

Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización ▶ 1

Mercedes Lentini y Delia Palero

Diciembre 2005

El artículo plantea un análisis comparado entre las políticas habitacionales desarrolladas por dos provincias argentinas: Mendoza y San Luis. La federalización de los recursos del FONAVI en el país, ocurrida en 1992, puso fin a una prolongada etapa de política habitacional centralizada en Argentina. El período analizado abarca la década comprendida entre ese año y el 2002. A nivel internacional se consolida el proceso de globalización que, en el terreno de la vivienda, se tradujo en el predominio del enfoque facilitador. Los casos elegidos representan dos modelos diametralmente distintos que, sin embargo, alcanzaron resultados que podrían calificarse de exitosos en el concierto nacional. Mientras el primero se inscribe en el paradigma central-sectorial, el segundo adhiere en forma predominante al enfoque facilitador. El análisis de política comparada ha sido contextualizado en los escenarios político, social, cultural y económico que le dieron marco, sentido y viabilidad a ambos modelos, que marcaron tanto sus fortalezas como sus debilidades y que explican los resultados alcanzados. Vinculación con la formación universitaria: La Cátedra Problemática de la Vivienda se encuentra en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (U.N.Cuyo) e incluye en su programa unidades referidas a política habitacional en Argentina y en la provincia de Mendoza. En tal sentido, se estima que los resultados

The article presents a comparative analysis between the housing policies developed by two provinces: Mendoza and San Luis. The distribution of the resources from FONAVI that occurred in our country in 1992 put an end to a long period of centralized housing policy in Argentina. The period analyzed includes the decade from 1992 to 2002. At an international level, the process of globalization strengthens, and in the housing field, it meant the predominance of the enabling approach. The chosen cases represent two diametrically different models that reached successful results in the national field. While the first one belongs to the central-sectorialist paradigm, the other one adheres to the enabling approach. The analysis of comparative policies has been contextualized in the political, social, cultural and economic fields which gave frame, sense and viability to both models, which marked both their strengths and their weaknesses and which explain the results obtained.

Relationship with university education: the subject "Housing Problematic" belongs to Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo)" and includes in its syllabus topics referring to the housing policy in Argentina and Mendoza. In that sense, it is estimated that the results obtained from this work are of great interest to students of social work, sociology and

14 Este artículo se realiza a partir de una investigación de mayor alcance subsidiada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Cuyo: Lentini, Palero, Braverman y otros (2004). Política Habitacional Comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la Descentralización (inédito).

obtenidos a partir de este trabajo resultan un insumo de interés para estudiantes de trabajo social, sociología y ciencia política, en tanto permiten analizar en profundidad conceptos como centralización-descentralización, participación, articulación de actores, focalización, eficiencia y eficacia en la gestión de la política habitacional, entre otros, y cómo éstos se manifiestan en la práctica política concreta.

Palabras clave: Política habitacional comparada. Vivienda.

political science, because they allow them to make a deep analysis of certain concepts such as centralization-decentralization, participation, unification of actors, focusing, efficiency and efficacy in the housing policy, etc., and how these are manifested in the actual political practice.

Key Words: Comparative housing policy, housing.

1. Introducción

Mendoza y San Luis son dos provincias del centro-oeste argentino que presentan ciertos rasgos comunes pero que, a su vez, se diferencian en otros tantos aspectos vinculados con su historia y su inserción económica, además de ciertas particularidades culturales, sociales y políticas. Son dos provincias limítrofes vinculadas por la Ruta Nacional N° 7 y forman parte de la Región de Cuyo; entre ambas se mantiene un flujo diario de personas y mercaderías y se despliegan una serie de actividades que permiten mantener un contacto cotidiano estrecho.

A fin de precisar los propósitos que movilizaron la acción de nuestro equipo de investigación, resulta de interés clarificar la inquietud original a partir de la cual surgió la idea de realizar este estudio. La misma se gestó en el seno de un equipo de investigadores mendocinos que habían podido percibir el impacto favorable que, a nivel de la opinión pública provincial, recibía la política habitacional llevada a cabo por el gobierno de San Luis. Por otro lado, a nivel técnico-profesional, era ampliamente reconocida la trayectoria que la política habitacional mendocina había adquirido en el contexto nacional, identificándola con un modelo de avanzada que había incorporado los principios emergentes de la época.

Sin lugar a dudas, la inquietud que generó esta situación fue el germen que despertó la necesidad de indagar con mayor precisión sobre

dos modelos de política pública que, además, aparecían fundados en concepciones muy distintas, lo que los convertía, prácticamente, en dos casos típicos, adecuados para ser tomados como casos de estudio. A partir de ellos los estudiantes podrían vincular las conceptualizaciones teóricas impartidas con la práctica política concreta, los resultados que ella genera y los impactos que produce en los asentamientos humanos.

El objetivo fundamental de este estudio es, entonces, el de comparar las políticas encaradas por estas dos provincias argentinas en el marco del proceso de descentralización iniciado durante la década de los noventa, década de consolidación del proceso de globalización.

Se admitió, como presupuesto de investigación, que el proceso de globalización, entendido como internacionalización del modelo económico neoliberal, se tradujo en el terreno de la política de vivienda en el predominio del enfoque Facilitador. Dicha concepción ha significado la definición del rol del Estado como subsidiario en el terreno habitacional y la introducción en el espacio de la política social de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado que se tradujeron en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza.

El periodo de estudio se fijó en la década que transcurre entre los años 1992 - 2002. Esta demarcación resultó de la consideración de dos elementos de relevancia: el año 1992 marcó un punto

2 ◀ El periodo del FONAVI tradicional o centralizado transcurre desde su creación, en 1971, hasta 1992; refleja en términos generales, el predominio del enfoque central-sectorial que responde a la lógica del Estado de Bienestar según la cual el Estado aparece como proveedor de viviendas, interviniendo en todas las instancias del proceso de producción y provisión de un producto habitacional terminado, estandarizado, de producción masiva y como agente dinamizador de la economía a través de la obra pública. Además, el FONAVI operó como un sistema centralizado de provisión a nivel del Gobierno Nacional, a través de la acción de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación, órgano de aplicación de la ley 21.581/97 y administradora del Fondo. La Secretaría concentraba importantes funciones vinculadas con el establecimiento de las prioridades de inversión y de todas las normas que regían el sistema, con la auditoría y control y con el establecimiento de los cupos anuales otorgados a cada provincia.

3 ◀ CEPAL, 2000:45.

4 ◀ MARTÍNEZ NOGUEIRA, 1996:14.

