

Descentralización de la política habitacional y gestión territorial ▶ 1

Mercedes Lentini
Delia Palero

El presente artículo trata, fundamentalmente, de la necesidad de integrar las políticas habitacionales y las de desarrollo urbano y territorial en la búsqueda de un enfoque integral para el tema de los asentamientos humanos en América Latina en un contexto de globalización y conformación de bloques regionales. Como caso de estudio se aborda la política habitacional de Mendoza, de carácter descentralizado y participativo, y sus implicancias en la modificación en los patrones de asentamiento territorial de la población. Se indaga, en primer lugar, en torno a macrofactores de carácter económico, social y demográfico que están condicionando la modificación del escenario territorial de la provincia y, en segundo término, acerca del impacto que puedan haber tenido en el mismo las políticas de vivienda que han transitado desde un modelo benefactor de bases keynesianas hacia un modelo neoliberal caracterizado por procesos descentralizadores y participativos.

This paper deals with the need of integrating housing policies along with urban and territorial development ones, in search of an integral approach for human settlements in Latin America within a context of globalisation and the creation of regional blocks. The housing policy of Mendoza is taken as a case study. This policy is decentralised and participatory and its implications for population territorial settlements are studied. The search is first done around economical, social and demographic macro factors which play a role in modifying the territorial scene in the province and secondly, on the impact which the housing policies could have had on the territory, such policies have moved from a benefactor model with keynesian bases to a neoliberal one characterised by decentralisation and participatory processes.

1 ◀ El presente artículo constituyó una ponencia expuesta en el VI Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red-ULACAV), realizado en la Ciudad de Córdoba, Argentina, durante los días 5, 6 y 7 de octubre de 2000.

En la década de los noventa Mendoza participa en el marco nacional a través de un modelo de política habitacional que la ha caracterizado en un doble sentido:

- a) por un lado, mediante principios y programas innovadores se anticipa a otras provincias en la implementación de una política basada en la descentralización efectiva hacia los municipios, la participación de la comunidad, la ampliación de la oferta habitacional y la transformación de la obra pública en obra privada.
- b) Por el otro, se convierte en escenario de un modelo que entra en crisis hacia fines de la década fundamentalmente por problemas de debilitamiento de los mecanismos de control por parte del Estado y de la instalación, en muchas de las organizaciones participantes, de prácticas que impiden la creación del capital social y humano necesario para alcanzar un verdadero desarrollo social.

Gran parte de las críticas a la implementación del modelo giraron en torno a aspectos vinculados con el inadecuado emplazamiento de los conjuntos, la mala calidad de las obras, la instalación de prácticas clientelísticas en la vinculación del Estado con la sociedad civil, cuando no de usos indebidos de los fondos asignados a las organizaciones sociales.

En el presente artículo nos ocuparemos, fundamentalmente, de la relación entre la política habitacional de Mendoza, de carácter descentralizado y participativo, y sus implicancias en la modificación en los patrones de asentamiento territorial de la población. Trataremos de indagar, en primer lugar, en torno a macrofactores de carácter económico, social y demográfico que están condicionando la modificación del escenario territorial en nuestra provincia y, en

segundo lugar, acerca del impacto que puedan haber tenido en el mismo las políticas de vivienda que han transitado desde un modelo benefactor de bases keynesianas hacia un modelo neoliberal caracterizado por procesos descentralizadores y participativos.

LAS MODIFICACIONES DE LOS PATRONES DE ASENTAMIENTO EN AMERICA LATINA EN EL MARCO DE LOS CAMBIOS EN LOS MODELOS DE DESARROLLO

El proceso de urbanización, producto del desarrollo del sistema capitalista de industrialización, alcanza su máximo dinamismo durante la segunda mitad del siglo XX, más específicamente durante los años 40 y 50. Si bien durante las últimas décadas la velocidad de la urbanización está declinando, América Latina y el Caribe pueden caracterizarse hoy como una de las regiones más urbanizadas del planeta, con un 73,4 por ciento de su población de carácter urbano, y como la más urbanizada del mundo subdesarrollado, con valores similares a los de Europa y América del Norte y muy distante de Asia o África. (Mac Donald y Simioni, 1999); (Mac Donald y otros, 1998).

