigente, lo cual favorece la profundización de alineaciones políticas con los niveles superiores de gobierno; las inercias burocráticas; la falta de asunción de responsabilidades de incumbencia local; la ausencia de planes municipales de desarrollo territorial viabilizados y la reiteración de estrategias tradicionales de gestión.

Desde una valoración multicausal y cualitativa, estas limitaciones y actitudes parecen resultar convenientes no solo a los niveles superiores de gobierno -los cuales buscan capitalizarlas reproduciendo estructuras clientelares y verticalistas-, sino a los propios gobiernos locales, dado que los exime de asumir y enfrentar compromisos más estratégicos y exigentes. En este sentido es importante señalar que, si bien existen condiciones macropolíticas que inhiben las capacidades y la autonomía político-financiera

8. Según Scandizzo (2010), la primera se refiere a la asignación de recursos entre nación y el conjunto de las provincias. La segunda al prorrateo de fondos entre el conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

municipal, existen competencias otorgadas a este nivel -específicamente relacionadas al desarrollo, la planificación y la intervención territorial- que pueden ser ejercidas y puestas en funcionamiento por los mismos gobiernos locales. Las mismas poseen un “claro nivel de potencialidad a la hora de brindar soluciones a problemas de déficit habitacional, hábitats degradados y precios inaccesibles de los mercados inmobiliarios” (Petrelli, Galizzi y Orecchia, 2014: 29).

Esto supone recuperar el sentido de responsabilidad que le compete al nivel local en ello, y de corresponsabilidad con los niveles superiores en el avance hacia una mayor consideración y fortalecimiento de las capacidades de intervención territorial del municipio, en pos de la maduración de su rol -tanto político como técnico- en el diseño y gestión de políticas urbano-habitacionales más pertinentes.

## CAPACIDADES ESPECÍFICAS Y ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL Y SOSTENIBLE DEL HÁBITAT

Luego de los efectos no deseados de las reformas gerenciales de primera generación o Nueva Gestión Pública que potenció la reducción y eficiencia del estado, y a partir de la segunda mitad de '90, con el surgimiento de las reformas de segunda generación, el sector público comenzó a reconsiderar la necesidad de modernización. Esta tendencia junto a las exigencias impuestas desde los gobiernos nacionales tras los procesos descentralizadores, así como por el inexorable proceso de urbanización y el aumento de la demanda ciudadana, repotenció la creación, reconstrucción y/o fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para asumir sus responsabilidades de la manera más eficaz y eficiente posible. Junto con ello y tal como lo expresan (Grin et al, 2019: 14)

*“Las capacidades son un elemento clave para construir y consolidar los niveles de autonomía asignados a los gobiernos municipales (...); de otra forma se corre el riesgo de que su carencia se convierta en un argumento para revocar o disminuir las facultades y recursos ya asignados. Por lo tanto, la ampliación de facultades municipales exige necesariamente más capacidades y calidad en su gestión.”*

En este artículo las capacidades institucionales se comprenden como

*“La habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus*

*agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Completa, 2017:132).*

A ello se complementa la definición acuñada por Alonso (2007), quien retomando a Hilderbrand y Grindle (1997), formula un aporte simplificador e integrador de las principales variables e indicadores para la medición de capacidades, donde afirma que éstas podrían resumirse en dos dimensiones básicas:

-Las capacidades técnico-administrativas (vinculadas a la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento técnico burocráticos);

-Y las capacidades institucionales-políticas (vinculadas -como ya se ha detallado- a una dimensión relacional que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico, la constitución de los intereses y preferencias de los actores, y a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad).

*“Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad” [...] “El logro de un equilibrio entre las lógicas de los dos planos señalados es lo que se ha llamado autonomía enraizada (embedded) (Evans, 1996) [...] estudiada mediante una integración de análisis estático y dinámico” (Alonso, 2007: 4).*

Esta postura articula los aspectos técnico-administrativos, con aquellos relacionados al entorno macro-institucional o político. Los primeros se encuentran relacionados al entorno micro y meso-institucional, el cual atiende a la dimensión de las capacidades individuales y organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados. Frente a ellos, los contemplados a nivel macro-institucional atienden al entramado de reglas de juego formales e informales que regulan el accionar de una determinada agencia estatal con los grupos de interés, su entorno y sociedad, o cuya construcción opera como la condición de posibilidad para su funcionamiento de acuerdo a los objetivos establecidos o de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y sociedad (Alonso, 2007 y Rosas Huerta, 2008).