5 ◀ FERNÁNDEZ WAGNER, 1999:49.

de inflexión muy importante en materia de política habitacional en Argentina, pues en ese año se produjo la descentralización del FONAVI, principal fondo de financiamiento del sector, hacia las provincias ▶ 2 . De este modo, se abría la posibilidad de que cada provincia fijara sus propios rumbos de política en la materia. El año 2002, además de marcar el transcurso de la década, prácticamente fue el último año del gobierno del Dr. Adolfo Rodríguez Saá quien gobernó la provincia de San Luis durante dieciséis años consecutivos. La impronta de su gobierno reviste relevancia particular para nuestro estudio.

2. El análisis de las políticas públicas

Compartimos la visión cepalina ▶ 3 que al definir las "**políticas públicas**" sostiene que significan "*acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo y, por lo tanto, no es un sinónimo de políticas estatales. Lo público se visualiza en un sentido amplio que envuelve múltiples instancias de la sociedad civil*". Este enfoque resalta, por lo tanto, la necesidad de crear una institucionalidad fuerte (alta densidad institucional) con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía (alta densidad democrática).

Según Martínez Nogueira ▶ 4 el propósito del análisis político es, "la comprensión de las políticas públicas por medio de la indagación de acciones y decisiones estatales y de los procesos

desencadenados por ellas". Estas políticas públicas son respaldadas por el Estado, pretenden tener consecuencias sobre la sociedad y requieren de acciones de la administración pública.

Pero, además, se reconoce que las decisiones no son el producto de un solo actor, sino que resultan de un proceso en el que interactúan una multiplicidad de actores que representan, a su vez, una diversidad de intereses y responden a distintas lógicas de actuación que se interrelacionan en el proceso político. En este proceso los organismos públicos juegan un papel clave, pero no exclusivo.

Conviene recordar, además, que el análisis de políticas es 'investigación para la acción' porque su objetivo es ayudar al decisor público a encontrar respuesta a los interrogantes claves con que se enfrenta en su gestión.

Como ya se ha señalado, las políticas habitacionales de ambas provincias respondieron a paradigmas diferentes, por lo que resulta necesario caracterizar brevemente los enfoques que predominaron en las últimas décadas.

El enfoque **central-sectorial** fue la respuesta que desde el Estado de Bienestar o Estado Social se le dio al problema de la vivienda. Desde el punto de vista político, el rol del Estado era el de "proveedor de viviendas". Las respuestas del mismo se convirtieron en industriales, masivas y requerían de planificación centralizada en manos de expertos por lo que el periodo se caracterizó por las tecnocracias, las burocracias estatales y las grandes organizaciones ▶ 5.

Esta concepción ha sobrevivido, junto al enfoque facilitador durante la década de los noventa, resguardado por la impronta cultural de ciertos organismos de vivienda o mantenido por los gobiernos de algunas provincias, en el caso de Argentina.

Durante la década de los ochenta comienzan a perfilarse los rasgos de un nuevo modelo -el **facilitador**- que se abría camino frente al enfoque sectorial, hasta entonces dominante.

Las recomendaciones de la primera Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos HABITAT I, realizada en Vancouver en 1976, dejan ver el germen de lo que llamamos enfoque facilitador, con un énfasis más democrático-participativo que en la versión del Banco Mundial, que también promovió este enfoque pero desde una óptica más economicista. De este modo, estamos reconociendo dos versiones del enfoque facilitador, siendo la primera el germen de la segunda.

Según esta perspectiva, la política habitacional de facilitación debería permitir aprovechar plenamente, en el proceso de producción y mejoramiento de viviendas, el potencial y los recursos de todos los agentes, gubernamentales, y no gubernamentales, en la esfera de los asentamientos humanos. En la mayoría de los casos el papel de los gobiernos sería el de establecer marcos legislativos, institucionales y financieros que permitieran la contribución óptima de todos los sectores.

Estos conceptos han sido perfeccionados en numerosas instancias de discusión regional, imponiéndose durante la década en diversos países de América Latina.

La cuestión social habitacional como un problema **urbano-territorial** se identifica como la última etapa del periodo dominado por el enfoque facilitador. Supone, en lo sustantivo, la superación de la perspectiva sectorialista que ha caracterizado a todas las formas de intervenir sobre los problemas sociales y se funda en la necesidad de lograr enfoques más integrales de política social.

La nota distintiva de esta perspectiva es el reconocimiento del rol productivo de las ciudades a nivel global y de la necesidad de articular las políticas sectoriales en un enfoque integrado del hábitat a fin de mejorar la competitividad de aquellas. El lema ya no es construir viviendas, sino "hacer ciudades".

A modo de conclusión de este apartado diremos que la política habitacional de la provincia de San Luis ha mantenido, en términos generales, las características del enfoque que hemos denominado central-sectorial. En la provincia de Mendoza, en cambio, las políticas de vivienda se estructuraron bajo la influencia del enfoque dominante durante la época, el enfoque facilitador. A lo largo de las páginas siguientes analizaremos diversos aspectos vinculados con esta afirmación.

3. El escenario en el que se formularon las políticas habitacionales de Mendoza y San Luis

Antes de profundizar en el objetivo central de nuestro estudio, es necesario considerar los escenarios político, demográfico, social, cultural, económico y territorial que influyeron en los resultados alcanzados por las políticas habitacionales.

Al tratar de reconstruir el proceso de formulación de las políticas habitacionales aparecen diferencias en la definición del "problema" en el que se focalizan tales políticas y que se enmarcaba, a su vez, en contextos políticos también diferentes.

La adopción durante la década de los noventa, por parte de Mendoza, de un enfoque político basado en la descentralización hacia los municipios y la participación de las OSC estuvo influida por los siguientes factores: el nuevo paradigma en políticas sociales que se estaba imponiendo a nivel mundial y al que se ha hecho referencia; la postura ideológica del nuevo gobierno provincial, que adhería a este modelo; una visión crítica de la política instrumentada hasta entonces compartida por el ámbito académico y las OSC; y, finalmente, el sistema municipal que reclamaba mayor capacidad de decisión en materia habitacional y exhibía suficiente poder político para obtener ese reclamo.

Un atributo claramente reconocido de la cultura socio-política de Mendoza es su carácter de "institucionalista". En esta provincia existe, a

diferencia de muchas otras, entre ellas San Luis, un apego a las instituciones que reconoce sus raíces en la historia mendocina, desde la gesta sanmartiniana en adelante. El impedimento a la reelección del cargo de gobernador que establece la Constitución Provincial de 1916 ha sido fundamental en este sentido.

También se reconoce a la provincia por ser más autónoma políticamente que muchas otras provincias, porque la mayoría de sus habitantes no vive del Estado ▶ 6.

En la provincia de San Luis, el escenario era muy distinto: se encontraba dominado por un partido hegemónico, con un fuerte liderazgo encarnado en la persona del gobernador Adolfo Rodríguez Saá, que estaba en ejercicio del poder por vía de reelección desde el advenimiento de la democracia, en 1983. Su estilo de gobierno ha sido caracterizado por diversos autores, siguiendo las categorías weberinas, como de fuerte carácter "carismático-caudillesco" -tipo especial de dominación patrimonial dentro de la categoría más amplia de dominación tradicional ▶ 7.