Este proceso de urbanización se ha ido materializando en el espacio siguiendo diversas tendencias de ocupación del territorio, estrechamente vinculadas a los modelos de desarrollo que han prevalecido en la Región.

Durante el período de la implantación del modelo desarrollista en América Latina, se afirmó un patrón de asentamientos humanos que fue la expresión territorial de las nuevas políticas. Los centros urbanos que contaban con las mayores ventajas fueron los que ejercieron mayor atracción para las nuevas actividades industriales y para la población,

produciéndose una persistente tendencia a la concentración territorial y al aumento de la primacía urbana.

Durante la vigencia de este modelo, las políticas territoriales que propugnaban corregir estas tendencias concentradoras difundiendo el crecimiento hacia zonas periféricas resultaron poco efectivas, estimulando únicamente la tendencia al crecimiento y a la expansión de sub-sistemas centrales que ocasionaron en la mayor parte de los casos procesos de suburbanización. (De Mattos, 1993).

Bajo los nuevos fundamentos económico-sociales de cuño neoliberal que se impusieron en la década de los 90, la forma de concebir la gestión pública para enfrentar los problemas territoriales supuso que el libre juego de las fuerzas del mercado era condición necesaria para lograr una distribución territorial más equilibrada de las fuerzas productivas y de la población. En este contexto, y bajo la égida de un Estado "facilitador", las nuevas estrategias desplegadas por los capitales privados comenzaron a producir algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento, dando lugar a la irrupción de nuevas áreas y ciudades, al mismo tiempo que algunos lugares que en el pasado habían crecido sobre la base de actividades vinculadas con el modelo anterior perdieron viabilidad económica en el nuevo esquema.

"La evidencia empírica disponible indica que esta situación estaría comenzando a producir algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento heredado del período anterior, las que se expresarían fundamentalmente en:

1) el desencadenamiento de procesos de acumulación/ crecimiento en lugares hasta ahora relativamente inertes,

como resultado de la activación de bases de exportación escasamente explotadas.

- 2) la disminución del ritmo de crecimiento de las aglomeraciones principales que sin embargo, continúan (y continuarán) manteniendo su preeminencia territorial;
- 3) el rápido crecimiento productivo y demográfico de un número importante de ciudades medias vinculadas a áreas activadas por la producción para la exportación; y
- 4) el estancamiento de muchas áreas cuyo crecimiento reposaba en industrias orientadas principalmente al mercado interno y/o en actividades protegidas por las políticas desarrollistas" (De Mattos, Carlos, 1993: 21).

En el mismo orden de consideraciones se inscriben los procesos de globalización, producto del modelo imperante, y de integración regional entre países (como por ejemplo Mercosur). Ambos están produciendo profundas mutaciones en las modalidades de asentamiento de las actividades económicas y de la población y en el rol de las ciudades.

Por una parte, algunas ciudades se han convertido en puntos nodales de inserción en la economía de escala global y por ello han aumentado las exigencias de competitividad y de incremento del potencial productivo. Las ciudades son, cada vez más, centros de innovación y concentración del poder de decisión, de servicios, enlaces y comunicaciones y proveedoras de recursos humanos calificados.

Por otra parte, el proceso de integración regional generado a partir de la conformación del Mercosur trae aparejado, además de profundas transformaciones de carácter económico y social, la configuración de nuevos escenarios territoriales donde las metrópolis que cumplen roles articuladores de los espacios regionales están sufriendo importantes transformaciones.

CRECIMIENTO HORIZONTAL DE LAS CIUDADES DE AMERICA LATINA

El fenómeno de la expansión urbana horizontal ha sido una característica tradicional de la urbanización de la región. Este fenómeno se acentuó durante el período fordisto, durante el cual el crecimiento de las ciudades se aceleró como consecuencia de los contingentes migratorios internos que se incorporaron a las ciudades en búsqueda de las nuevas oportunidades de empleo industrial. Durante este período las políticas habitacionales influyeron también en el crecimiento de los límites de las ciudades a través de la construcción de grandes conjuntos en la periferia destinados a alojar a los nuevos habitantes urbanos. Los terrenos en las afueras de las ciudades, por su menor costo, han sido lugares privilegiados para el emplazamiento de barrios de interés social. Diseños extensivos de baja densidad y con altos costos de localización del proyecto (urbanización, educación, salud, vialidad, transporte), han sido la modalidad predominante de crecimiento hacia afuera.

