

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-
FLACSO- SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**



“El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina”.

Tesis presentada para cumplir los requisitos necesarios para obtener el título de: Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social.

Tesista: Esp. SABRINA COMOTTO.

Director: Mg. FEDERICO LAVOPA.

BUENOS AIRES, 21 de Mayo de 2014.

INDICE

AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS.....	6
RESUMEN.....	7
<u>SECCIÓN I: Introducción</u>	
I.1.- Introducción.....	8
I.2.- Problema de investigación.....	11
I.3.-Objetivos.....	14
I.3.a.- Objetivo General.....	14
I.3.b.- Objetivos Específicos.....	14
I.4.-Hipótesis.....	15
I.5.-Estrategia Metodológica.....	16
I.5.a.- Técnica de recopilación o recolección principal.....	17
I.5.b.- Técnica de análisis principal.....	18
I.5.c.- Técnicas complementarias.....	20
I.6.-Justificación.....	21
I.7.- Estructura de la Tesis.....	26
<u>SECCIÓN II: Delimitación Conceptual y Revisión Teórica</u>	
II.1.- Introducción.....	28
II.2.- Conceptos y estructuras teóricas clave.....	29
II.3.- Estado de la cuestión.....	42
II.3.a.-Acerca de los procesos de descentralización en América Latina: sus inicios, causas y características generales.....	42
II.3.b.- Acerca de la descentralización en Argentina (con especial referencia a la política habitacional).....	51

II.3.c.- Acerca del rol de los organismos internacionales en la formulación e implementación de políticas públicas.....	57
II.4.-Reflexiones finales.....	65
<u>SECCIÓN III: La ONU y la descentralización de la política habitacional.</u>	
III.1.-Introducción.....	67
III.2.-Breve descripción de la estructura y funciones de la ONU y de sus principales órganos y organismos.....	69
III.3.- La ONU y la descentralización: el comienzo de la construcción de este “concepto legitimador”.....	73
III.4.- La labor de la ONU en materia de política habitacional: breve síntesis histórica (período “fundacional”: 1945-1970).....	75
III.5.- La concepción de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional (y algunos de los dispositivos empleados para “diseminar” dicha concepción).....	79
III.6.-Hábitat I: un antes y un después en la labor de la ONU en materia de políticas de vivienda y asentamientos humanos.....	90
III.7.-El discurso y la labor de la ONU durante las décadas de 1980-1990: la descentralización de la política habitacional bajo el paraguas del “desarrollo local” y la consagración del <i>más mercado menos Estado</i> como paradigma dominante.....	96
III.8.-El Banco Mundial y la descentralización: austeridad fiscal, “competencia horizontal” y mejoramiento del desempeño de los gobiernos locales.....	103
III.9.-Reflexiones finales.....	108
<u>SECCIÓN IV: El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina: “dinámicas internas” y “dispositivos externos”.</u>	
IV.1.-Introducción.....	110

IV.2- El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina: Dinámicas internas.....	112
IV.2.1.- Breve contextualización y síntesis de la evolución de la política habitacional en Argentina.....	112
IV.2.2.- El FO.NA.VI: comienzos de la operatoria e inicio de su proceso de descentralización.....	119
IV.2.3.- El contexto del inicio de la descentralización del FO.NA.VI: la nueva configuración de las relaciones Estado-mercado-sociedad civil-actores externos (y su impacto en las políticas de vivienda y desarrollo urbano).....	125
IV.2.4.-La consolidación del proceso de descentralización del FO.NA.VI.....	131
IV.2.5.-El contexto de la consolidación de la descentralización del FO.NA.VI: Argentina, <i>líder</i> de las reformas “neoliberales” en la Región (y la seguidora más fiel de los organismos multilaterales de crédito).....	139
IV.3- El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina: Dispositivos externos.	
IV.3.1.- La década del ´80: dispositivos “duros” y “blandos”, en el contexto de la crisis de la deuda y el debut de los programas de reforma estructural.....	142
IV.3.2.- La década de los ´90: los dispositivos “blandos” en el centro de la escena..	154
IV.4.- Reflexiones finales.....	160
SECCIÓN V: <u>Conclusiones y Reflexiones Finales</u>	
V.1.- Recapitulación.....	162
V.2.-Alcances y limitaciones del estudio realizado.....	164
V.3.- ¿Cuál fue el rol de los organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU en el proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina?: proposición, imposición y legitimación y/o convalidación.....	165

V.4.- La descentralización como un dispositivo clave de las reformas “neoliberales”.....	177
V.5.-Densidad nacional y políticas habitacionales.....	179
V.6. La agenda de investigación pendiente y/o emergente.....	180
FUENTES CONSULTADAS.....	182
REFERENCIAS BIBLIGRÁFICAS.....	187

Agradecimientos y reconocimientos

Quiero agradecer y reconocer muy especialmente el apoyo y los aportes personales, académicos y/o financieros que cada una de las personas e instituciones que nombro a continuación me brindaron durante los años que dediqué a la elaboración de este trabajo, y sin los cuales el mismo no podría ver hoy la luz:

Mis padres, Wanda y Santiago.

Mis amigos; en especial, Santiago Firpo, Alicia Urbani y Fernando Chinnici.

Mi Director de Tesis, Mg. Federico Lavopa.

Autoridades, docentes y personal de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina; en particular: Dr. Daniel García Delgado, Mg. Agustina Gradin y Mg. Alejandro Casalis.