La versión moderna de este tipo de regímenes se manifiesta a través de instituciones formales de la democracia en las que el régimen posee el monopolio de las decisiones, con influencia de relaciones de tipo clientelar y énfasis otorgado a la dimensión simbólica. Este último aspecto se observa a través de ciertos símbolos de la obra de gobierno, tales como el logotipo que identifica la gestión estatal en materia habitacional: un típico techo de las viviendas que se construyen en la provincia.

6 ◀ 8,9% de la población ocupada se desempeña en la administración pública. (DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS GOBIERNO DE MENDOZA. (E.P.H. 2º T.2005)

7 ◀ HERRERA, 2000; BECERRA Y OTROS, 1998; RODRÍGUEZ LUIZ, 2004.

En este caso, el ejecutivo provincial adoptó un enfoque del problema habitacional más vinculado con la visión del Estado de bienestar que supone una fuerte intervención del Estado en obra pública y, como parte de ella, la construcción de viviendas de interés social, concebida como reactivadora de la economía y generadora de empleo.

Los escenarios demográfico y territorial también fueron especialmente tenidos en cuenta para caracterizar el contexto en el que se formularon las políticas. En este sentido, es importante destacar en primer lugar que la provincia de Mendoza posee una población de casi 1.600.000 habitantes y su crecimiento demográfico ha seguido en el último periodo intercensal un ritmo semejante al del conjunto del país (13,83% y 12,84% respectivamente). Esta similitud obedece a la presencia de una tasa de natalidad y mortalidad no muy apartadas del promedio nacional.

El porcentaje de población urbana alcanzó el 79,3% del total en el año 2001 y a pesar de que la tendencia de crecimiento del Área Metropolitana de Mendoza tiende a disminuir, es notoria la macrocefalia que ejerce sobre el resto del territorio.

El territorio de la provincia de Mendoza se encuentra dividido en 18 departamentos, cada uno de los cuales constituye un Municipio, según lo establecido por la Constitución Provincial que data de 1916.

Resulta oportuno, además, destacar que el sector vivienda se ve afectado por el clima general

económico y de inversión. En este orden de consideraciones se señalan los siguientes aspectos:

En el esquema actual de Coparticipación Federal de Impuestos la provincia se ve fuertemente discriminada. Recibe menos que el promedio nacional en términos per cápita y mucho menos que las provincias vecinas, entre ellas, San Luis.

A pesar de ello, según se desprende del Informe sobre Desarrollo Humano en Argentina 2002, Mendoza se encuentra entre las cuatro provincias más desarrolladas del país.

Desde el punto de vista social, la pobreza, medida a través del método de necesidades básicas insatisfechas, resulta ser un indicador de relevancia: según las cifras del Censo del 2001, Mendoza se encuentra dentro del grupo de provincias con un porcentaje moderadamente bajo de hogares con NBI (13,1% de hogares), levemente menor que la media nacional. Esta modalidad de medición de la pobreza es la que más relaciones evidencia con la situación habitacional, ya que tres de los cinco indicadores de pobreza tienen que ver con la vivienda (vivienda de tipo inconveniente, falta de retrete y más de tres personas por cuarto).

La brecha de ingresos que muestra la distancia entre el 20% más rico y el 20% con los menores ingresos, ha mostrado durante los noventa una tendencia desfavorable con una variación porcentual entre 1995 y 2002 del 92,8%. Este último dato es relevante puesto que indica una evolución especialmente negativa en la distribución del

ingreso de la población y, para el tema que nos ocupa, una menor proporción de población en condiciones de autosatisfacer sus necesidades de vivienda o de hacerlo recurriendo a la financiación privada y una presión mayor hacia el sector estatal, con un aumento de sus potenciales demandantes.

En relación al nivel de organización social, Mendoza ha tenido una larga tradición como sociedad con cierta vocación participativa y asociativa que se refleja en una gran variedad y cantidad de organizaciones de la sociedad civil.

La incorporación de OSC como parte del sistema habitacional, según se verá en los apartados siguientes, no implica necesariamente un elemento de valoración positiva excluyente de posibles debilidades y riesgos. De hecho las hemos señalado en estudios anteriores de nuestra autoría ▶ 8 y a ellas nos referiremos más adelante.

La provincia de San Luis tiene una población de 366.900 personas (Censo 2001) y ha crecido en el último período intercensal a un ritmo que equivale casi al triple del conjunto del país (34,06%) debido a los importantes flujos migratorios de signo positivo provenientes del resto del país que tuvieron lugar en los últimos años. Este dato es especialmente significativo puesto que San Luis fue históricamente una provincia expulsora de habitantes.

El sistema municipal de San Luis está estructurado a través de unidades jurídico-administrativas que reciben distinta denominación y tienen diferentes atribuciones según la magnitud

de su población (Capítulo XXVI- Constitución Provincial).

Históricamente, San Luis fue una provincia postergada, de escaso desarrollo y muy lento crecimiento hasta que comenzó a ser beneficiada por sucesivos regímenes de promoción industrial.

El rápido crecimiento demográfico de la última década (casi el triple del conjunto del país), movido fundamentalmente por las migraciones interiores, es el resultado del dinamismo económico de los últimos años.

La tasa de desocupación abierta, efectuando un seguimiento desde 1982, ha registrado siempre tasas inferiores al promedio nacional, aunque lo ha acompañado en su tendencia.

En síntesis, San Luis presenta las siguientes características: baja autonomía de recursos con alto nivel de coparticipación en relación a la cantidad de habitantes, con regular impacto en la competitividad, regulares resultados de calidad educativa y sanitaria. Y agrega una ventaja competitiva: la de contar con muy buena situación fiscal ▶ 9.

En la medición de la pobreza estructural, según las cifras del Censo del 2001, San Luis presenta el mismo valor porcentual que Mendoza y se encuentra entre aquellas que tienen niveles moderadamente bajos de hogares con NBI (de 13,1 % de hogares con NBI) y menores que el total del país.

8 ◀ PALERO, LENTINI, 2002.

9 ◀ PROGRAMA DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO - PNUD:44,
2002.

Como resultado de esta investigación no se han detectado formas de intervención en el hábitat que estimulen la participación de beneficiarios a través de su pertenencia a OSC. Más bien, y como propias de este tipo de regímenes, su vinculación con la sociedad civil se ha caracterizado por "jerarquizar los mecanismos de cooptación de líderes locales por sobre la promoción de las formas asociativas en las bases... la concentración de poder de los líderes vacía el espacio organizacional como escena de debate, disenso o consenso. Las organizaciones son ignoradas en los escenarios de decisión y diagramación de políticas para el sector, reduciendo su participación a la ejecución de programas y proyectos sociales diseñados por actores estatales" ▶ 10. En forma minoritaria se ha observado la participación de entidades gremiales como destinatarias de la adjudicación de algunos barrios.

