

Mesa temática
Nº 2 Desarrollo Urbano

Título del trabajo
Transformaciones del espacio urbano residencial de la ciudad de San Luis desde 1990. Caracterización de las acciones y decisiones estatales.

Nombre del Autor/es
Fernández, Silvana Cecilia

Institución de pertenencia
**Dpto de Geografía de la Fac. de Filosofía y Humanidades – UNC
Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - UNC**

E-mail
fernandezsilvana2003@yahoo.com.ar

Palabras claves
Transformaciones urbanas, gobernanza, políticas vivienda.

Resumen

San Luis acredita en sus páginas oficiales una producción de 58.900 viviendas entregadas desde el año 1983, significando una alta incidencia de vivienda pública con respecto al total de la población, que hoy ronda los 430.000 habitantes aproximadamente y registra 147.957 viviendas en total según el Censo del año 2010.

En este caso abordaré, como objetivo específico de un proyecto marco, el relevamiento de las políticas específicas (formales) y los acuerdos institucionales y no formales de

•

articulación entre los actores involucrados en la producción de suelo urbano para uso residencial en la ciudad de San Luis.

Se procura construir una caracterización de la política habitacional del Gobierno de la Provincia de San Luis en la ciudad capital, analizando el impacto de la política de vivienda en las transformaciones territoriales del espacio urbano residencial de la ciudad capital.

Se caracterizará el marco regulatorio, políticas y programas específicos desarrollados, impacto en la mancha urbana y en la morfología de la ciudad.

Transformaciones del espacio urbano residencial de la ciudad de San Luis desde 1990. Caracterización de las acciones y decisiones estatales.

Palabras Clave: **Transformaciones urbanas, gobernanza, políticas vivienda**

Introducción

El propósito del presente trabajo es aproximarme de modo preliminar a la política de vivienda sostenida por el Gobierno de la Provincia de San Luis en el último año y conocer su incidencia en la trama urbana de la ciudad capital.

Plantearé dicha aproximación o lectura de las políticas desde el enfoque de la gobernanza lo que implica comprender las reglas que van configurando las interacciones entre actores estratégicos en la formulación e implementación de las políticas. El propósito último es conocer cuál es la trama de actores y los acuerdos o decisiones logradas en una de las intervenciones que hace a la producción del espacio urbano y allí conocer quiénes y cómo son las operaciones estratégicas de actores claves y cómo transforman territorialidades..

En definitiva intentaré visibilizar quiénes y qué ciudad se va construyendo y qué reglas imperan.

Se toma la Provincia de San Luis por ser una de las ciudades propuestas para ser observadas junto a Córdoba y Rosario en un proyecto de investigación más amplio sin pretender un estudio comparativo pero si poder leer constantes y discontinuidades en diferentes contextos urbanos de nuestro país. San Luis es considerado relevante como caso de estudio por la impronta de la política pública de vivienda y donde hoy se considera que la mitad de la población vive en viviendas sociales.

La presente exposición se organizará planteando en primer término una caracterización del lugar de estudio, la provincia de San Luis; en segundo término se plantearán las claves de lectura desde la gobernanza. A continuación se abordará la política específica de vivienda en el contexto nacional y su vinculación con las actuaciones provinciales, las relaciones estratégicas implicadas entre diferentes niveles de gobierno y las interacciones con los actores privados.

Contextualizando San Luis

La provincia de San Luis se sitúa en la región de Cuyo de la República Argentina. Limita al norte con la provincia de La Rioja; al noreste con Córdoba; al este y sudeste con la provincia de La Pampa; al oeste y sudoeste con Mendoza y al noroeste con la provincia de San Juan. Ocupa una posición estratégica en el corredor bioceánico entre los puertos situados en el Atlántico y los puertos chilenos en el Pacífico ya que articula la conexión entre la extensa región pampeana y la región de Cuyo de la Argentina.

El territorio sanluisense cuenta con una superficie de 76.748 km². Los datos censales del año 2010 indican que es una provincia con baja densidad poblacional (5,6 hab por km²), con un crecimiento intercensal de la población de 18 por mil entre 2001 y 2010, con un total aproximado de 432.000 habitantes, de los cuales 204.000 habitantes residen en el departamento capital, lo que representa una concentración del 47% de la población en dicho departamento. Las ciudades de San Luis y Villa Mercedes (ambas situadas sobre el corredor bioceánico, Ruta 7) concentran alrededor del 70% de la población provincial.

•

Este territorio subnacional se reconoce públicamente, desde el retorno de la democracia en el año 1983, por una importante radicación de industrias motorizada por políticas nacionales de promoción industrial y por el crecimiento sostenido de las inversiones en obra pública, entre ellas viviendas.

Su tradicional perfil productivo primario se ha modificado con una tendencia hacia un perfil industrial impulsado por la inclusión de la provincia en el Régimen de Promoción Industrial¹ a partir de la década del 80. Las principales ramas industriales radicadas son las "metálicas básicas, metalmecánica y sustancias químicas" que se han destacado por su expansión, y en el "sector agroindustrial, los frigoríficos y curtiembres" (Pedrazani, 2010 : 21).

Los niveles de crecimiento intercensal de la población dan cuenta de un crecimiento del 5% en las décadas del 60 y 70, con un sostenido incremento desde el 70 en adelante (70-80: 16,90% ; 80-91 : 33,60% ; 91-01 : 28,4% y 2001-2010: 18.9%) momento desde que la promoción industrial se hace vigente y la radicación de industrias comienza a expandirse. Esta política puntual ha incidido en el crecimiento poblacional fundamentalmente de población migrante atraída por la demanda de mano de obra.