Bajo este marco conceptual, y tal como se ha explicitado, para la identifica-

ción y caracterización de estas capacidades específicas se combinaron diseños descriptivos y explicativos en base a datos censales, revisiones bibliográficas y documentación específica de los casos de estudio seleccionados, lo cual fue complementado por registros cualitativos a partir del contacto e intercambio con los equipos técnicos y políticos responsables de los mismos. La metodología de análisis de capacidades se estructuró en base a los aportes de Completa (2017), (Hilderbrand y Grindle (1997), Alonso (2007), Rosas Huerta (2008), Grandinetti y Nari (2010) y Gargantini (2013), ya explicitados, a partir del modelo propuesto por Subirats et al (2008), el cual analiza variables e indicadores por fases de la política. A saber:

- Definición de la política (surgimiento de los problemas; incorporación en la agenda y definición política del problema)
- Forma operativa o implementación de la política (formulación y decisión del programa; implementación y evaluación)

La complementación de estos aportes y abordajes permitió avanzar en la identificación, caracterización y sistematización de las capacidades institucionales específicas y estratégicas (existentes, potenciales y/o necesarias) de los gobiernos locales a la hora de diseñar, gestionar y desarrollar acciones habitacionales desde una perspectiva integral y sostenible, las cuales se detallan a continuación.

#### • **CAPACIDAD DE PLANIFICAR EL DESARROLLO URBANO**

Asociada a la etapa de definición de la política, la capacidad de retomar el planeamiento urbano como incumbencia y tarea específica del gobierno municipal incide en el campo de las capacidades político-administrativas, ya que recupera el rol específico e indelegable que el municipio posee en la gestión territorial. De igual manera refuerza el rol del Estado como ente regulador en medio de contextos de alta presión inmobiliaria y de corrupción asociada al otorgamiento de excepciones.

La valorización de la planificación urbana participativa como estrategia reguladora por excelencia, bajo principios que prioricen los intereses colectivos por sobre los particulares, resulta de esta manera una actitud y habilidad a fortalecer en los municipios.

Junto con ello, esta capacidad favorece una mejor y mayor integración de la política habitacional en procesos estratégicos de planificación urbana, a fin

de evitar el avance sobre terrenos vacantes ubicados en sectores periféricos y la reproducción de la lógica de producción vivandista imperante, en pos de una lógica integradora de construcción de ciudad. En este sentido la articulación urbano-habitacional también permite poner en cuestión la reproducción de similares tipologías de vivienda social individuales en lote propio que no favorecen ninguna mixtura e integración social y urbana; la falta de consideración consciente del modelo de ciudad extendida que las mismas reproducen y la elevada inversión en servicios que se requiere. También previene el desaprovechamiento de terrenos intersticiales en la trama urbana y el acceso inequitativo a los bienes urbanos -asociado a las posibilidades de localización- que esta modalidad de ocupación del territorio genera (Gargantini y Frank, 2018).

Ahora bien, dentro del planeamiento y desarrollo urbano, el acceso al suelo urbano resulta un elemento esencial frente a la situación socio-habitacional existente. Y en ello la transformación en la forma de concebir la propiedad es clave, ya que, a pesar de sus déficits teóricos y sus inaceptables consecuencias sociales, la concepción absoluta de la propiedad privada continúa aún muy arraigada no solo en la mentalidad de muchos propietarios privados, sino en la concepción de los funcionarios públicos encargados de velar por los intereses comunes. Incluso la ciudadanía no exige al Estado mayor presencia frente al mercado en materia urbana.

Por tales motivos, entre los indicadores mínimos necesarios a la hora de dar cuenta de esta capacidad se encuentran:

- Existencia de un plan de desarrollo urbano-ambiental y de cuerpos normativos específicos que potencien una ciudad integrada y no extendida en vigencia en el municipio.

- Relación existente entre metros cuadrados construidos conforme permisos de loteo o edificación otorgados según norma establecida por el plan urbano-ambiental local y las excepciones otorgadas por año de gestión.

- Existencia de una política activa de acceso y regulación del suelo urbano para los distintos sectores de la sociedad local, coherente con el plan de desarrollo urbano-ambiental.

- Amplitud de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes en el municipio que permitan la planificación,

promoción y desarrollo urbano, la participación ciudadana en ello, el financiamiento y la redistribución de costos y beneficios.

-Presencia de estructuras organizativas (áreas o espacios institucionalizados estables) responsables del planeamiento urbano y de las políticas de suelo y habitacionales en la ciudad.

#### **• CAPACIDAD DE PROACTIVIDAD BAJO UNA DEFINICIÓN POLÍTICO-CONCEPTUAL ESPECÍFICA**

Entre las capacidades manifiestas en casos que han avanzado hacia mejores resoluciones en materia urbano-habitacional se encuentra esta habilidad relacionada a la etapa de definición como de implementación. La misma se encuentra asociada al estímulo de capacidades técnico-administrativas, pero intrínsecamente relacionada a la consolidación de capacidades político-institucionales, dada su vinculación con los marcos de autonomía real de los municipios en las diferentes provincias.