En relación con el análisis del contexto territorial, conviene hacer una breve referencia a la ciudad de San Luis que, a diferencia del Área Metropolitana de Mendoza, continúa ofreciendo una imagen tradicional en la que predominan, aun en el radio céntrico, casas individuales bajas, con pocos edificios en altura. El centro histórico continúa concentrando la actividad comercial y de servicios; a su alrededor se ubican las zonas residenciales tradicionales y, después, los nuevos barrios.

No existen centros comerciales -"shopping"- al estilo de los que existen en ciudades de mayor tamaño, ni otro tipo de inversiones privadas de gran magnitud. La inversión del Estado en el ámbito urbano se ha

concentrado principalmente en los barrios de viviendas de interés social e infraestructura vial.

El fenómeno de suburbanización de las elites se puede considerar como incipiente y otro rasgo sobresaliente, es la casi inexistencia de villas inestables o asentamientos precarios, que la distingue fuertemente de la ciudad de Mendoza. No se observan los procesos de segregación socio-espacial que son evidentes en el Área Metropolitana de Mendoza.

Otra diferencia de importancia es que las intervenciones urbanas de mayor impacto no han sido generadas por inversiones del sector privado (residencial o de servicios) sino por la construcción de barrios de viviendas de interés social que han sido el referente de crecimiento más concreto que ostenta la capital. La fundación de la ciudad de La Punta en el año 2003, resultó ser un caso único, en Argentina del último siglo, de una nueva ciudad establecida en una zona totalmente desprovista de población.

4. Política habitacional en Mendoza y San Luis

En este apartado abordaremos la confrontación de las políticas habitacionales implementadas durante el periodo de estudio.

4.1. El marco institucional. Los actores que intervienen

A partir de 1992 Mendoza inició un proceso político habitacional de complejidad creciente, con

una multiplicidad de actores involucrados en un modelo -descentralizado y participativo- que supuso la interacción entre el gobierno provincial -en sus niveles provincial y municipal- y la incorporación de organizaciones de la sociedad civil como actores principales.

Los principales lineamientos de la política se mantuvieron vigentes durante todo el periodo de estudio: "solución habitacional", cofinanciación, rol subsidiario del Estado, diversificación de la oferta, descentralización, e incorporación de nuevos actores en la gestión del proceso habitacional. De este modo se incorporaron principios que conformaban el paradigma emergente en materia de política social a escala internacional.

El concepto de "solución habitacional", incorporado en el discurso y en las prácticas políticas de la época, señala un cambio muy marcado en las alternativas de oferta habitacional, dejando traslucir la idea de que el Estado debe ofrecer variadas opciones a fin de satisfacer una demanda que es heterogénea en sus necesidades y en su capacidad de pago y ahorro.

Al municipio le compete planificar el uso de los recursos que recibe a través de un sistema de cupos, priorizar los créditos, otorgar los aptos social, técnico y financiero de los proyectos a ejecutarse y ejercer el poder de policía de la obra.

Al Instituto Provincial de la Vivienda -un organismo con autarquía administrativa y financiera- le quedan reservadas las funciones

vinculadas con la administración de los recursos, el otorgamiento de los créditos priorizados por los municipios, la auditoría y evaluación de los programas que se implementan.

Además, se fortalece en la escena otro actor: la sociedad civil a través de sus organizaciones. Cooperativas, mutuales, sindicatos, uniones vecinales, etc., se convierten en responsables de la planificación y ejecución de los proyectos habitacionales en forma integral: elección del terreno, elaboración del proyecto y adjudicación de las viviendas. Las entidades deciden dónde construir sus viviendas, qué tipo de vivienda quieren, quién va a construirlas (por medio de una empresa o por sí mismas). La percepción de los interesados acerca de cómo solucionar sus propios problemas habitacionales se traduce en los proyectos presentados.

De este modo, la construcción de viviendas de interés social dejó de ser obra pública ejecutada por el Estado a través de procesos licitatorios con empresas y se transformó en obra privada, con responsabilidad de la sociedad civil en la ejecución. Las empresas constructoras, cuando intervenían, eran elegidas por las OSC.

La multiplicidad de actores -del Estado y de la sociedad civil-, el estímulo de amplios procesos participativos, el protagonismo otorgado a los gobiernos locales, sintetizan las ideas de fortalecimiento institucional y desarrollo de una alta densidad democrática como notas distintivas de las políticas públicas según la perspectiva cepalina referida al inicio de este trabajo.

San Luis, en cambio, ha mantenido en lo sustancial un modelo centralizado a nivel del Poder Ejecutivo provincial que ejecuta vivienda como obra pública; es la única provincia que no tiene un organismo autárquico para intervenir en el tema, sino que la gestión habitacional se desarrolla en forma centralizada desde el ejecutivo provincial y a nivel ministerial, a través de dos programas:

- a) El Programa de Urbanización y Vivienda: a través del que se licita y ejecuta la construcción de los planes de vivienda que se realizan dentro de las zonas urbanas más importantes (tales como ciudad de San Luis, Villa Mercedes y Complejo de la Punta) atendiendo los aspectos que hacen a la planificación urbana.
- b) El Programa de Planes de Vivienda del Interior: responsable de los planes de vivienda que se realizan en el interior de la Provincia por licitación y gestión municipal. En general, el Ministerio trabaja a través de esta modalidad con todos los municipios del interior. El monto que se otorga a los Municipios para la ejecución es el mismo que se paga a las empresas. Por ello, según afirmaciones de uno de los funcionarios entrevistados:

"al actuar el municipio como una empresa, el beneficio queda para el municipio...a ellos les conviene buscar buenos terrenos. Se les paga lo mismo que a una empresa. Si administran bien, ganan plata...."

"los municipios no se hacen cargo del problema y les garantizamos los recursos".

De este modo, el municipio obtiene rédito político inmediato al proveer fuentes de trabajo y el poder ejecutivo provincial mantiene el rédito de ser el productor de viviendas.

Una primera aproximación al mapa de actores de ambas provincias permite ver menos actores en San Luis, con ausencia de participación de organizaciones de la sociedad civil y un esquema centralizado, en el que las decisiones se encuentran en la órbita del Ejecutivo Provincial, con un modelo de gestión que mantiene ciertos rasgos característicos de la etapa centralizada de los años 80.

4.2. Los recursos Fonavi

La Ley 24464/95 ▶ 11 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: a Mendoza le corresponde el 4% y a San Luis el 3,65%. En otros términos, de los 75 millones mensuales a distribuir entre las provincias según lo establecido por la Ley, Mendoza recibió anualmente un promedio de \$36 millones con una población al año 1991 de 1.412.481 habitantes, mientras que San Luis, cuya población representa aproximadamente un cuarto de la de Mendoza (286.458 habitantes en 1991) ha recibido en concepto de transferencias anuales el 3,8% de la masa coparticipable, en promedio, \$32.850.000.