Este salto en el ritmo de crecimiento poblacional tuvo un importante impacto en cuanto a la necesidad de mayor infraestructura urbana, vial y habitacional. El crecimiento económico se vio acompañado de importantes inversiones en obra pública que puede ilustrarse a partir de los siguientes datos: total de km de caminos pavimentados: 1269 km en 1983 a 2793 km en 2010, 15% de incremento anual en el consumo energético y 1.467.000 mts. de red de gas instalada en 20 años.

El nivel de empleo provincial se presenta actualmente con valores altos con una importante cantidad de personas empleadas por la obra pública, según manifestaciones de funcionarios

- _____
- ¹ Estas leyes tuvieron su origen en el año 1977, cuando el gobierno militar nacional promulgó la Ley 21.608, que sería la base del régimen general de promoción industrial. Su aplicación se produce con la reapertura democrática en el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, como resultado del acta de reparación histórica. La promoción industrial contemplaba la posibilidad de establecer distintos regímenes sectoriales o regionales, y serían promocionados los proyectos industriales que cumplieran las siguientes características: Fabricaran productos básicos o estratégicos; - Contribuyeran a la sustitución de importaciones o aseguraran exportaciones en condiciones convenientes para el país; - Se dedicaran a la transformación de materias primas zonales; Se radicaran en áreas con altas tasas de desempleo o muy bajo producto bruto zonal, o altos índices de migración interna; Utilizaran avanzada tecnología y desarrollaran la investigación aplicada; Fabricaran productos de acuerdo a normas o con niveles internacionales de calidad; Proporcionarán beneficios sociales adicionales a sus empleados y obreros. En términos generales, las medidas incluían exenciones de tributos nacionales y derechos de importación para bienes de capital o insumos; establecimiento temporario de restricciones a la importación de bienes similares a los que se previera producir; facilidades para la adquisición de bienes de propiedad del Estado e incentivos a la exportación de los bienes producidos. La autoridad de aplicación establecida por esa ley nacional era la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. En 1982 se sancionó la Ley 22.702, que hacía extensivos a las provincias de Catamarca y San Luis los beneficios promocionales ya acordados por la Ley 22.021 a la Provincia de La Rioja. Este nuevo instrumento legal establecía como autoridades de aplicación a los gobiernos provinciales para los proyectos que implicaran inversiones medianas o pequeñas. Además eximía a las empresas radicadas y a sus proveedores de la tributación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) durante 15 años. Posteriormente, la Ley 23.614 derogó los sistemas de promoción establecidos por las leyes dictadas en los gobiernos de facto reemplazándolos por un único sistema de promoción industrial para todo el país. (Pedrazani, 2010)

•

en periódicos locales². A partir de la crisis del año 2001 se evidenciaron datos de desocupación que superaron el 15% y que, para paliar el desempleo, dieron lugar al surgimiento del Programa Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” consistente en una colaboración económica de carácter no remunerativo y que establece una contraprestación por parte del beneficiario de trabajo público 4 horas, 5 días a la semana. En el 2003 45.000 beneficiarios recibían \$300, monto que se ha actualizado todos los años. Esto ha mostrado una incidencia importante en los datos sobre desempleo, lo que explica los bajos o nulos índices que hoy muestran.

En relación a su situación política de San Luis, desde la restauración de la democracia la provincia ha sido gobernada por el Partido Justicialista bajo una elite política liderada por los hermanos Rodríguez Saá. Adolfo Rodríguez Saá fue elegido gobernador sucesivamente en 5 oportunidades gobernando entre 1983 y 2001. Su último mandato se interrumpe dos años antes por su asunción como Presidente del país en la crisis institucional del 2001. Completa ese periodo de gobierno hasta 2003 Alicia Leme (vicegobernadora electa) y desde 2003 hasta 2011 es elegido gobernador durante dos periodos Alberto Rodríguez Saá, hermano del anterior gobernador.

A partir de 2011 Claudio Poggi, ex Ministro de Educación de la Provincia, es elegido para el desempeño del cargo de gobernador, en funciones hasta el año 2015.

Gobernanza como marco de lectura

En este apartado se comenzará por presentar una de las tensiones presentes en torno a la gobernanza y gobernabilidad como es el carácter normativo que puede implicar el enfoque al analizar instituciones o reglas de juego o las capacidades estatales. Esta tensión descriptiva-analítica y normativa está presente en la bibliografía y nos interpela en las propias discusiones grupales de investigación. La idea es reconocer el enfoque complementario de las miradas y la imposibilidad de una sin la otra, a pesar de los propios esfuerzos en centrarme en la potencialidad analítica, o sea conocer como se dan las reglas, pero eso no sucede sin una valoración.

La mirada normativa aporta un parámetro de valoración para el análisis que se hace presente en dos sentidos: 1) como elemento de análisis al aparecer en el discurso legitimador (especialmente en periodos de reformas, por ejemplo al resaltar las bondades que implica la descentralización, la desregulación, o la reestatización, etc.); y 2) también opera la dimensión normativa como parámetro valorativo para el análisis sobre los efectos no deseados o los sesgos de las políticas o de las reglas que las sustentan, sentido este último en el que la rescata Mayntz (1993). Ello permite, por ejemplo, analizar la pluralidad de actores habilitados por las reglas o instituciones establecidas, el carácter de las reglas en tanto refuercen o retraigan procesos democráticos, posibilidad o no de la captura de la política pública por los grupos de interés, o las estrategias de los vetos mutuos entre actores políticos.