Esta capacidad busca dar cuenta del nivel de visibilización, aprovechamiento de oportunidades y anticipación del municipio en materia urbano-habitacional, desde la recuperación del rol regulador del estado en materia urbana como ente responsable de la captación del plusvalor generado colectivamente, y la consideración de la tierra como recurso estratégico disponible a nivel local.

Junto con ella la consideración de abordajes integrales y de múltiples actores complementan esta definición político-conceptual específica a la que se hace referencia.

En este sentido, entre los indicadores mínimos necesarios a la hora de dar cuenta de esta capacidad se encuentran:

-Desarrollo de programas o iniciativas urbano-habitacionales con presencia activa del municipio que se han adelantado al planteamiento de demandas en coherencia con el plan de desarrollo urbano-ambiental.

-Nivel de integralidad de las acciones promovido en los proyectos urbano-habitacionales impulsados por el municipio<sup>9</sup>.

-Nivel de participación y articulación actoral e intergubernamental.

9. Según indicadores establecidos por el Índice de Gestión Socio-habitacional definido por Gargantini (2013).

mental en estos proyectos urbano-habitacionales impulsados por el municipio<sup>10</sup>.

## • CAPACIDAD DE DIVERSIFICACIÓN DE ACCIONES

Esta habilidad se encuentra fuertemente asociada a la definición político-conceptual específica promovida en las etapas de diseño como de implementación de las acciones.

La misma supone la implementación complementaria de diversas estrategias y líneas de acción frente a las diversas situaciones socio-habitacionales y urbanas existentes en la ciudad. La misma surge a partir de reconocer la multiplicidad de soluciones posibles de brindar frente a la heterogeneidad de sujetos y situaciones particulares presentes en la ciudad.

Desde este posicionamiento el desarrollo de esta capacidad favorece la adecuación y superación de la típica forma de intervención estatal en materia habitacional, consistente en la generación de programas masivos con un “estilo técnico productivo centralizado, lineal, uniforme y cerrado de abastecimiento de viviendas llave en mano, el cual rara vez guarda relación con las necesidades y capacidades de las comunidades a las que debieran brindar solución (Gargantini y Frank, 2018).

El reconocimiento de las trayectorias habitacionales de los hogares y de la progresividad de sus procesos de acceso y consolidación del hábitat, resultan conceptos y estrategias claves en este sentido.

Entre los indicadores mínimos necesarios a la hora de dar cuenta de esta capacidad se encuentran:

-Grado de diversificación del banco de programas habitacionales disponibles en el municipio (a partir de la consideración en el mismo de programas o proyectos vinculados al acceso a la tierra<sup>11</sup>, a la provisión de infraestructura y servicios<sup>12</sup>, al mejoramiento habitacional y la ampliación de viviendas<sup>13</sup>, al

10. Gargantini (2013).

11. Entre ellos se pueden encontrar: Programa de lotes; Banco municipal de tierras; Gravamen progresivo a inmuebles ociosos (baldíos o viviendas desocupadas); Cesión de terrenos en nuevos emprendimientos; Convenios urbanísticos-operación urbana mixta; Reajuste de tierras; Zonas Especiales de Interés Social; Normativas especiales de interés social; Regularización dominial; etc.

12. Entre éstos se encuentran: Captación de retornos por articulación público-privada; Fideicomisos; Contribución por mejoras; Programas de acceso a infraestructura, servicios y equipamiento urbano; Integración socio-urbana de villas y asentamientos; etc.

alquiler<sup>14</sup>, a la provisión accesible a materiales, al acceso a sistemas de financiamiento<sup>15</sup> y de asistencia técnica adecuados, a la construcción de viviendas nuevas<sup>16</sup>, etc.)

-Registro de las trayectorias habitacionales de los hogares en los sistemas de información y relevamiento de necesidades y demandas atendidas.

## • CAPACIDAD DIAGNÓSTICA

Entre las capacidades técnico-administrativas en la etapa de diseño de la política, las diagnósticas resultan de relevancia. En el diseño de políticas públicas, el diagnóstico incluye tanto la identificación del problema como la formulación de una solución, de allí su rol estratégico, dada su estrecha vinculación con las líneas de acción que se ejecuten (Graglia, 2004).

Su importancia se evidencia en la consideración de que

*“la imprevisión (no se diagnostica) como la ceguera (se diagnostica sin estudios) son fallas de esta fase inicial del diseño de políticas públicas que impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano (...) Así muchas políticas fracasan porque no se sabe cuáles son las necesidades a satisfacer, el o los problemas a resolver. Se debate sobre alternativas de solución o de satisfacción (o se gestionan, receptionan y aceptan fondos de programas de niveles superiores) sin saber respecto a qué problema o necesidad específica” (Graglia, 2004: 74).*

A nivel habitacional, son varios los estudios que ponen de manifiesto que existe un desfase entre las necesidades habitacionales reales de la población y la naturaleza de las políticas y programas implementados para satisfacerlas. Éstas no parecen reconocer la variedad de situaciones a atender,

14. Tales como: Registro de propiedades en alquiler; Tributación diferenciada a propiedad en alquiler ociosa; Garantías sociales al alquiler; Subsidio al alquiler; Banco municipal de inmuebles; Cesión de viviendas en alquiler social en nuevos emprendimientos; etc.