114 La ley 24464/95 -actualmente vigente- crea el Sistema Federal de la Vivienda en Argentina, con lo cual se otorga marco legal al proceso de descentralización de los recursos FONAVI ocurrido en agosto de 1992.

En otros términos, en relación a su población, el monto de recursos nacionales disponibles para el sector ha sido aproximadamente cuatro veces mayor para la provincia de San Luis.

4.3. Características de la oferta habitacional

En este tema, ambas provincias optaron también por dos modelos diametralmente opuestos.

Mendoza adoptó un modelo de *diversificación* de la oferta: desde operatorias de lotes con servicios, refacción, ampliación, mejoras, terminación, vivienda progresiva, hasta vivienda completa con diversos niveles de terminación.

Además, al haber transferido a las OSC la responsabilidad y capacidad de decisión en todos los aspectos inherentes al proyecto, el diseño de las viviendas se constituyó en una atribución de dichas organizaciones. Sin entrar en un análisis de la calidad de los mismos, el resultado ha sido una gran variedad de diseños.

Por el contrario, San Luis mantuvo la concepción de atención de la demanda a través de un *único prototipo oficial de vivienda completa* que se repite en todos y cada uno de los conjuntos de viviendas de interés social. Sólo pueden observarse cambios en detalles de terminación, pero el diseño único se ha transformado en una especie de sello identificatorio de la gestión estatal en materia de vivienda.

MENDOZA

Diversidad de tipologías



B° 22 de Octubre / Maipú



B° Ciudad Ocho / Capital



B° Villa de Potrerillos / Luján de Cuyo



B° General San Martín / Maipú



B° Virgen de las Nieves / Capital

SANLUIS

Una sola tipología



Ciudad de La Punta / San Luis



Ciudad de La Punta / San Luis



Ciudad de La Punta / San Luis



Puente Favalaro / Ciudad de San Luis



Puente Favalaro / Ciudad de San Luis



Juana Koslay / San Luis

4.4. La atención de la demanda efectiva

Nuevamente nos encontramos con dos formas muy distintas de gestión. En primer lugar, en Mendoza, los programas habitacionales estuvieron destinados a atender tanto a la demanda individual, como a la demanda agrupada a través de la participación de OSC. En consonancia, el financiamiento estuvo dirigido a la demanda -según los postulados de la época- a través de créditos individuales (sólo el 10% de los créditos otorgados) y, en su mayor parte, créditos destinados a Cooperativas, Mutuales y Uniones Vecinales que construían para sus asociados. Los interesados en obtener una solución habitacional deben asociarse a algunas de estas entidades ya que el otorgamiento

de créditos individuales es poco relevante y las posibilidades de acceso muy restringidas.

Además, durante gran parte del período estudiado, Mendoza incorporó la cofinanciación por parte de los destinatarios como modalidad para completar el esquema de financiamiento. Con ello se hacía lugar a uno de los instrumentos básicos del enfoque facilitador que buscaba ampliar la participación de los propios interesados en el financiamiento habitacional. No obstante, a partir del año 2000, se tomaron medidas tendientes a su eliminación, debido a los inconvenientes ocasionados por el escaso control que se podía ejercer desde el Estado sobre este tipo de aporte que se basaba, fundamentalmente, en acuerdos

entre la OSC y sus asociados. Ello dificultó, además, su cuantificación, cálculo y estimación de su incidencia en el precio final de la vivienda.

Los Municipios mendocinos, naturales receptores de los requerimientos de la población, han sido reacios a registrar la demanda de sus departamentos con el argumento de no despertar expectativas que luego no podrán contener por falta de recursos. Esta reticencia a abrir registros públicos ha sido señalada en diversas auditorías efectuadas por la Subsecretaría de Vivienda de la Nación como una de las debilidades de Mendoza.

En la provincia de San Luis, es una práctica establecida el llamado periódico a inscripción de interesados a través de decretos del ejecutivo provincial. Estos llamados son ampliamente publicitados y se realizan por varios meses. A partir de la publicación de los listados de inscriptos, éstos comienzan a pagar una cuota similar a la de su futura vivienda. De este modo, se introduce el ahorro previo como instrumento de financiamiento. A través del ahorro previo y la entrega de las viviendas en un plazo de dos años, el sistema funciona generando certezas en la población, lo que le otorga estabilidad y credibilidad.

De acuerdo a la cantidad de inscriptos y a las localidades en que se inscribieron, se realizan los llamados a licitación y la ejecución de las viviendas.

La demanda es atendida paulatinamente y, según declaraciones de los funcionarios entrevistados y la información de las auditorías

FONAVI, se construyen las unidades necesarias para satisfacer todas las solicitudes presentadas por los demandantes."El 60% de los inscriptos son matrimonios sin hijos o personas solas, y sólo el 9.2 % son familias numerosas con tres o más hijos. El hecho de que la demanda esté constituida fundamentalmente por matrimonios jóvenes o jóvenes solteros permite suponer que la Provincia de San Luis ha ido satisfaciendo las necesidades de vivienda de su población". ▶ 12

En San Luis, las cifras del déficit no forman parte del discurso oficial. El objetivo de la política habitacional se centra en "satisfacer la demanda habitacional" y el discurso remarca la capacidad del gobierno de atender a todos los solicitantes. En Mendoza, por el contrario, el discurso oficial respecto de los requerimientos de la población está asentado en las cifras del déficit y de las necesidades habitacionales, poniendo énfasis en la profunda brecha existente entre la cantidad de hogares con necesidades habitacionales y los recursos disponibles para atenderlas.

5. Los resultados obtenidos

5.1. Resultados en la contención del déficit

La situación habitacional de ambas provincias muestra una evolución favorable. Esta tendencia se observa en la disminución porcentual de hogares que habitan en condiciones deficitarias, que se ve acompañada además en un descenso en el número absoluto de hogares en esas condiciones.

Cuadro N° 1 : Hogares con situación habitacional deficitaria. San Luis y Mendoza. Año 2001

Jurisdicción	Total de hogares		Total hogares deficitarios		En viviendas recuperables		En viviendas irreuperables		Con hacinamiento por cuarto en viviendas aptas		Con hacinamiento de hogar en viviendas	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
TOTAL	10.073.625	100	3.067.524	30,5	1.646.965	16,3	534.037	5,3	459.869	4,6	448.100	4,4
Mendoza	410.332	100	119.506	29,1	56.334	13,7	14.215	3,5	25.293	6,2	23.664	5,8
San Luis	101.623	100	27.965	27,5	15.693	15,4	2.876	2,8	5.928	5,8	3.468	3,4

Fuente: Elaborado en base al Censo de Población y Vivienda 2001.