Ahora bien, otra de las cuestiones que pretendo abordar es la distinción entre gobernabilidad y gobernanza. Son términos o conceptos que muchas veces se solapan y se llegan a usar indistintamente y su distinción permitirá analizar su complementariedad. Me interesa aquí tomar la distinción de Kooiman (1993) recogida por Prats (2003) quien refiere a la gobernanza como el proceso de interacción de actores estratégicos o como las

- _____
- ² “San Luis: por la obra pública la desocupación es solo del 1,3%”. Telediaridigital.net. Disponible en: <http://www.telediaridigital.net/2014/02/san-luis-por-la-obra-publica-la-desocupacion-es-de-solo-el-13/>
-

“estructuras sociopolíticas que emergen u forjan dichos procesos de interacción...” (Prats, 2003:243).

El patrón de interacciones establecidas entre los actores se funda en reglas de juego, es decir en las instituciones formales e informales que van pautando el comportamiento de los actores, quienes a su vez en su actuar van redefiniendo las propias reglas.

La gobernabilidad refiere entonces a la capacidad de formulación de políticas que tiene un gobierno para alinear capacidades con necesidades que se le plantean. La gobernabilidad dependerá de la calidad de las instituciones y a su vez influirá en ellas, en las reglas de juego reforzando unas o debilitando otras.

La dimensión de multiniveles es parte de esta conceptualización ya que determinadas reglas de juego posibilitan un grado de gobernabilidad, y en ese marco las políticas establecidas establecerán reglas de juego para la toma de decisiones en niveles inferiores de la estructura para la implementación de las políticas, generando una nueva gobernanza para otros tipos de actores.

La gobernanza nace como concepto que plantea nuevas formas de coordinación social en la década del 70 en plena crisis del estado de Bienestar y en su cuestionamiento como articulador principal de las relaciones sociales y centro de poder jerárquico. (Mayntz, 1998). La articulación diferente de actores para resolver las demandas ciudadanas insatisfechas por el estado genera un marco de gobernanza diferente que incluye la habilitación y legitimación de otros actores en la coordinación como las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos locales; y también la constitución de instancias supranacionales como las estructuras gubernamentales de los bloques interestatales, como la Unión Europea. Con esto queremos indicar que las reglas que se van estableciendo, el enfoque no propone una mirada acotada sino el patrón de interacciones de actores estratégicos en multiplicidad de niveles de interacción.

Si bien la dimensión analítica de enfoque nos interesa aquí, o sea comprender la institucionalidad establecida sobre una política con importante repercusión en el proceso de configuración urbana, rescato los desafíos de la teoría gobernanza planteados por Mayntz sobre profundizar sobre los déficits democráticos en la hechura de las políticas al reconocer que la red de actores estratégicos privados no necesariamente están legitimados democráticamente, y por lo tanto, cómo plantea la institucionalidad los procesos de legitimación de las decisiones y los diferentes modos de representación de intereses, advirtiendo sobre el riesgo de transformarse las formas de coordinación mas horizontales propuestas en planteos neocorporativos.

¿Qué reglas de juego son las establecidas en la política de vivienda de San Luis? Qué interacciones se establecen y quiénes son los actores que se constituyen como estratégicos? ¿Cómo es la articulación entre diferentes niveles gubernamentales y qué actores las sostienen? ¿Cómo se generan los espacios urbanos desde estas reglas establecidas? Este será el conjunto de interrogantes que intentan guiar este trabajo.

Políticas de vivienda

Las políticas de vivienda son las destinadas a atender los déficits habitacionales de la población, entendidos estos como las necesidades de hogares que habitan en construcciones que no cumplen con las condiciones de habitabilidad aceptables incluyendo aspectos como la calidad de los materiales, la infraestructura, el acceso a los servicios públicos, la calidad de la ocupación.

Se pueden distinguir diferentes construcciones habitadas y que se tipifican de la siguiente forma: a) viviendas recuperables (tienen piso de tierra y carecen de revestimientos, falta conexión agua por cañería o no disponen de inodoro con descarga); b) viviendas

•

irrecuperables (no aptas para habitar como casillas, ranchos, etc.), y c) vivienda con hacinamiento (más de 3 personas por cuarto) o vive más de un hogar en una vivienda. Se suele distinguir la irrecuperabilidad o más de un hogar por vivienda como déficit absoluto y las viviendas recuperables y el hacinamiento por cuarto como déficits relativos.

En la caracterización que realiza Santucho (2010:3) además destaca otro asunto a abordar como es la propiedad del suelo urbano contextualizando las políticas y sus efectos en un período clave como la década del 90. Los altos niveles de desocupación se reflejaron en el agravamiento de la precariedad en el habitar, reconociéndose un crecimiento marcado de villas y asentamientos conformados por familias que no podían sostener sus alquileres por falta de empleo. Ante el desmantelamiento del Estado, y la fuerte crisis socio económica y laboral las estrategias de acceso a la tierra y vivienda se diversifican, siendo cada vez más restrictivo el acceso vía el mercado.