15. Entre ellos se pueden encontrar: Fondos municipales de vivienda; Fondos de microcréditos para mejoramiento; Círculos de ahorro; Convenios colectivos de trabajo con entidades intermedias; Otorgamiento oneroso del derecho de construir; Captación de plusvalía por valorización de inmuebles generada por acciones urbanísticas; etc.

16. Entre las opciones operativas se encuentran: Viviendas semillas o progresivas; Kits de vivienda inicial o núcleo húmedo; Producción de viviendas bajo diversas modalidades (autoconstrucción, llave en mano, articulación con gremios o entidades locales); Unidades locales de producción y montaje de viviendas bajo distintas modalidades (cooperativas, micro-emprendimientos, etc.)

así como los recursos disponibles en los hogares a considerar a la hora de repensar la ejecución de políticas habitacionales desde una comprensión integral de la problemática habitacional.

En este sentido, resulta importante resaltar que el diagnóstico permite determinar la naturaleza y la magnitud de las problemáticas a resolver por la política a implementar, así como estratificar las necesidades y demandas urbano-habitacionales existentes, como eje estratégico en pos del diseño de políticas más pertinentes.

Así, entre los indicadores mínimos necesarios a la hora de dar cuenta de esta capacidad se encuentran:

- Disponibilidad de sistemas de información urbano-catastral multifinalitarios y de seguimiento de costos y beneficios.

- Disponibilidad de instrumentos actualizables de reconocimiento y relevamiento georreferenciado de las heterogéneas necesidades/demandas habitacionales potenciales y efectivas presentes en el territorio, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo<sup>17</sup>.

#### • **CAPACIDAD TÉCNICO-ADMINISTRATIVA Y DE CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL**

Una de las deficiencias más notables a la hora de encarar acciones que apuesten hacia opciones integrales y de múltiples actores resulta la deficiencia de capacidad técnico-administrativa y de construcción institucional disponible e instalada en los municipios, que les permita poner en marcha abordajes innovadores acordes a las necesidades complejas existentes en términos socio-habitacionales. En este sentido, es importante tener en cuenta que esta capacidad excede el mero fortalecimiento de habilidades y técnicas individuales. En efecto, involucra también al entorno institucional y organizacional en el cual los individuos (funcionarios, agentes burocráticos y políticos) toman decisiones, diseñan e implementan políticas públicas. Siguiendo lo planteado Oszlak y Orellana (2000) y Tobelem (1992) los déficits más frecuentes en este sentido pueden agruparse en las siguientes categorías:

17. Según indicadores establecidos por Gargantini, Nieves y Gordo (2015).

-De organización interna y asignación de tareas

-De los sistemas de recursos humanos, políticas de personal e incentivos

-De capacidad de los responsables de ejecutar las tareas

Por tales motivos, los indicadores considerados relevantes en esta dimensión resultan los siguientes<sup>18</sup>:

-Existencia de áreas o estructuras organizativas formalizadas encargadas del diseño, gestión y evaluación de políticas urbano-habitacionales.

-Nivel de formación especializada y trayectoria política de los técnicos involucrados en estas áreas según tareas asignadas.

-Formalización de la designación de los técnicos involucrados que permita la continuidad política de los recursos humanos.

-Existencia de programas de formación especializada para técnicos y gestores o bien vínculo formal con entidades externas expertas.

-Existencia de manuales administrativos y procedimientos formalizados.

-Existencia de instancias formales de evaluación y retroalimentación de los programas o proyectos desarrollados.

## • CAPACIDAD FINANCIERA Y DE RECURSOS PROPIOS

Si bien esta capacidad vinculada a la etapa de implementación puede verse relacionada con capacidades técnico-administrativas, se encuentra vinculada a las condiciones macropolíticas o político-institucionales, ya que posee

18. Según indicadores establecidos por el Índice de Gestión Socio-habitacional (Gargantini, 2013).

relación con el nivel de autonomía fiscal del municipio y con el tipo de relaciones interinstitucionales que se mantengan, como marco de contexto a partir del cual se desarrollan las iniciativas habitacionales.

Toda intervención urbana, de infraestructura o de vivienda supone una cantidad de recursos importantes, los cuales no siempre conciben con los disponibles de manera habitual por los municipios, por lo cual se recurre a fondos de niveles superiores del Estado. Esta subordinación a los fondos externos suele reducir la autonomía y los márgenes de actuación del gobierno local en materia urbano-habitacional.