La situación deficitaria de los hogares en ambas provincias es relativamente similar y no se apartan demasiado de los valores nacionales. La

variación intercensal expresada en porcentajes permite enriquecer el análisis.

Cuadro N° 2 Evolución de la situación deficitaria. Variación intercensal 1991/2001. Mendoza y San Luis

Jurisdicción	Total hogares deficitarios	En viviendas recuperables	En viviendas irreuperables	Con hacinamiento por cuarto en viviendas aptas (2)	Con hacinamiento de hogar en viviendas aptas
Total	-1,1%	4,6%	-18,1%	-3,1%	5,6%
San Luis	-16,2%	-18,0%	-7,9%	34,5%	-48,4%
Mendoza	-8,3%	-5,0%	-25,7%	3,2%	-13,5%

Fuente: Elaborado en base a los Censos de Población y Vivienda 1991 y 2001

Ambas provincias muestran una evolución favorable que supera holgadamente los valores nacionales, pero el desempeño de San Luis es más exitoso. Si, además, se incorpora al análisis el rápido crecimiento demográfico, que ha exigido un esfuerzo adicional en materia habitacional, queda en evidencia que los resultados obtenidos por esta provincia en la disminución del déficit son francamente positivos.

ocupadas por familias pobres, sin posibilidades de resolver su problema habitacional por sus propios medios. En este sentido, la evolución del parque habitacional irreuperable indica una mayor focalización en la política habitacional de Mendoza.

Si se focaliza la atención en las viviendas precarias irreuperables, las cifras del cuadro anterior permiten observar una evolución más favorable en Mendoza. La disminución de la precariedad irreuperable es una responsabilidad clara del Estado ya que estas viviendas están

La evolución del hacinamiento por cuarto merece especial atención. Mientras que el país ha experimentado una mejora (-3,1%), la variación intercensal que exhiben ambas provincias demuestra que esta dimensión es la única que no ha mejorado a lo largo de la década. San Luis presenta un incremento considerable (35%) de los hogares que habitan en estas condiciones. La construcción de viviendas de una sola tipología (50m²) puede

enunciarse como posible factor explicativo: se trata de una oferta habitacional poco diversificada para responder a una demanda heterogénea.

En cuanto al hacinamiento de hogares por vivienda la evolución ha sido francamente favorable en la provincia de San Luis, que ha reducido esta problemática a casi la mitad en una década.

5.2. En relación a la eficiencia en el uso de los recursos

Un modo de demostrar la eficiencia en el uso de los recursos es a partir de la relación establecida entre los cupos asignados a cada provincia según la ley 24.464 y el peso relativo de la producción de cada jurisdicción en relación a la producción total del país. Esto nos indicaría el nivel de rendimiento que logró cada provincia en la década de los noventa.

Cuadro N° 3: Utilización de fondos FONAVI por jurisdicción:
Rendimiento en el uso de los recursos asignados.1989/1998

Rendimiento ▶ *	Jurisdicción
Alto rendimiento	Mendoza (6,2%/ 4%) San Luis (5,6%/ 3,65)/ La Pampa/ Santa Fe
Rendimiento medio	Salta/ Córdoba/ Jujuy/ Catamarca/ Buenos Aires/ Chaco
Bajo rendimiento	Chubut/ Entre Ríos/ Cap. Federal/ Neuquén/ Tucumán/ Stgo. del Estero/ Misiones/ La Rioja/ San Juan/ Corrientes/ Río Negro/ Formosa/ Tierra del Fuego/ Sta. Cruz.

Fuente: Elaborado a partir de datos de Cuenya B. (2000)

Nota: Los cálculos se han realizado computando en el rendimiento únicamente las viviendas ejecutadas por cada jurisdicción sin incluir las soluciones habitacionales pues este tipo de oferta sólo se ha implementado en algunas provincias; tal es el caso de Mendoza.

Se puede observar que las provincias de Mendoza y San Luis son las que han tenido mejor rendimiento durante la década de los noventa lo que estaría indicando que, en este aspecto, ambas provincias se destacan en el contexto nacional por la eficiencia en el uso de los recursos asignados.

El otro indicador de eficiencia seleccionado es el costo promedio de las viviendas, cuya lectura puede hacerse a través del cuadro N° 4.

Según ha podido observarse, Mendoza aparece en primer lugar como la provincia que obtuvo mejores costos promedios por vivienda. No obstante, en dichos costos no se ha computado el aporte de los adjudicatarios en concepto de cofinanciación por la imposibilidad material de efectuar su cálculo debido a la ausencia de registros. Si este inconveniente pudiera subsanarse, seguramente la posición relativa de Mendoza se modificaría aunque es imposible estimar la magnitud de dicha variación.

El cumplimiento de los plazos de obra es otro de los indicadores que permiten evaluar la eficiencia de la política habitacional. Los atrasos y paralizaciones generan enormes costos económicos y sociales y este es otro de los aspectos en los que se advierten profundas diferencias entre ambas provincias.

* ◀ Rendimiento:
Alto rendimiento: cuando la diferencia entre el peso relativo de las viviendas terminadas por jurisdicción y el peso relativo del cupo es superior a 1.
Rendimiento medio: cuando la diferencia entre el peso relativo de las viviendas terminadas por jurisdicción y el peso relativo del cupo se ubica entre 0 y 1.
Rendimiento negativo: cuando la diferencia entre el peso relativo de las viviendas terminadas por jurisdicción y el peso relativo del cupo tiene valor negativo.

Cuadro N°4: Utilización de fondos FONAVI por jurisdicción: Costo promedio de viviendas.1989/1998

Costo promedio (\$)	Jurisdicción
15.751	Total país
< 15.751	Mendoza (\$7.824) , Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Salta y San Luis (\$12.902) , Sta. Fe
15.751 -20.000	Jujuy, Misiones, Neuquén, San Juan, Stgo. del Estero, Tucumán
20.001 -30.000	Cap. Federal, Corrientes, Chaco, Formosa, Río Negro
30.001 - 40.000	Sta. Cruz (\$31.318)
+ de 40.000	Tierra del Fuego (\$ 42.501)

Fuente: Elaborado según datos de Cuenya B. (2000)

En efecto, en San Luis, la práctica habitual ha sido el normal cumplimiento de los plazos de obra por parte de las empresas constructoras (SSV. 1999, 2002).

Por el contrario, la falta de cumplimiento en los plazos es uno de los aspectos más criticables de la política habitacional de Mendoza. Desde 1993 hasta el año 2000, particularmente, era habitual que las obras se demoraran varios años y las paralizaciones por largos periodos eran frecuentes. Todos los actores del sistema tienen algún grado de responsabilidad al momento de explicar este rasgo de ineficiencia.