La desregulación y la privatización, como estrategias centrales de reestructuración del aparato público, implicaron la transferencia y venta de los activos estatales, incluidos inmuebles y tierras; además de una redinamización de la inversión y oferta inmobiliaria privada a partir de figuras jurídicas como los fideicomisos, contratos de leasing y fondos comunes de inversión para viviendas; todo ello repercutiendo en una revalorización del suelo urbano.

En cuanto a políticas de vivienda, en el año 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) conformado por deducciones de los salarios y con una gestión centralizada de los fondos con afectación específica que se transferían a los Institutos Provinciales de las Viviendas para la ejecución de obras.

En el año 1992 se cambia la composición de los recursos que integran el fondo, constituyéndose con un impuesto específico a los combustibles; y se concreta la transferencia a las provincias de la gestión operativa y financiera de la política. Las Provincias, a través de sus dependencias especializadas, estaban habilitadas para decidir la administración y planes de inversiones de los fondos coparticipados. A esa descentralización de las autoridades de aplicación se sumaron las diferencias de capacidades institucionales provinciales para la formulación de la política, presentándose gran disparidad de criterios en los sistemas de registros y caracterización de las demandas y la formulación de políticas específicas, o gestiones eficientes en el recupero de fondos y la sostenibilidad financiera de las políticas implementadas, etc.

La federalización de los recursos del FONAVI en el país “puso fin a una prolongada etapa de política habitacional centralizada en Argentina” (Lentini, Palero; 2005).

A nivel nacional se privatiza también el Banco Hipotecario Nacional, reorientándose el crédito de sectores más populares hacia sectores socioeconómicos medios, y así se transfiere un instrumento clave de la política habitacional.

En la Provincia de San Luis, según manifestó una entrevistada empleada del antiguo IPV, se crea la “Dirección de Desarrollo Habitacional y se desmantela el IPV. No se toma nada del IPV, ni los registros”. Antes se daban las del FONAVI. En el 91 se realizan los registros y en el 93 se comienzan a dar las casas.” (Entrevistada)

La política formulada a nivel provincial consistió en la oferta de dos planes que consistían en la construcción de viviendas de 50 mts² aprox. bajo dos modalidades de accesibilidad: una casa terminada con un valor de \$27.000 en la época y cuotas a pagar por 30 años de \$ 65; y la otra modalidad es la vivienda sin revestimientos finales, ni persianas, valuada en \$ 18.000 y con cuotas más accesibles. Hay solo una diversificación en función de la acreditación de ingresos para la inclusión en los registros.

Pero la política planteada es bajo una única modalidad y consiste en grandes planes de viviendas, sin diversificar la oferta. Lentini y otros (2005) comparan la política con la

•

implementada en Mendoza y la diversificación o unificación de la oferta de soluciones habitacionales es uno de los rasgos distintivos entre ambas jurisdicciones en la década del 90.

Los planes que resultaron implementados en San Luis se han reconstruido a partir de lo relatado por una informante clave en una de las entrevistas, no pudiendo aun constatar los datos en documentación oficial, por no estar disponible en el momento del relevamiento. De todos modos, y con la salvedad de su provisoriedad, se reconstruye la información relevada en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Planes de viviendas implementados en la Provincia de San Luis entre 1991 y 2011.

Año	Plan	Información complementaria
1991 - Gestión Adolfo Rodríguez Saá (1983-2001)	Sol	Valor de la vivienda \$ 27.000
	Sierras	Valor de la vivienda \$ 18.000
1997	Nuevos Horizontes	
	Plan Porvenir	
1998	Justicia social A	Los que quedaban afuera de Viva San Luis y Puntanito debían reinscribirse o pedir devolución de dinero de cuotas pagas. Debían pagar 6 cuotas.
	Justicia social B	
1998	Sol	
	Sierras	
1999	Amanecer	
	Siglo XXI	
2000	Villa Mercedes 90	
	Villa Mercedes 60	
2001 Gestión Alicia Leme (completando periodo de gobierno)	La Punta	
2002	Nuevos desafíos	Muchos problemas. Se avanzó en Programa de desadjudicación.
	Libertad	
2008 Gestión Alberto Rodríguez Saá. (2003-2011)	Viviendas productivas	Vivienda con locales comerciales y debían registrarse con presentación de proyecto productivo. 212 viviendas en San Luis y 40 en Mercedes
2011 Gestión Claudio Poggi (2011-2015)	Sol	
	Sueño	

Fuente: Reconstrucción de datos provisorios a partir de información aportada por informante clave.

El año 2001 marcó un quiebre institucional en las políticas nacionales y provinciales, período caracterizado por la ingobernabilidad en los términos de incapacidad de formulación de políticas o alineación de necesidades con políticas para satisfacerlas según se definió en apartados anteriores. Este período implicó un cambio de gobernanza al configurarse nuevas

•

reglas de juego, poniéndose en cuestión las reglas o formas de coordinación social establecidas en la década del 90. Este proceso, considerado en términos institucionales formales, implicó dos años aproximadamente hasta el restablecimiento de un gobierno nacional elegido por el voto popular.

El cuadro anteriormente expuesto sobre los planes habitacionales en la Provincia de San Luis dan cuenta de este quiebre ya que no hay planes de viviendas a partir de 2002 y se hace referencia a “muchos problemas”. La inversión a partir de ese año es mínima y en 2008 solo se realizan 250 viviendas productivas.

Volviendo al contexto nacional, en el año 2003 con capacidad de gobernabilidad recuperada y un gobierno legitimado democráticamente, se establecen las nuevas reglas de juego.