Frente a ello, junto a las herramientas e instrumentos de planificación, promoción y desarrollo y participación ciudadana, resultan estratégicos los instrumentos de financiamiento y redistribución de costos y beneficios (Reese, 2003). Los primeros están enfocados a conformar fondos o bancos destinados a financiar acciones, acceder a bienes como tierra y materiales a precios accesibles, facilitar el acceso a financiamiento a sectores imposibilitados o permitir la recuperación de inversiones efectuadas (tales como los Fondos urbanos, los Fondos de microcréditos, los Bancos de materiales, las contribuciones por mejoras). Los segundos parten de considerar que

*“las acciones urbanísticas que regulan la utilización del espacio urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al municipio a participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Esta participación está destinada a acciones y operaciones encaminadas a distribuir y financiar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbana y ambiental de la ciudad. Constituyen hechos generadores de la participación en las rentas urbanas” (Reese, 2003: 13)*

De esta manera estas estrategias y herramientas pueden ser instrumentos útiles para recaudar y obtener recursos propios, aportando autonomía en la definición de las decisiones y acciones en materia urbano-habitacional.

Para ambas líneas el nivel de proactividad, de capacidad de planificación del desarrollo urbano y diagnóstica (materializada en la disponibilidad actualizada de catastros multifinalitarios, sistemas de gestión de tributos (captación, control, castigo), seguimiento de valores de suelo y rentas, de costos y beneficios de los servicios y mejoras que se generen, etc.) resultan fundamentales, dado que sin ellas muchos de los instrumentos enunciados dentro de esta capacidad son inviables.

Junto con ello es importante medir y tratar de reducir el nivel de dependencia de transferencias verticales y transferencias etiquetadas o pre-dirigidas, ya que constituyen avances en la obtención de mayores márgenes de autonomía de los municipios en la temática, ante contextos de fuerte inequidad en la distribución de fondos (Gargantini y Frank, 2018).

Así, los indicadores considerados relevantes en esta capacidad resultan los siguientes:

-Amplitud de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes en el municipio que permitan el financiamiento urbano-habitacional y la redistribución de costos y beneficios en materia urbano-habitacional<sup>19</sup>.

-Disponibilidad de sistemas de información urbano-catastral multifinalitarios y de seguimiento de costos y beneficios<sup>20</sup>.

-Relación entre los recursos propios del municipio sobre los recursos ajenos (de origen público y/o privado) invertidos en los programas o proyectos urbano-habitacionales.

#### • CAPACIDAD DE SUSTENTABILIDAD

En materia de implementación urbano-habitacional, así como en el resto de las políticas sociales, la continuidad en el tiempo resulta un indicador estratégico para garantizar cambios perdurables en el tiempo.

Para que ello suceda existen elementos a considerar como el nivel de anclaje ciudadano, técnico y político de las iniciativas. La comunicación social y política que se promueva resulta también clave en este sentido, a fin de favorecer adhesiones en la comunidad, en los propios cuadros políticos y en los opositores.

Bajo estas premisas los indicadores relevantes para dar cuentas de esta capacidad resultan los siguientes:

-Continuidad en el tiempo (medida en períodos de gestión) de acciones e instrumentos asociados a los seis tipos de capacidades estratégicas.

19. Indicador compartido con capacidad de planificar el desarrollo urbano.

20. Indicador compartido con capacidad diagnóstica.

- Nivel de adhesión y consenso ciudadano de las líneas impulsadas
- Nivel de adhesión y consenso técnico de las líneas impulsadas
- Nivel de adhesión y consenso político de las líneas impulsadas

De esta manera, el abanico de capacidades específicas y estratégicas de los gobiernos locales a la hora de diseñar, gestionar y desarrollar acciones habitacionales se encuentra explicitado en el siguiente cuadro (ver Cuadro 1).

**CUADRO 1: CAPACIDADES INSTITUCIONALES ESPECÍFICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA DISEÑAR, GESTIONAR Y DESARROLLAR ACCIONES INTEGRALES Y SOSTENIBLES DE HÁBITAT**

Capacidad	Indicadores mínimos por capacidad	Sub-indicadores(*)
<b>Capacidad de planificar el desarrollo urbano</b>	Existencia de un plan de desarrollo urbano-ambiental y de cuerpos normativos específicos que potencien una ciudad integrada y no extendida en vigencia en el municipio.	-Plan de desarrollo urbano ambiental vigente
		-Normativas específicas
	Relación existente entre metros cuadrados construidos conforme permisos de loteo o edificación otorgados según norma establecida por el plan urbano-ambiental local y las excepciones otorgadas por año de gestión.	-Metros cuadrados totales construidos por año de gestión.
		-Metros cuadrados totales construidos bajo excepción por año de gestión.
	Existencia de una política activa de acceso y regulación del suelo urbano para los distintos sectores de la sociedad local, coherente con el plan de desarrollo urbano-ambiental.	
	Amplitud de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes en el municipio que permitan la planificación, promoción y desarrollo urbano, la participación ciudadana en ello, el financiamiento y la redistribución de costos y beneficios.	-Tipo y alcance de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes.
	Presencia de estructuras organizativas responsables del planeamiento urbano y de las políticas de suelo y habitacionales en la ciudad.	
<b>Capacidad de proactividad bajo una definición político-conceptual específica</b>	Desarrollo de programas o iniciativas urbano-habitacionales con presencia activa del municipio que se han adelantado al planteamiento de demandas en coherencia con el plan de desarrollo urbano-ambiental.	-Tipo y alcance de estos programas e iniciativas.