Durante la última década y pese a una disminución de la tasa de urbanización, este fenómeno de expansión horizontal ha continuado e incluso se ha acentuado, motivado por la aparición de nuevos fenómenos económicos (instalación de grandes centros de comercialización) y procesos de localización residencial (barrios cerrados destinados a sectores de clase media alta y alta). Una buena parte del incremento demográfico experimentado por las ciudades de la región, se ha traducido en una expansión en superficie de la mancha urbana que con frecuencia ha superado en proporción ese incremento demográfico.

Si bien en este último período ha disminuido el tamaño de los conjuntos habitacionales reduciendo de este modo su impacto en la ciudad, no se aprecian modificaciones substanciales con relación a los problemas de localización que presentan los conjuntos de viviendas de interés social.

Esto ha traído repercusiones de importancia en dos aspectos: con relación a los problemas urbanos que se generan (infraestructura y equipamiento insuficiente, deterioro de las condiciones de sustentabilidad ambiental, especulaciones en el mercado del suelo, etc.) y respecto de los grupos que protagonizan esa expansión (desempleo, hacinamiento, segmentación socioeconómica del territorio en zonas de exclusión a través de bolsones de pobreza y enclaves residenciales de alto poder adquisitivo, etc.). Congestión, segregación e inseguridad son los principales problemas que afectan hoy a nuestras ciudades.

El modelo tradicional de política habitacional vigente en nuestro país hasta mediados de la década del '80 estaba basado, por un lado, en una visión centralista de la toma de decisiones, por el otro en un enfoque sectorialista y cuantitativista del modelo habitacional. Sectorialista porque aislaba lo habitacional sin contemplar la necesidad de intervenciones integrales en los problemas urbanos. Cuantitativista porque, frente a los problemas de déficit habitacional, privilegiaba la modalidad de construcción de vivienda nueva, ignorando la heterogeneidad de la demanda, de las necesidades habitacionales y la opción de una oferta diversificada. Esto produjo, entre otras consecuencias, una expansión desordenada de la trama urbana con amplias repercusiones territoriales y sociales, según señalábamos en párrafos anteriores.

LA DESCENTRALIZACION Y EL TERRITORIO ORGANIZADO EN LA DINAMICA DEL DESARROLLO LOCAL

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos reconoce que “las ciudades y sus problemas son manejables mediante un ordenamiento territorial, una coordinación de las inversiones y una gestión social y urbana sostenible, participativa y eficiente como medio para mejorar la calidad de vida de la población” (Cepal, 1996: 12).

Se resalta, además, el rol productivo de los asentamientos humanos para mejorar la calidad de vida. En este sentido se destaca el importante papel que hoy desempeñan las ciudades y territorios como promotores del desarrollo económico y la recíproca influencia que éste, a su vez, ha ejercido y continuará ejerciendo en la configuración de los asentamientos. Por ello “se hace necesario reforzar la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat” (Cepal, 1996: 19). De este modo se incrementará la competitividad y potencial productivo de las ciudades.

Los gobiernos regionales acuerdan “*fortalecer el manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos* (el resultado es nuestro), con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, mejorar las pautas de concentración urbana, evitar desigualdades al interior de los países, potenciar las oportunidades de obtener empleo e ingreso en el territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulte económica, social y ambientalmente sustentable” (Cepal, 1996: 19).

La necesidad de lograr eficiencia en las políticas y la gestión permitió sustentar el acuerdo de “administrar en forma

integrada el ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano y la vivienda de modo que en las políticas correspondientes a cada nivel se consideren los costos y beneficios que su aplicación implicará para los demás niveles, y la influencia que ejercerán las decisiones adoptadas en la eficiencia del conjunto”. (Cepal, 1996: 23).

Del mismo modo, los desafíos que supone la gobernabilidad llevaron al reconocimiento de la necesidad de *asegurar espacios de participación* que permitan a amplios sectores de la población el acceso a una efectiva ciudadanía y que compartan plenamente las oportunidades y responsabilidades del desarrollo. Se reconoce, además, la necesidad de *profundizar los procesos de descentralización del Estado*, con la debida consistencia en el traspaso de facultades para la toma de decisiones, recursos financieros y fortalecimiento profesional.