En políticas de vivienda específicamente, se reactiva el empleo a partir de la obra pública. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependerá del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios centralizando la administración de los recursos financieros. Santucho (2010:6) analiza que “a nivel de la gestión uno de los cambios más novedosos es la incorporación de movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad en dinámica de los programas. Así se reactivaron las obras con financiación del FONAVI y se diseñaron nuevos programas. Además, se incorporaron entre los objetivos de la política habitacional la regularización legal de la tenencia de la vivienda y el terreno sobre el que ésta se encuentra³”. La gobernanza incluía la articulación con otros actores desde la centralidad del estado nacional.

La política de San Luis reconoce etapas diferenciadas de gestión según el análisis aportado por un entrevistado, diputado por la oposición. Advierte nuestro informante clave que la etapa de gestión de Adolfo Rodríguez Saá (incluyendo los dos años de gestión de Alicia Leme) se caracteriza por una fuerte inversión en infraestructura vial y viviendas fundamentalmente. “La inversión en infraestructura fue la segunda más alta del país con respecto al Producto Bruto Geográfico después de Bs. As”. Y agrega: “de las 60.000 casas entregadas desde 1983, 50.000 se entregan en los primeros 20 años de gobierno” (1983-2003).

En el período de gestión de los gobiernos de Alberto Rodríguez Saá gira el sentido de la inversión hacia la industria cultural y la construcción de edificios públicos. En ese período se construye la nueva sede de gobierno conocida como “Terrazas del Portezuelo”, y en la ciudad de La Punta: la réplica del Cabildo histórico, el Instituto del Cine y la Universidad. Se aprueba la Ley del Cine o el fomento de la música; se organiza mundial de ajedrez, ciclismo y el carnaval con comparsas brasileras. La inversión en vivienda se paraliza desapareciendo del discurso público el tema del déficit habitacional.

Las entrevistas realizadas a informantes que trabajan en el área de vivienda sostienen, coincidentemente, que en ese período de 8 años se instrumentó solo un Programa de adjudicación de viviendas con un criterio ordenador de situaciones irregulares. Consigna en los datos relevados la implementación de un Plan de viviendas productivas solamente que incluía locales comerciales y la presentación de proyectos de emprendimientos productivos. Algunos refirieron también cierto fracaso de esa política en los términos de la autosustentabilidad de las familias a partir de los emprendimientos.

• _____
³ Se pusieron en marcha los siguientes Programas: Reactivación de obras del FONAVI I y II, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, Programa Federal Mejor Vivir, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico, Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NOA y NEA, Programa de Construcción de Viviendas Cáritas, Sub-programa Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Sub-programa para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias (Santucho, 2010)

En la campaña electoral del año 2007 se postula Leme con candidata a Intendente por la capital y la campaña se centró en el retorno a las políticas de vivienda masivas. Era tema instalado entre todos los candidatos y se hablaba de un déficit de 10.000 viviendas. “El folleto de campaña de Leme tenía forma de vivienda”. El otro candidato, Vergés, también centraba sus promesas en viviendas. Gana Leme la intendencia pero la vivienda no era prioridad del gobierno provincial en ese momento. “No era prioridad de Alberto” sostuvo el diputado en su análisis.

El tema de la vivienda ya estaba instalado como necesidad y la gobernabilidad futura se iba a constituir en torno a una respuesta dicha demanda.

En el 2011 (campaña electoral) vuelve aflorar el tema del déficit de vivienda que estaba latente desde 2007 y todos los candidatos a gobernador lo incluyeron en sus promesas de campaña, especialmente los opositores como “modo de crítica” y hacer evidente la retracción de esa política.

Los candidatos alineados al gobierno nacional (a gobernador y a intendente) incluían promesas de fondos nacionales para las viviendas. Vergés (candidato a gobernador) promete 20.000 viviendas con la idea de trasfondo del “contacto nacional”. El candidato a intendente igualmente.

Esto nos muestra cierto patrón de interacciones entre los niveles de gobierno a partir de las promesas de campaña y la regla que subyace es la de la discrecionalidad de distribución de los fondos públicos según afinidades políticas. En definitiva la regla es la utilización de los fondos públicos como recursos de fortalecimiento de alianzas estrategias para la acumulación de poder territorial. A decir del entrevistado, en definitiva, “se vendían contactos”.

Poggi, el candidato oficialista y actual gobernador, centra su campaña en reimpulsar fuertemente la obra pública y la construcción de viviendas. El escenario político se completa con el triunfo del candidato kirchnerista a nivel local con la promesa de construir 20.000 viviendas en ciudad capital.

A partir de 2011 la nueva gestión provincial crea el Ministerio de la Vivienda encargado de la relación con los beneficiarios, organización de los registros de aspirantes, preadjudicación y adjudicación de viviendas. Este articula con el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas que tiene a cargo las licitaciones, la dirección técnica y controles de las obras. La creación de un Ministerio le otorga una visibilidad simbólica a la política como sello distintivo de la gestión.

En ese marco y con gran expectativa poblacional, se abre nuevamente el período de inscripciones para el registro de aspirantes, resultando 13.000 los inscriptos iniciales. Se plantea la política a partir de diferentes planes habitacionales, contemplando mayor diversidad de situaciones y se incluyen temas como la escrituración de viviendas ya entregadas, regularizar los legajos de las adjudicaciones ya realizadas y se avanza en desadjudicaciones de casos irregulares. En la entrevista, y desde la oposición política, se señala también la emergencia de casos de corrupción como los beneficios otorgados a familiares de personas vinculadas al poder, a quienes se les adjudican casas sin cumplir los requisitos para ser beneficiarios como es no tener propiedades.