Capacidad	Indicadores mínimos por capacidad	Sub-indicadores(*)
<b>Capacidad de proactividad bajo una definición político-conceptual específica</b>	Nivel de integralidad de las acciones promovido en los proyectos urbano-habitacionales impulsados por el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tipo de necesidades humanas satisfechas en los proyectos.</li> <li>-Tipo y alcance de los objetivos de los mismos.</li> <li>-Tipo y alcance de las metas de los mismos.</li> <li>-Proyectos o iniciativas complementarias.</li> <li>-Áreas vinculadas o participantes de los proyectos.</li> <li>-Etapas y plazos considerados en el desarrollo de los mismos.</li> </ul>
	Nivel de participación y articulación actuarial e intergubernamental en estos proyectos urbano-habitacionales impulsados por el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tipo de actores sociales involucrados.</li> <li>-Espacios de articulación consolidados o institucionalizados.</li> </ul>
<b>Capacidad de diversificación de acciones</b>	Grado de diversificación del banco de programas habitacionales disponibles en el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tipo de programas o proyectos desarrollados o vigentes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-De acceso a la tierra urbana.</li> <li>-De provisión de infraestructura y servicios.</li> <li>-De mejoramiento y ampliación habitacional.</li> <li>-De alquiler.</li> <li>-De provisión accesible a materiales.</li> <li>-De acceso a sistemas de financiamiento.</li> <li>-De asistencia técnica.</li> <li>-De construcción de vivienda nueva.</li> </ul> </li> </ul>
	Registro de las trayectorias habitacionales de los hogares en los sistemas de información y relevamiento de necesidades y demandas atendidas.	
<b>Capacidad diagnóstica</b>	Disponibilidad de sistemas de información urbano-catastral multifinalitarios y de seguimiento de costos y beneficios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tipo de información/ necesidades/demandas relevadas.</li> <li>-Frecuencia de actualización de la información.</li> <li>-Tipo de soporte sobre el que se registra (impreso/digital)</li> </ul>

Capacidad	Indicadores mínimos por capacidad	Sub-indicadores(*)
<b>Capacidad diagnóstica</b>	Disponibilidad de instrumentos actualizables de reconocimiento y relevamiento georreferenciado de las heterogéneas necesidades/demandas habitacionales potenciales y efectivas presentes en el territorio, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.	-Tipo de información/ necesidades/demandas relevadas.
		-Frecuencia de actualización de la información.
		-Tipo de soporte sobre el que se registra (impreso/digital)
<b>Capacidad técnico-administrativa y de construcción institucional</b>	Existencia de áreas o estructuras organizativas formalizadas encargadas del diseño, gestión y evaluación de políticas urbano-habitacionales.	-Áreas o espacios competentes en planeamiento urbano, política de suelo y política habitacional institucionalizados estables.
		-Tipo de funciones de estas áreas competentes.
	Nivel de formación especializada y trayectoria política de los técnicos involucrados en estas áreas según tareas asignadas.	-Nivel de instrucción y especialización de los técnicos.
		-Antigüedad de los mismos.
	Formalización de la designación de los técnicos involucrados que permita la continuidad política de los recursos humanos.	-Porcentaje de técnicos de planta. -Porcentaje de técnicos contratados.
	Existencia de programas de formación especializada para técnicos y gestores o bien vínculo formal con entidades externas expertas.	
	Existencia de manuales administrativos y procedimientos formalizados.	
	Existencia de instancias formales de evaluación y retroalimentación de los programas o proyectos desarrollados.	-Tipo o alcance de estas instancias. -Frecuencia. -Participantes.