Hasta aquí el marco del acuerdo entre países de la región, pero sea cual sea la óptica desde la que se analice el devenir de nuestras sociedades, aparecen dominadas por megatendencias descentralizadoras que colocan al territorio organizado en lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional.

ALGUNOS CAMBIOS EN LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Tanto los procesos de urbanización creciente, como las transformaciones macroeconómicas globales que afectan a la región están condicionando la aparición de nuevas tendencias en materia de políticas habitacionales que la Cepal sintetiza según características que se muestran en el cuadro. ► (CUADRO N° 1)

ALGUNOS CAMBIOS EN LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE		
CUADRO 1	CARACTERISTICAS HASTA LOS AÑOS 90	TENDENCIAS VISIBLES A PARTIR DE LOS 90
Relación con el desarrollo urbano	Separación entre intervenciones urbanas y habitacionales.	Mayor integración de programas de vivienda y urbanos.
Instancias públicas responsables	Instituciones sectoriales, sobre todo del nivel nacional.	Instituciones de base territorial, tanto sub-nacionales como locales (municipios).
Tipo de intervención	Por una sola vez o por repetición de intervenciones aisladas.	Intervención sostenida y acumulativa, replicable y sustentable.
Destino de los recursos sectoriales	Énfasis en inversión física, para construcciones habitacionales o infraestructura.	Equilibrio entre inversión y operación (incluye por ejemplo, fortalecimiento institucional, capacitación, organización comunitaria, etc.)
Fuente de los recursos para vivienda social	Presupuesto sectorial, casi exclusivamente público y escaso aporte del beneficiario.	Financiamiento mixto, con énfasis en recursos privados y participación de los beneficiarios.
Parámetros de eficacia	Parámetros sobre todo cuantitativos (ej. etc.) nº de viviendas, m ² construidos, cobertura de agua potable.	Parámetros cualitativos (mejor calidad de vida, sustentabilidad ambiental, integración urbana, sensibilidad de género).
Parámetros de eficiencia	Menor costo por unidad de intervención o solución logrado.	Recursos activados, sinergias, autonomía de los grupos, etc.

CUADRO N° 1 : Fuente: Mac Donald y otros, 1998:33

La descentralización como motor del desarrollo y sus manifestaciones territoriales obligan a planificadores y decisores a repensar las estrategias de desarrollo en función de lo local, lo municipal, como nodos de una red que excede el marco nacional.

NUEVOS ESCENARIOS TERRITORIALES DE LA PROVINCIA EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACION E INTEGRACION REGIONAL

La provincia de Mendoza ha sido tradicionalmente una zona de grandes contrastes donde se alternan espacios de gran concentración demográfica localizados sobre los oasis, con zonas de gran dispersión coincidente con el geosistema del desierto. Los oasis concentran el 98 por ciento de la población provincial en el 3 por ciento de la superficie.

En ella se asienta una población de 1.584.813 habitantes de los cuales 914.489 residen en el Gran Mendoza, considerado como un centro estratégico a nivel regional.

La provincia no ha escapado al proceso de urbanización descrito en páginas anteriores. El porcentaje de población urbana ha pasado del 50,4 por ciento en 1947 al 80,7 por ciento en 1991. La mayor parte de los departamentos tienen alta proporción de población urbana. Los departamentos del Gran Mendoza que representan el 0,6 por ciento de la superficie provincial y el 62 por ciento de su población, son de carácter netamente urbano. El análisis del proceso de urbanización (Trifiró M., 2000:) permite concluir que:

→ el proceso de urbanización, aunque con ritmos diferentes, caracteriza a todos los departamentos de Mendoza;

- la población rural disminuye inexorablemente en todo el territorio provincial;
- los departamentos del Gran Mendoza son los que presentan porcentajes más elevados de población urbana y son los que primero inician el proceso.

La ubicación del Gran Mendoza resulta estratégica en el territorio nacional puesto que se encuentra en el cruce de dos rutas principales: la Ruta Nacional N° 7 que atraviesa el país de este a oeste y une Mendoza con la República de Chile; y la Ruta Nacional N° 40, columna vertebral que vincula al país de norte a sur, lo que la convierte en punto de vinculación de flujos de población y mercadería.