La intendencia gobernada por un opositor al gobierno provincia e identificado con el gobierno nacional (Ponce) abre también un registro de aspirantes teniendo la opción los ciudadanos de inscribirse en dos registros. La lógica de duplicación de registración como modo de captar adherentes a diferentes proyectos políticos debilita la política en tanto no se puede caracterizar adecuadamente la demanda. No solo se evidencia una falta de articulación sino también un proceso donde la interacción se caracteriza por la competencia en satisfacer la demanda instalada y se hacen evidentes los criterios clientelares de las reglas de juego imperantes.

•

En períodos anteriores donde las orientaciones de las gestiones tampoco coincidieron entre estos dos gobiernos (provincial e intendencia capital), se hacía más evidente el fenómeno de capacidad de veto en la interacción entre actores públicos o gubernamentales, ya que la provincia no construía viviendas en la capital y la capital no autorizaba la construcción de ningún plan. La tensión máxima en esa puja se materializó con la fundación de la ciudad de La Punta a 10 km del ejido municipal. Este es el punto más materialmente más visible de cómo se transforman los territorios y bajo qué reglas los actores estratégicos lo van construyendo.

En las elecciones intermedias de 2013 el balance indicó que la gestión provincial logró la entrega de 3.200 casas, recuperando en parte el nivel de construcción de las primeras épocas de gobierno; aunque “el promedio indica que se entregan 108 casas mensuales y en las épocas de Adolfo Rodríguez Saá el promedio llegaba a 160 casas mensuales”. La ciudadanía apoyó la gestión de gobierno.

A nivel de ciudad, la elección de 2013 significó una derrota para el Intendente. La promesa de la construcción de 20.000 viviendas solo llegaba a la entrega de 42 casas. Esto significó un costo político altísimo. La Nación decidió no transferir fondos a los municipios y si concretó el compromiso de construir directamente las viviendas con el Programa de Crédito Pro.cre.ar. Hoy se están construyendo 700 casas en un predio que pertenecía al Ejército y cedido por la Onabe a la Municipalidad ubicado en las inmediaciones de la ex Estación del ferrocarril.

El patrón de interacción entre estos niveles de gobierno se caracteriza por el establecimiento de disputas para implementar políticas bajo el criterio de que el potencial elector identifique el oferente de la política de modo personalísimo, imperando el criterio patrimonialista de la utilización de fondos públicos. A ello se suma la falta de criterios explícitos para la distribución de fondos públicos de los diferentes programas de viviendas de la Nación, donde la arbitrariedad en la distribución hacia los gobiernos subnacionales tiene que ver con interacciones estratégicas de debilitamiento o fortalecimiento de las relaciones según la eficiencia que signifiquen para la reproducción del esquema de poder construido. (Giraudi, 2011).

Patrones de interacción y financiamiento

El Presupuesto es un instrumento de políticas que nos revela claramente reglas de juego a partir de conocer las distribuciones del gasto. Analizar algunos de sus datos dejará en evidencia las interrelaciones establecidas entre los niveles de gobierno, lo que nos permitirá especular sobre la lógica imperante y asociar esa especulación con la formulación de las políticas antes detalladas para conocer la consistencia de las lógicas.

Sobre el financiamiento de la política de viviendas, el diputado Cacacce es quien nos brindó información precisa a partir del análisis de la ejecución presupuestaria 2013 que estaban evaluando. La primera distinción que hay que realizar es entre el presupuesto proyectado y el ejecutado según nos aclara y nos indica sobre los amplios márgenes con los que cuenta el poder ejecutivo para reasignar libremente las partidas presupuestarias, indicando una constante con el nivel nacional sobre el alto nivel de discrecionalidad en el gasto donde prima la voluntad del poder ejecutivo con amplios poderes cedidos por el poder legislativo.

Esto nos lleva a pensar en las reglas de la representación decididas democráticamente (en los aspectos formales por lo menos) donde en la conformación de los espacios representativos y deliberativos prima el criterio de evitar o neutralizar las potenciales interacciones de veto mutuos que podría significar un espacio deliberativo plural, resultando legítimo garantizar la capacidad de gestión o “governabilidad” a partir de mayorías automáticas que no pueden ejercer el contrapeso de poderes. Esta características de las reglas de juego nos mostraría los déficits democráticos o la idea de democracia

•

imperante de constitución de mayorías hegemónicas con identificación de adversarios ante los cuales imponerse y donde no priman las reglas deliberativas en la construcción de políticas, y en la legitimidad de las decisiones. Esto no es responsabilidad de un grupo de actores sino una regla establecida que es posible porque todos los actores la aceptan implícitamente al construir vínculos bajo esa lógica.

Estas reglas formales e informales de construcción de poderes y garantía de gobernabilidad repercuten en la forma en que se gasta, qué se gasta, dónde y para quienes se gasta; en definitiva configura relaciones y posicionamiento de actores que en su devenir y actuar van transformando territorios y territorialidades. Los territorios que se van configurando a su vez tienen una carga simbólica y material que posiciona estratégica y diferencialmente a los actores desde donde recrean y reconstruyen las reglas.