En relación con otro indicador de eficiencia seleccionado, se puede observar que, durante el periodo analizado, la calidad de obra en Mendoza decreció notoriamente con relación a la época centralizada. Los insuficientes mecanismos de control por parte del IPV y de los Municipios y el

desconocimiento y falta de capacitación de los dirigentes de las entidades beneficiarias de los créditos y responsables de los proyectos, dieron como resultado muchas obras de deficiente calidad constructiva.

En el siguiente cuadro, se toman a modo de ejemplo los cuatro últimos años del periodo analizado.

Cuadro N° 5: Calidad de obra evaluada por la Subsecretaría de Vivienda de la Nación en las provincias de Mendoza y San Luis (en %)

Calidad de Obra	Muy Buena		Buena		Regular		Mala	
	Mza	San Luis	Mza	San Luis	Mza	San Luis	Mza	San Luis
1999	8,5	15	46	74	22	11	23,5	-
2000	4	5	80	65	12	30	4	-
2001	16,7	-	57	100	26.3	-	-	-
2002	-	-	4	100	85	-	11	-

Fuente: Subsecretaría de Vivienda de la Nación, Auditorías FONAVI, 1999 y sgtes.

En San Luis, las obras son calificadas mayoritariamente como "buenas". Se advierte además que en ninguno de los años analizados hay obras calificadas como de "mala calidad".

5.3. Resultados en la relación del estado con la sociedad civil

En este sentido, es posible afirmar que, en la provincia de Mendoza el Estado, a través de su política, ha sido el elemento catalizador de este movimiento social. Su origen explica, en parte, las características que estas asociaciones presentan en la provincia: sus ventajas pero también sus debilidades.

La cantidad de organizaciones conformadas, resulta por sí sola un elemento digno de ser tenido en cuenta. Hoy forman parte del capital institucional de la provincia en el tema habitacional. Sin embargo, debido a que prácticamente la única forma de acceso a una vivienda era asociarse a una OSC, en muchas familias demandantes que optaron por esta modalidad, ha tenido primacía la necesidad de resolver su problema habitacional por sobre un interés genuino en participar activamente de la vida de su entidad. En otros términos, en gran cantidad de asociados, falta una vocación participativa de ayuda mutua y su decisión de asociación se vincula, fundamentalmente, a necesidades habitacionales cuya solución sólo podía canalizarse de esta manera.

Otra característica es la escasa articulación horizontal de las organizaciones. Han prevalecido tendencias a replegarse sobre sí mismas y a aislarse, siendo la competencia por los recursos estatales una de las causas intervinientes.

A diferencia de otros campos en los que actúan las OSC, en el tema habitacional adolecen de autonomía financiera para la prestación de sus servicios, lo que altera su normal desarrollo. Salvo en casos excepcionales, si no obtienen un crédito del Estado, no pueden cumplir con el cometido para el cual se crearon, defraudando la confianza de los asociados. En el mejor de los casos, el esfuerzo que pueden realizar alcanza sólo a la compra del terreno.

Entre la gran cantidad de proyectos habitacionales ejecutados en Mendoza (16.000

viviendas, ubicadas en más de 300 barrios localizados en todo el territorio provincial) se pueden rescatar experiencias de todo tipo. Algunas muy exitosas por el nivel de participación social que alcanzaron, el uso eficiente de los recursos y la calidad de las construcciones. Otras, en cambio, se han caracterizado por los conflictos de todo tipo que las afectaron, incluyendo paralización de obras, denuncias cruzadas entre los miembros de las organizaciones, etc.

En los **aspectos urbanísticos**, la forma de intervención también ha sido diametralmente opuesta y confrontar ambos enfoques constituye un punto de particular interés en el análisis comparativo.

La política habitacional de San Luis se propuso como meta la realización de grandes planes de vivienda que por su tamaño resultan ser urbanizaciones integrales. Para poder concretar estos mega-emprendimientos se requirieron grandes fracciones de tierras, que fue necesario buscar en zonas vacantes localizadas fuera del área urbana. Esta política de grandes urbanizaciones ha tenido su máxima expresión en la creación de la ciudad de La Punta.

En Mendoza, el modelo descentralizado hacia los Municipios ha dado resultados dispares, dependiendo de cada gestión municipal. No obstante, es posible detectar algunas características bastante generalizadas. Un estudio anterior (Lentini, Palero: 2000) permitió señalar algunas de estas tendencias:

En primer lugar, la distribución de las intervenciones en el ámbito de cada departamento, muestra una propensión a distribuir en forma más equilibrada los barrios con una mayor participación de los distritos rurales y una atención proporcionalmente menor en las ciudades cabeceras de los departamentos.

Otro hecho favorable es la notable disminución en el tamaño de los nuevos barrios que generan menor impacto y favorecen procesos de consolidación de áreas urbanas no consolidadas aún. Esta tendencia es atribuible al nuevo modelo de provisión de viviendas que reproduce tendencias de alcance internacional. Ello, sumado a la aparición de algunos programas destinados a atender demanda de los sectores medios -excluidos en las operatorias tradicionales- a través de créditos de mayores montos y de la cofinanciación aportada por los beneficiarios, ha permitido la construcción de barrios con mejores localizaciones y que han ocupado terrenos baldíos bien localizados.

Otro rasgo frecuente es que los barrios más nuevos tienden a localizarse alrededor de barrios estatales ya existentes. Es decir que se refuerzan antiguos patrones de instalación en el territorio. En algunos casos estas decisiones consolidan importantes áreas de segregación con población homogénea desde el punto de vista social. Cuando estos sectores son pobres, al aumentar la escala de la segregación, se producen importantes consecuencias negativas desde el punto de vista social. En otros casos permite un aprovechamiento más efectivo de la infraestructura y equipamiento disponible.

Cabe señalar que esta tendencia ha generado en el AMM la identificación de vastas zonas de población pobre que no ha hecho más que agravar procesos de segregación socio-espacial. Además, los barrios destinados a atender las necesidades habitacionales de población en villas y asentamientos informales siguen siendo los que presentan las localizaciones más desfavorables.

Otro resultado especialmente negativo, ha sido la construcción en suelos no aptos, en zonas inadecuadas del piedemonte o sin las obras necesarias de defensa aluvional.

Sin embargo, factores de carácter macroeconómico y social se imponen en la configuración del espacio residencial. El mapa territorial de Mendoza ha quedado delineado por la intervención de los inversores privados en el marco de un escenario hegemonizado por procesos de privatización, desregulación, integración regional y disminución de la intervención del Estado.

Mientras que en Mendoza las intervenciones en vivienda han tendido "a diluirse" en la trama urbana por la reducción de su tamaño y las grandes inversiones privadas y, según se ha señalado, se perciben simplemente como correctoras o marginales frente a las fuerzas excluyentes del proceso de globalización", ▶ 13 en San Luis, por el contrario, el Estado y la vivienda de interés social han sido los grandes conformadores del territorio.