La conformación del Mercosur y la internacionalización del comercio le agregan una nueva connotación estratégica, ya que se ubica en el corredor más importante a través del cual se realiza el tráfico de productos entre Brasil, Argentina y Chile. El dinamismo esperado en el "Corredor Andino" a partir de los acuerdos de integración del cono sur intensificarán la concentración de actividades y población sobre todo en el Gran Mendoza.

En este marco, recientemente se han iniciado diversas actividades tendientes a vincular la provincia con la Zona Central Chilena con perspectivas de generar procesos de integración económica, social y cultural. Ejemplo de ello ha sido la reciente realización en Mendoza del Foro de Integración Mendoza-Valparaíso y el inicio por parte de algunos municipios de líneas de cooperación con distintas alcaldías de Chile con el fin de conformar una red de intendencias del Mercosur.

Las nuevas tendencias permiten sostener que "se está formando sobre la estructura del Gran Mendoza, un territorio urbano 'internacional', un territorio metropolitano diferen-

te que no está todavía geográficamente dibujado, pero que comienza a funcionar como proceso" (Gray de Cerdán, 1995: 1). En esta nueva estructura metropolitana, el Gran Mendoza transita desde un modelo en el que estuvo diseñada como *cabeza de la región vitivinícola* hacia una nueva modalidad en la que aparece como *una ciudad al servicio del comercio y del transporte internacional*.

En el contexto señalado y como resultado del proceso de globalización, los capitales internacionales se han convertido en verdaderos diseñadores de una nueva configuración de la ciudad a partir de la instalación de grandes emprendimientos comerciales en sitios estratégicos que están modificando la accesibilidad a la ciudad y generando nuevos polos de crecimiento. La misma autora señala que tales emprendimientos ocupan espacios fuera del tejido urbano consolidado, eligen para la localización de inversiones nuevos caminos regionales que unen estos focos de organización del transporte y de transferencias de mercaderías y crean una fuerte presión sobre los terrenos urbanos periféricos e incluso centrales para instalarse.

Desde la perspectiva habitacional las principales transformaciones consecuencia de los cambios señalados serán (ibid., 1999):

- la aparición de loteos que avanzarán sobre importantes zonas agrícolas. En perspectiva la zona privilegiada será la este-sudeste.
- Desvalorización rápida de áreas residenciales de muy alta calidad en la zona central de la ciudad.
- Cambios en el precio del suelo urbano.
- Aparición de una oferta importante de departamentos en edificios altos en el centro de la ciudad que pierde paulatinamente su hegemonía.

Simultáneamente y en consonancia con los procesos macroeconómicos imperantes se ha agudizado el proceso de fragmentación y segregación social en la ocupación del espacio: frente a la vigencia de espacios de pobreza perfectamente identificables en el territorio se intensifica la instalación de verdaderos enclaves residenciales destinados a la clase alta y media alta. (barrios cerrados, countries, etc.).

En este marco se inscriben las políticas habitacionales de la provincia que se perciben simplemente como correctoras o marginales frente a procesos macroeconómicos y sociales como los descritos.

PROCESOS DE TRANSFORMACION TERRITORIAL Y POLITICA HABITACIONAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

Durante los noventa, tal como se ha analizado en artículos anteriores (Lentini M., Palero D., 1999-a) (Lentini M., Palero D., 1999-b) se produjeron en Mendoza importantes avances en descentralización, diversificación de oferta e incorporación al sistema de organizaciones de la comunidad (cooperativas, uniones vecinales, sindicatos y mutuales) inscribiéndose la provincia, de este modo, en el marco del nuevo paradigma emergente. Sin embargo no ocurrió lo mismo en otros aspectos tales como la integración de programas de vivienda y desarrollo urbano, la incorporación de recursos del mercado financiero privado o una intervención más decidida en el desarrollo y fortalecimiento institucional y en capacitación de los actores involucrados. La inacción y descuido en relación a estos últimos aspectos ha sido una de las causas que provocaron la crisis del sistema.

La política habitacional de la actual gestión en la Provincia de Mendoza, mantiene en lo estructural el esquema anterior, pero le asigna un rol de mayor protagonismo al ente provincial de vivienda con el objetivo principal de acentuar los controles que permitan superar los problemas que provocaron la crisis del modelo anterior.