Esto lo mostraremos con dos tipos de referencias sobre el presupuesto: 1) la financiación de la política de vivienda y 2) la distribución de recursos entre niveles de gobierno.

La política de vivienda en el año 2013 se proyectó su financiamiento (\$ 707.504.887) de la siguiente forma:

Recupero cuotas viviendas: 15%

Fondos de rentas provinciales: 60%

Transferencias de Nación (FONAVI, ATN): 25%

Estos datos muestran un importante nivel de inversión con fondos provenientes de las Rentas Generales. Los montos transferidos desde Nación son los correspondientes a las pautas de coparticipación fijadas en La Ley 24464/95 que establece en su artículo 5º que el Fondo Nacional de la Vivienda será distribuido entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de coeficientes sobre el total de la masa de recursos a distribuir (Lentini, et al, 2005:127) donde San Luis recibe el 3.65% de los recursos y Mendoza con el cuádruple de población, según las autoras referidas, recibe el 4%. Esto ya muestra la situación ventajosa de San Luis con respecto a la coparticipación de estos fondos si se relacionan a la cantidad de población.

Esto se vincula a reglas formalizadas como la ley de coparticipación del Fonavi establecida en 1992. Pero además hay una importante inversión de fondos provinciales que será bueno dilucidar su procedencia. Cacacce nos refiere a la alta composición de fondos nacionales que integran el presupuesto provincial provenientes de la coparticipación federal. La Ley de coparticipación de recursos federales N° 23548 del año 88 establece una alícuota ventajosa (2,37%) para San Luis y ello significa que “recibe 6 veces más que la Pcia de Buenos Aires por habitante y que Córdoba recibe 4 veces menos que San Luis, también por habitante”. San Luis está 7º en el reparto y es una de las más beneficiadas junto a La Rioja y Santa Cruz. (Casualmente provincias de procedencia de los últimos presidentes argentinos). ¿Podremos especular con que los recursos públicos financieros inciden en las territorialidades construidas? ¿Y esas territorialidades contribuyen en los recursos diferenciales de poder para incidir en los patrones de interacciones?

Volviendo a la composición de recursos de la Provincia, el diputado sostiene a partir de su análisis que 8 de cada 10 pesos son provenientes de recursos federales y 2 son generados en la Provincia. Si bien la cantidad de recursos de San Luis provenientes del ámbito nacional es importante, hoy recibe casi nulas transferencias de fondos por programas específicos de viviendas que el Ministerio de Planificación asigna sin criterios formalmente definidos. Parte de las reglas en la discrecionalidad en dicha asignación, como ya se manifestó, robustece los patrones de interacción entre las esferas de gobierno ya planteadas en términos de manejo de recursos con criterios patrimoniales y con la búsqueda de alta eficiencia en los términos de construcción de poder.

•

¿Cómo es el vínculo entre Provincia y Municipios? La masa de fondos coparticipables es bajísima lo que impacta en “presupuestos muy flacos de los municipios” y nunca tienen fondos para invertir en infraestructura urbana. “Tienen un gran crecimiento habitacional pero un importante déficit en asfalto, desagües y cloacas”. El Gobierno Provincial hace los pavimentos en virtud de un Pacto firmado con los gobiernos locales por el cual se acordó que el nivel provincial ejecuta la obra y la cobra descontando de la coparticipación. Estas obras no se realizan en municipios opositores reproduciéndose la lógica nación-provincia, e incluso algunos municipios no firmaron el pacto como estrategia de diferenciación y resistencia. Esos tampoco reciben obras y se constituye un mensaje simbólico como “vean lo que se pierden por no firmar”. Los recursos que se intercambian claramente es la ejecución de política pública a cambio de alineamiento político. Los contribuyentes y ciudadanos no perciben respuestas de la política ni ven inversión de sus contribuciones salvo que el gestor de turno sea un buen representante de alguna fuente de provisión de recursos. La regla es que no se eligen gobernantes y administradores de los recursos sino actores claves estratégicos que destraben los flujos de fondos. Esa es la lógica de las reglas informales establecidas y ello nos conduce a preguntarnos por los déficits democráticos en la construcción del conjunto de demandas y respuestas. Quiénes y cómo se establecen las necesidades sociales y cómo se satisfacen desde las políticas, o sea cuáles son los términos de la gobernabilidad y desde que legitimidades se construye.

Interacciones estratégicas del sector privado.

Por último completaré las referencias a los actores privados (especialmente las empresas constructoras) y sus interacciones como actores estratégicos en esta gobernanza.

Es importante este dato porque ciertas lógicas de acumulación de poder y de territorialización de las políticas que se analizaron encuentran otras lógicas subyacentes.

La consulta a los funcionarios y empleados entrevistados refirió al tejido empresarial existente en San Luis cuando comenzaron a ejecutarse los planes masivos de viviendas que requerían procesos licitatorios con presentación de empresas con envergadura. Una de las respuestas refirió a la existencia de un tejido empresarial de la construcción y que ahora hay más empresas de Buenos Aires y Córdoba. También se refirió a una empresa del propio gobierno provincial.

La empresa provincial es una sociedad del estado denominada SAPEN y como empresa del estado se presenta a las licitaciones y las gana, luego subcontrata a otras empresas. Casi siempre subcontrata a la empresa Rovella Carranza según lo sostenido por algunos entrevistados. A su vez Rovella y Carranza tiene su propia red de sub contratistas. SAPEN no tiene infraestructura y solo es una figura jurídica que escapa a los controles estatales por ser sociedad del estado, según la lectura del informante.