Capacidad	Indicadores mínimos por capacidad	Sub-indicadores(*)
<b>Capacidad diagnóstica</b>	Amplitud de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes en el municipio que permitan el financiamiento urbano-habitacional y la redistribución de costos y beneficios en materia urbano-habitacional.	-Tipo y alcance de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes.
	Disponibilidad de sistemas de información urbano-catastral multifinalitarios y de seguimiento de costos y beneficios.	-Tipo de información/ necesidades/demandas relevadas.
	Relación entre los recursos propios del municipio sobre los recursos ajenos (de origen público y/o privado) invertidos en los programas o proyectos urbano-habitacionales.	-Frecuencia de actualización de la información.
		-Tipo de soporte sobre el que se registra (impreso/digital)
	-Recursos propios del municipio invertidos en los programas o proyectos urbano-habitacionales.  -Recursos ajenos (de origen público y/o privado) invertidos en los programas o proyectos urbano-habitacionales.	
<b>Capacidad de sustentabilidad</b>	Continuidad en el tiempo (medida en períodos de gestión) de acciones e instrumentos asociados a los seis tipos de capacidades estratégicas.	-Períodos de vigencia de las acciones e instrumentos.
	Nivel de adhesión y consenso ciudadano de las líneas impulsadas.	
	Nivel de adhesión y consenso técnico de las líneas impulsadas.	
	Nivel de adhesión y consenso político de las líneas impulsadas.	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

## CONSIDERACIONES FINALES

Desde una descripción conceptual sobre qué se entiende por capacidades y condiciones institucionales y a partir del reconocimiento no solo de las necesidades urbano-habitacionales vigentes sino de las condiciones macropolíticas existentes en Argentina, el eje central de la reflexión de este artículo propuso indagar sobre las capacidades que los municipios del país necesitan para atender a las diversas problemáticas habitacionales existentes. Su identificación se encuadra en la búsqueda de pautas para mejorar la adecuación de las políticas locales a las mismas.

De esta manera el estudio y análisis interdisciplinar y pormenorizado de estas capacidades ha permitido ahondar en aquellas que resultan específicas y estratégicas en términos habitacionales y urbanos. Cada una de ellas demandan de los gobiernos subnacionales una variedad de atributos de gestión poco conocidos, explorados o quizás inexistentes, a fin de salvar la brecha existente entre las capacidades necesarias y las disponibles en la materia. Unido a ello han permitido demostrar la complejidad que van asumiendo las demandas crecientes de los gobiernos locales, desmitificando la disgregación teórica planteada entre las capacidades políticas de las técnico-administrativas, evidenciando la interinfluencia existente entre los entornos macro y meso-micro institucional.

De igual manera, más allá de las restricciones que las condiciones macropolíticas imponen como limitaciones del accionar local, en materia urbano-habitacional el detalle de las capacidades específicas y estratégicas muestra que éstas resultan accesibles de desarrollarse y/o potenciarse en los gobiernos locales del país. Su omisión se encuentra más relacionada al desconocimiento de estrategias e instrumentos que podrían potenciarlas, a la escasa formación especializada de los equipos técnico-políticos en la materia, y a cierta inercia en los modelos de gestión local del hábitat que tienden a reproducir la modalidad de provisión de vivienda, históricamente de competencia concurrente entre la nación y las provincias. En ellos los gobiernos locales solo suelen presentar pedidos por las viviendas sociales requeridas, con base en sus respectivos déficits habitacionales (Gargantini, 2005 y Cravacuore, 2007).

A fin de hacer frente a la necesaria reconversión que se requiere en este sentido, las capacidades específicas y estratégicas en materia habitacional han sido identificadas y caracterizadas pormenorizadamente en este artículo, avanzando en la definición de indicadores básicos o mínimos. Si bien las mismas toman de referencia el contexto argentino, resultan generalizables

a otros contextos. Su profundización permitiría avanzar en la definición futura de índices o sistemas de medición de capacidades que faciliten conocer tanto las disponibles como las necesarias de desarrollar. Los mismos son factibles de ser utilizados por los municipios, así como por otros estamentos del estado interesados en estimularlas, permitiendo así la apertura de nuevos campos de profundización, hoy escasamente desarrollados.

Estos nuevos campos de creación y fortalecimiento dan cuenta de que, más allá de los avances que se han constatado en las últimas décadas, aún existen brechas que necesariamente deben acortarse de cara al cumplimiento de las agendas internacionales en materia habitacional y de desarrollo sostenible, factibles de fortalecer aún en contextos y marcos de recentralización como los que se transitan en el país y en la región.

## REFERENCIAS

ARGENTINA, C. (1994). Constitución Nacional.

ALONSO, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. *Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, Argentina, 2 al 25 de agosto de 2007.

BELTRÁN, E. y Graglia, E. (coord.) (2010). *Federalismo argentino actual*. Córdoba, Argentina: EDUCC- Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

COMPLETA, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? En *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 22, n. 1, pp. 111-140. Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS- CNM (2017) *Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros - Gestão 2017-2020*. Brasilia, DF: CNM.

CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

CRAVACUORE, D. (2015). Recentralización municipal en América Latina. Algunas razones explicativas. Ponencia presentada en la *XI Conferencia Interamericana de Alcaldes*. Miami, EE.UU.

CRAVACUORE, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. En *Estado Abierto*, Vol. 2, N° 1, pp. 167 - 190. Buenos Aires: Ministerio de Modernización.