En un análisis pormenorizado se pueden advertir las siguientes similitudes y diferencias entre ambos modelos:

►►(CUADRO N° 2)

Es necesario tener presente que lo que se muestra en el cuadro siguiente son tendencias y acciones muy recientes. Las declaratorias de intención expresadas en los objetivos y líneas de acción de la enunciación política han comenzado a materializarse en la formulación y ejecución de las acciones señaladas. El ciclo del proceso recién se inicia. Han comenzado a movilizarse recursos para el logro de los objetivos. No obstante, para que sea posible comenzar a apreciar resultados e impactos, así como efectos negativos no previstos, deberá transcurrir un lapso considerable. Para que el nuevo modelo no repita los errores del pasado deberá tener presente que las políticas no se definen por un momento sino que constituyen un ciclo abierto, complejo, dinámico y que por ello requieren de reinterpretaciones y reformulaciones que permitan corregir rumbos y mantener aciertos.

CONCLUSIONES

Las políticas habitacionales de la provincia se perciben simplemente como correctoras o marginales frente a los procesos de globalización e integración regional, verdaderos motores de las transformaciones territoriales de nuestras ciudades.

RECUADRO 2	CARACTERÍSTICAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	CARACTERÍSTICAS EMERGENTES EN EL 2000
Instancias públicas responsables.	Marcada descentralización en los municipios y pérdida de protagonismo del nivel central. Ausencia de controles.	Continuación de la política de descentralización de los roles que ya venían desempeñando los municipios con una recuperación del rol del organismo provincial en materia de control.
Participación	Participación de Entidades en todo lo concerniente a los proyectos. Participación acotada a los dirigentes con ausencia del Estado en la promoción de la participación de las bases sociales.	Continúa la política de participación de las entidades al nivel de los proyectos, con incorporación de mayores controles y de criterios explícitos para la asignación de prioridades en el otorgamiento de los créditos.
Recursos	Fonavi, algunos recursos presupuestarios de la provincia, y recupero de los créditos.	Fonavi, recupero de los créditos, más recursos adicionales provenientes del Banco de la Nación y bancos privados.
Modalidad de financiamiento.	Se instala la modalidad de otorgamiento de créditos y cofinanciación durante la etapa de ejecución de las viviendas	Continúa la modalidad de otorgamiento de crédito pero se deja de lado la cofinanciación simultánea y se la reemplaza por el aporte posterior en terminaciones. Se prevé la implementación de ahorro previo.
Actores intervinientes	I.P.V., Municipios y Entidades Intermedias.	I.P.V., Municipios, Entidades Intermedias y Pymes.
Tamaño de los conjuntos	Disminución del tamaño promedio de los conjuntos habitacionales con relación a los dominantes en la década anterior.	Se continúa con este criterio, inclusive con pautas más explícitas.
Plazos de ejecución	Plazos de ejecución excesivamente prolongados.	Disminución de los plazos de ejecución.
Marco regulatorio	Escaso.	Ampliación del marco regulatorio.
Sectores sociales atendidos	Se produce una diversificación de los sectores sociales atendidos.	Continuación del criterio de diversificación de la oferta a distintos sectores sociales y ampliación hacia los sectores medios sin acceso a la banca privada.
Vivienda y desarrollo urbano	Ausencia de Ley Provincial de Uso del Suelo y de normativa territorial en muchos municipios. Aparición de programas tendientes a llenar vacíos urbanos. Decisión de localización territorial en manos de las Entidades, muchas veces sin asesoramiento previo por parte del Municipio.	Factibilidad política de sanción de Ley de Uso del Suelo y proyectos de reglamentación provincial desde el sector vivienda.
Integración regional		Incorporación de agendas de trabajo relativas a vivienda y ordenamiento territorial en el marco de la política de integración con la V Región de Chile.

CUADRO N° 2

Si bien la política habitacional se asienta en principios descentralizadores y participativos, con instancias donde los beneficiarios pueden decidir sobre todos los aspectos vinculados con la ejecución del proyecto habitacional –incluyendo la decisión de localización– factores de carácter macroeconómico y social se imponen en la configuración del espacio residencial. Es decir que, las sustantivas transformaciones de la política habitacional de nuestra provincia (complejidad creciente del proceso, multiplicación de actores, cooperación entre Estado, mercado y organizaciones de la sociedad civil, existencia y combinación de diferentes estructuras organizativas, diferenciación de las funciones estatales, diferenciación de instrumentos) no han producido substanciales modificaciones en las pautas de localización de conjuntos habitacionales.