Rovella y Carranza es una empresa de San Luis que se consolida como la principal constructora de obra pública desde el 2001 en adelante. En la época menemista la principal empresa constructora, la que ganaba todas las licitaciones, pertenecía a Gualtieri, un empresario vinculado a Eduardo Duhalde. El diputado de la oposición entrevistado sostiene que coincidentemente a las divergencias políticas entre Duhalde y Rodríguez Saá en el 2001 en las sucesiones presidenciales, Gualtieri y Rodríguez Saá cortan vínculos a partir de las diferencias generadas por la construcción de un dique en Nogolí.

A partir de allí Rovella y Carranza será la beneficiaria de la mayoría de las licitaciones y la principal constructora de las obras de la provincia. Su crecimiento fue exponencial y hoy construye en diferentes lugares del país y del extranjero como obras adjudicadas en Venezuela, según manifestó el/los entrevistado/s (diputado y asesor).

•

A nivel municipal el Gobierno Nacional está construyendo 700 viviendas con créditos Pro.cre.ar con una clara estrategia de diferenciación con las políticas de vivienda provinciales. En la licitación de esta obra se presenta un dato que despierta curiosidad en algunos legisladores ya que “curiosamente ganó la licitación para la obra de la capital puntana la empresa Rovella y Carranza muy vinculada a Rodríguez Saá” (Entrevistado). Aquí las lógicas de acumulación de poder se quiebran si se miran en función de las interacciones competitivas establecidas entre los gobiernos provinciales y municipales pero se podría sospechar que las interacciones establecidas a partir de actores privados estratégicos muy vinculados a los actores estratégicos gubernamentales, son cooperativas.

Conclusiones

Para concluir diremos:

. La mitad de la población de San Luis vive en viviendas sociales construidas por el Gobierno Nacional y Provincial en los últimos 30 años.

. En la ciudad de San Luis se evidencia un alto impacto de esta política en la expansión de la mancha urbana donde la inversión privada en producción de suelo urbano es relativamente baja con respecto a la inversión pública. Existen algunas construcciones de barrios cerrados en la ruta de las serranías puntanas pero la iniciativa privada no incide marcadamente en la configuración de los espacios urbanos de modo definitorio como puede advertirse en ciudades de mayores dimensiones y con otras lógicas o reglas en los procesos de acumulación.

. Los planes de vivienda social y la infraestructura urbana generada hoy representan casi el 80% de la expansión de la mancha urbana de los últimos años.

. No se evidencian importantes espacios segregados y los asentamientos son casos puntuales, no muy densificados y se establecen con clara idea de transitoriedad hasta la adjudicación de la vivienda en muchos casos.

. En los barrios precarios más consolidados y cuyos habitantes no puedan acreditar recursos para acceder a un plan de vivienda, se formularon planes específicos como Plan Solidaridad por sistema de ayuda mutua.

. Hay una marcada centralidad estatal en el proceso de configuración urbana y las tensiones más presentes están relacionadas a identificaciones partidarias y lógicas de acumulación de poder política a partir de las estructuras estatales y la política pública.

. Las reglas formales e informales vislumbradas dan cuenta de un criterio patrimonialista en el manejo de los fondos públicos, con un establecimiento de vínculos clientelares con los ciudadanos.

. Los vínculos competitivos y la distribución de fondos de modo discrecional según los alineamientos políticos son reglas constantes en las relaciones intergubernamentales a todo nivel, y estas reglas configuran las políticas sobre los territorios, construyéndolos y transformándolos de modo específico. El caso más visible en este sentido en la fundación de una ciudad, La Punta.

El análisis de las reglas formalizadas y no formalizadas en las interacciones establecidas entre los actores, la forma de su reproducción y reformulación y la constitución de los actores en ese proceso permitirá visibilizar y comprender los mecanismos en juego y proponer sobre la construcción de nuevas reglas o institucionalidades que generen efectos compensatorios o nuevas formas de vinculación y coordinación, con atención especial a la pluralidad de actores y por lo tanto a la disminución de los déficits democráticos, lo que significará construir y transformar el territorio desde una red más amplia de actores constituidos como estratégicos.

•

Bibliografía

- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. En: Journal of Democracy en Español, 2011 - scholar.harvard.edu. Disponible en: http://scholar.harvard.edu/files/agiraudy/files/jode_--giraudy.pdf
- Lentini, M.; Palero, D. (2005). Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización. En Revista INVI N° 56 / Mayo 2006 / Volumen 21: 117 A 138.
- Mayntz, R (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. Trad. de Petrizzo Páez de la versión en inglés: "New challenges to governance theory" Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>.
- Mayntz, R (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.
- Pedrazani, B (comp). 2010. La Universidad Nacional de San Luis, en contexto, su historia y su presente. Ed. Nueva Editorial Universitaria. UNSL, San Luis.
- Prats, J. O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15(2003) pags.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Santucho, Leopoldo. "Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales". La revista del CCC [PDF]. Enero / Abril 2010, n° 8. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=155>. ISSN 1851-3263. Fecha de consulta: 29/10/14.

Documentos

- Estructura de la Población de la Provincia de San Luis. Gobierno de la Pcia de San Luis. Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Disponible en: <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina/File/SESD/InformeEstructuraPob.pdf>

•