6. Conclusiones

Según resulta de las argumentaciones efectuadas en el cuerpo de este trabajo, se ha podido observar que:

En **relación con la eficiencia de las políticas habitacionales**, el análisis de los cuatro indicadores según los cuales han sido valoradas las políticas de ambas jurisdicciones (rendimiento en materia de producción, costo promedio de la vivienda, plazos de ejecución y calidad de la obra), permite afirmar que **San Luis ha realizado un manejo más eficiente de los recursos que Mendoza**, sobre todo en materia de **plazos de ejecución de obra y la calidad de la misma**. En los otros dos indicadores, **rendimiento y costo promedio de las viviendas**, las provincias tienen posiciones muy similares entre sí y ocupan los primeros lugares en relación a las demás jurisdicciones. Es necesario recordar que, en el caso de Mendoza, los costos de cofinanciación han permanecido ocultos por fallas en el sistema y, por lo tanto, las posiciones de la provincia en el indicador referido a costo promedio de la vivienda se podrían ver modificadas.

El elevado volumen de recursos recibido por San Luis en relación a la cantidad de hogares deficitarios, ha producido, sin lugar a dudas, una situación de privilegio en cuanto a las posibilidades de cubrimiento de la demanda. Ello ha tenido un innegable impacto a nivel de la inmediata percepción de lo ejecutado por parte de la población y la consiguiente legitimación política de lo actuado.

En relación **con la focalización de las políticas, el adecuado nivel de focalización en los sectores de menores recursos** ha sido un aspecto de importancia en la provincia de Mendoza que se refleja en la disminución de los niveles de precariedad irrecuperable. De todos modos, puede señalarse que no se trata de una focalización "excluyente" pues, a través de una amplia diversificación de programas se ha atendido a otros sectores sociales de la población.

En relación con el **rol subsidiario del Estado**, Mendoza definió el rol subsidiario del Estado a través de normativa explícita. Los cambios supusieron por un lado, la descentralización de la política a nivel local y el estímulo a la participación de la sociedad civil. No obstante, se han señalado diversas limitaciones en este aspecto.

A pesar de que en el plano de los discursos aparece la búsqueda de la "ciudad integral" como objetivo legitimador de las políticas, en el terreno de las acciones implementadas en ambas provincias no se han integrado las políticas de vivienda con las políticas de desarrollo urbano-territorial. **La óptica "viviendista" ha sido el fundamento de las políticas en ambas jurisdicciones**. En ambas provincias, el precepto de "construir viviendas" se impuso por sobre la necesidad de integrar políticas para generar ciudades con un crecimiento planificado.

En San Luis la política de grandes urbanizaciones ha tenido su máxima expresión en la creación de la ciudad de La Punta. En este caso, la

decisión política de "hacer ciudad", no resulta todavía suficiente si, además de las viviendas, no se dan otro conjunto de condiciones como la existencia del equipamiento y la infraestructura necesarias, un centro significativo ligado a la historia de los habitantes y la imprescindible actividad productiva, entre otras cosas.

En otro aspecto, en Mendoza, el sistema de distribución de los recursos mediante un sistema de cupos y la participación de los municipios, favoreció una distribución más equilibrada en el territorio de la oferta de viviendas de interés social. En el caso de San Luis, la centralización de la política se tradujo en el territorio a través de una concentración de las intervenciones en el municipio de Capital.

Si bien la globalización ha modificado el escenario territorial de gran parte de las ciudades a través de una nueva estructuración del espacio urbano, **la segregación residencial y la inequidad territorial aparecen como procesos relevantes en el caso de Mendoza**, en donde las intervenciones del Estado en el territorio no han hecho más que agravar los ya referidos procesos de segregación socio-espacial. En **San Luis no se observan aún graves manifestaciones de este tipo**.

Para finalizar, retomando el enfoque de la CEPAL acerca de la definición de la políticas públicas, que como ya ha sido señalado, resalta la necesidad de crear una institucionalidad fuerte (alta densidad institucional) con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la

ciudadanía (alta densidad democrática), es posible afirmar que el modelo de Mendoza, aun con sus debilidades, ha sido más proclive a generar una mayor densidad institucional y democrática.

La complejidad del modelo político implementado por Mendoza, basado en la acción conjunta de una diversidad de actores y sustentado en los principios de descentralización y participación, permitió el debilitamiento de las relaciones de jerarquía (dependencia) entre los distintos actores, siendo sustituidas por relaciones de interdependencia. En este caso, el éxito final ha dependido de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos.

A modo de reflexión final, cabe considerar que el análisis comparado de situaciones concretas y cercanas a la realidad de los estudiantes puede ser considerada como una estrategia pedagógica válida para la enseñanza de temas vinculados con el desarrollo de los asentamientos humanos y las consecuencias directas que generan las decisiones políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECERRA** Evelyn; et al.) La dinámica de la ocupación en la provincia de San Luis en los '90 en: Kayros. Revista de temas sociales. 2 (2) <www.2fices.unsl.edu.ar>.1998.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)** Equidad, Desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P) Stgo. de Chile. 2000.
- CUENYA**, Beatriz. Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX, 2000.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, Teorías en hábitat y vivienda, Materia 4, Maestría en Hábitat y Vivienda- 1999-2000, Argentina, Universidad de Mar del Plata. 1999.

HERRERA, María Rosa, "Sociedad Civil y Política Social en Regímenes Patrimonialistas: El caso de la Provincia de San Luis" en: Congreso Internacional de Políticas Sociales 2000, Chile - Universidad de Bío Bío, <<http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p3.2.htm>>.2000.

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) Censos Nacionales de Población y Vivienda. Bs. As. Argentina. 1991 y 2001.

LENTINI, M. y PALERO D. , Descentralización de la Política Habitacional y Gestión Territorial - Informe de Investigación- Sec. De Ciencia y Técnica- U.N.Cuyo, Mendoza. 2000.

LENTINI, M. y PALERO, D. "Descentralización de la Política Habitacional y Gestión Territorial" , en: Boletín del Instituto de la Vivienda, Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 16(42): 61-71, Stgo. de Chile. 2001.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. Análisis de Políticas Públicas (Bs.As., INAP). 1996.

PALERO, D. Y LENTINI M. "Alcances y limitaciones de la participación de organizaciones de la sociedad civil en política habitacional. La experiencia de la provincia de Mendoza", en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda. (6): 2002 26-29.

PNUD- Argentina (2002), Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina -2002. Bs. As.

RODRÍGUEZ LUIZ, Fernando "Del movimiento social a la identidad política. El caso de la Multisectorial de San Luis" en: Il Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre Alas 2005, 20 al 23 octubre 2004, Buenos Aires, UBA/ Fac. de Ciencias Sociales. 2004.

SSV (SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA DE LA NACIÓN), Auditoría del Fondo Nacional de la Vivienda, Bs. As.- Argentina. 1993 y sgtes.