Los mecanismos de toma de decisiones vinculados con el ordenamiento del espacio residencial en el ámbito local evidencian fuertes diferencias entre municipios, ausencia de pautas compartidas de planificación territorial y aparecen fuertemente permeados por la alta especulación que caracteriza al mercado de tierras.

La decisión de localización de conjuntos habitacionales –además de estar fuertemente condicionada por factores estructurales– sigue siendo una decisión centralizada, esta vez al nivel de elites sociales dirigentes o grupos de poder. No se han desarrollado instancias democráticas al interior de las organizaciones que permitan que el proceso de localización de conjuntos habitacionales sea el resultado de amplio consenso entre los beneficiarios.

No obstante, es necesario establecer algunas distinciones entre la perspectiva del habitante y la del planificador. En efecto, para el primero, la necesidad de resolver el problema

habitacional es tan acuciante, que la elección del terreno queda subordinada siempre a la satisfacción de la necesidad de alojamiento. Una vez alcanzado el objetivo, la satisfacción de necesidades habitacionales básicas vinculadas al logro de la vivienda propia, influye en una escasa percepción de localización inadecuada.

Los factores que condicionan la toma de decisiones con relación a la localización de los conjuntos se vinculan a aspectos tales como: el precio de la tierra urbana, los montos topes de financiación establecidos en la normativa vigente, la lógica particularista de las organizaciones de la sociedad civil al momento de elegir los terrenos que excluye criterios de interés general, la ausencia de normas sobre ordenamiento territorial o la falta de adecuación a las mismas. La falta de información suficiente acerca de las opciones que ofrece el mercado, los problemas de titularidad que afectan a muchos terrenos especialmente en las localidades donde el valor de la tierra es bajo y la falta de asesoramiento al momento de decidir, también influyen en el resultado final.

Todos estos factores aparecen subordinados a procesos de globalización e integración regional propios del modelo imperante, que son los verdaderos diseñadores del espacio de nuestras ciudades.

BIBLIOGRAFIA

1. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996). "Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos"; LC/G.1912, Santiago de Chile.
2. DE MATTOS, C. (1993). "La Obstinada Marginalidad de las Políticas Territoriales: El Caso Latinoamericano"; Serie Azul 3, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
3. GRAY DE CERDAN, N. (1997). "Nueva Estructura Metropolitana del Gran Mendoza. Efectos del Proceso de Integración y Globalización. (Mendoza, Argentina)": En: Resúmenes Simposio "Territorios en Redefinición. Lugar y Mundo en América Latina". 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Buenos Aires.
4. LENTINI, M.; PALERO, D. (1999-a.). "Alcances de la descentralización y la participación en política habitacional": En: Lentini M. (comp.) "Descentralización y Participación: Experiencias Regionales en la Producción Social del Hábitat Popular": Serie de Cátedras N° 19, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.
5. LENTINI, M.; PALERO, D. (1999-b.). "El Análisis Político como Instrumento para Mejorar la Gestión Habitacional. En: Boletín del Instituto de la Vivienda, vol. 14, N° 38, Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad de Chile, Santiago de Chile.
6. MAC DONALD J.; SIMIONI, D. (1999). "Consensos Urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos": CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 21, LC/L. 1330-P, Santiago de Chile.
7. MAC DONALD, J.; OTAVA, F.; SIMIONI D. y otros (1998). "Desarrollo Sustentable de los Asentamientos Humanos: Logros y Desafíos de las Políticas Habitacionales y Urbanas de América Latina y el Caribe"; CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 7, LC/L.1106, Santiago de Chile.
8. RODRIGUEZ J.; VILLA M. (1998). "Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana"; Santiago de Chile, CEPAL.
9. TRIFIRO, M.; ARBOIT, L.; TORREBLANCA, N. (2000). "Evolución y Características de la Población en las Provincias de Mendoza y San Juan (Contribuciones para su Inventario)"; CIFOT, Fac. de Filosofía y Letras, U.N. Cuyo.