CRAVACUORE, D. (2019) Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas. En *Revista Argentina de Derecho Municipal* - Número 4 - septiembre 2019. Recuperado en abril de 2019, de <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=224&idediccion=2435>

EVANS, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En Peter Evans y Leandro Wolfson (aut.) *Desarrollo Económico*, Núm. 140, pp. 529-562. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Quito Recuperado en marzo 2020, de <http://revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/view/36443/33018>.

GARGANTINI, D. (2005) *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys 7. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

GARGANTINI, D. (2013). *Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios*. Colección Thesys. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

GARGANTINI, D. y FANK, L. (2018). Capacidades municipales para el diseño y gestión de políticas de acceso a la tierra urbana. Ponencia en el *II Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades. XIV Jornadas Estudiantiles y VII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba*. Córdoba, Argentina, 5 y 6 de octubre de 2017.

GARGANTINI, D., NIEVAS, C. y GORDO, D. (2015). *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) Ministerio del Interior y Transporte de la Nación- Asociación de Vivienda Económica (AVE).

GARGANTINI, D. y PEDROTTI, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. En *Revista Economía, Sociedad y Territorio Vol. XVIII, N° 57*- pp. 319-357. México: El Colegio Mexiquense A.C.

GRAGLIA, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas- hacia un modelo relacional*. Serie PROFIM Volumen 1. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

GRANDINETTI, R. y NARI, P. (coord.) (2010). *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: El ICGD*. Rosario, Argentina: Ediciones P&G. Grupo Política & Gestión.

GRIN, E., COMPLETA, E., CARRERA HERNÁNDEZ, A. y ABRUCIO, L. (2019) *Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.

HABITAR ARGENTINA. Recuperado en marzo de 2020, de <http://www.habitarargentina.org.ar/>

HABITAR ARGENTINA (2017) *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

HILDERBRAND, M. y GRINDLE, M. (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? En Merilee Grindle, *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Harvard University Press. pp. 31-62. Cambridge, Reino Unido.

INDEC- *Censo Nacional De Población y Vivienda 2010*. Buenos Aires, Argentina.

ITURBURU, M. (2000). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino- INAP. Ponencia presentada en el *II Seminario de la Red sobre "Cooperación Intermunicipal"*. Argentina.

NACIONES UNIDAS (2016a) *Nueva Agenda Urbana*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016. Quito, Ecuador. Recuperado en marzo de

2020, de <http://habitat3.org/wpcontent/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>

NACIONES UNIDAS (2016b) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado en marzo de 2020, de <http://www.odsargentina.gob.ar/>

MASJOAN, L. (20 de octubre de 2018). *Autonomía municipal: de la anomia actual al mejor camino para lograrla*. Sección La voz de un experto. Diario El Litoral. Santa Fe, Argentina. Recuperado 22 de octubre de 2018, de [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/181720-autonomia-municipal-de-la-anomia-actual-al-mejor-camino-para-lograrla-la-voz-de-un-experto-area-metropolitana.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/181720-autonomia-municipal-de-la-anomia-actual-al-mejor-camino-para-lograrla-la-voz-de-un-experto-area-metropolitana.html)

MOONEY, E.A. (1995) *Derecho Constitucional*. Tomo I. Córdoba, Argentina: Editorial Atenea.

OSZLAK, O. y ORELLANA, E. (2000) El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires, Argentina: *Documentos TOP sobre Gestión Pública*, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

PETRELLI, H., GALIZZI, D. y ORECCHIA, M. (2014). Capacidades estatales de intervención territorial. En Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP). *Líneas de investigación 2014*. Informe final. Ed. Propia. La Plata, Argentina.

REESE, E. (2003) *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Material de estudio del Curso de Gestión Urbana. Lima, Perú: Lincoln Institute. 9 al 19 de febrero de 2003.

ROSAS HUERTA, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 119-134. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

ROSATTI, H. (2012) *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I. Santa Fe, Argentina: Rubinzal- Culzoni.

SCANDIZZO, D. (2010). "Federalismo, equidad y desarrollo. Un estudio sobre los mecanismos formales de transferencias de recursos de origen nacional a las provincias" En Beltrán, E. y Graglia, E. (2010) *Federalismo argentino actual*. Córdoba, Argentina: EDUCC.

SCAPAROTEL, G. (2011). El Derecho Urbanístico y los Principios del Derecho Urbanístico. En *Revista Derecho Administrativo* N°75. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

TOBELEM, A. (1992) *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Operational Manual. Washington, D.C.: LATPS Occasional Paper Series.

VILLAR, A. (2002). Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. En Cravacuore, D. (compilador) *Innovación en la gestión municipal*. pp. 69-85. Buenos Aires, Argentina: Federación Argentina de Municipios- Universidad Nacional de Quilmes.