Autoridades y personal del Programa de Finalización de Tesis de Maestría y Doctorado para Docentes de Universidades Nacionales (PROFITE), dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

Autoridades y personal del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Arq. David Kullock.

PhD. Cecilia Zanetta.

A la Universidad Nacional, pública y gratuita, en la cual comencé mi formación universitaria, para la cual trabajo hoy, y a la que apuesto y apostaré, siempre.

A todos aquellos que creen posible y necesario reflexionar sobre las políticas públicas, desde una perspectiva crítica, pero siempre con el Estado y “lo público” como pilares del desarrollo con inclusión social.

“La objeción de acuerdo a la cual las características desarrolladas en el sistema no son sólo objetos físicos, ‘sino también honores, responsabilidades, privilegios’, parece poner de relieve un malentendido acerca del rol de los incommensurables elementos y las inequidades en las condiciones del sistema”.

(Deleuze y Guattari, 1983, p. 187, la traducción nos pertenece).

RESUMEN

Enmarcada en una serie de reformas que modificarían sustancialmente los escenarios fiscales y sociopolíticos de Latinoamérica entre 1970 y 1990, la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales implicó el abandono de la matriz centralista propia de la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. Los organismos internacionales proporcionaron sustento institucional, financiero e ideológico a este proceso de descentralización, presentándolo como un motor clave de democratización, desarrollo local, acercamiento de las autoridades a la comunidad y mayor eficiencia en la gestión pública.

La identificación de las causas, actores y mecanismos intervinientes en tal fenómeno resulta clave para dimensionarlo y comprender su significancia. Partiendo de conceptos propios de la teoría interorganizacional de las relaciones internacionales, y de la noción de dispositivos de intervención, el presente trabajo aporta herramientas en este sentido, tratando de contribuir, además, al desarrollo de teoría sobre el papel de los organismos internacionales en los procesos de cambios de políticas en Argentina. Esta construcción teórica se llevará a cabo a través del análisis de un caso específico: el rol desempeñado por los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina.

Sección I:

Introducción

I.1.- Introducción.

A partir de la década de 1970, varios Estados latinoamericanos llevaron a cabo importantes reformas en sus esquemas político-administrativos. La intervención cada vez mayor de los gobiernos locales en la planificación, financiamiento y ejecución de las políticas públicas constituiría uno de los rasgos más salientes de tales reformas.

A fin de ofrecer una somera aproximación a la envergadura de estas transformaciones, y a su impacto en términos políticos y fiscales, cabe señalar que entre 1985 y 2004 la participación de las instituciones subnacionales en la ejecución del gasto público total aumentó, en promedio, de un 16% a un 22%; cifra esta última que se eleva a un 25% si se toma el promedio ponderado de la población de cada país, y a un 40% en aquellos donde el proceso de descentralización alcanzó mayores dimensiones (Mejía y Atanasio, s.f.).

En Argentina –uno de los Estados de la Región donde el fenómeno en estudio se manifestó con mayor profundidad¹-, el mismo abarcó, principalmente, las diferentes áreas de política social: salud y educación (mediante la transferencia de los establecimientos respectivos a las jurisdicciones provinciales). El traspaso de competencias también tuvo lugar en el ámbito de las políticas habitacionales y de servicios sanitarios; en las primeras, a través del otorgamiento de crecientes facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), y en

¹ Según Mejía y Atanasio (s/f), los países latinoamericanos donde la descentralización tuvo mayores alcances fueron: Argentina, Brasil y Colombia.

los segundos, en virtud de la cesión de la responsabilidad por su prestación a entidades locales de diversa naturaleza (empresas públicas provinciales, cooperativas vecinales, etc.).

Como consecuencia de tales reconfiguraciones, entre 1961 y 2000 las jurisdicciones subnacionales duplicaron su participación en el agregado del gasto Nación/ Provincias/ Municipios, pasando de un 20% a aproximadamente un 40% (Cao y Vaca, 2007).

En el caso específico de la política habitacional, el hito que marcaría el inicio de su proceso de descentralización estaría dado por el dictado del Decreto/Ley N° 21.581/1977, norma que delegó la responsabilidad por la ejecución de los planes nacionales del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) a los IPV, poniendo en crisis el paradigma centralista que caracterizó las intervenciones en la materia desarrolladas en los decenios precedentes.

Entre principios y mediados de la década de 1990 se consolidaría este esquema descentralizador; en un primer momento, a través del acuerdo entre la Nación y las Provincias de fecha 12 de agosto de 1992 –ratificado mediante Ley N° 24.130-, por el cual se dispuso la remisión automática a las Provincias de los fondos del FO.NA.VI., el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo Federal Vial, delegándose además a éstas la administración de las sumas percibidas en concepto de recupero. La profundización de esta fase de consolidación tendría lugar tres años más tarde, mediante el dictado de la Ley N° 24.464, de creación del Sistema Federal de la Vivienda.

La descentralización del FO.NA.VI constituyó un hecho altamente significativo tanto en términos políticos como fiscales. En efecto, mientras que los fondos transferidos a las Provincias en virtud de la coparticipación federal aumentaron en un 100% entre 1974 y 1990, aquellos girados a los niveles subnacionales en el marco de la operatoria del FO.NA.VI en el mismo período se habrían incrementado cuatro veces más: casi un 400% (Gordin, 2004).

En cuanto a las causas de éste y otros procesos de descentralización, gran parte de los autores que han estudiado el fenómeno de transferencia de competencias hacia los gobiernos locales (entre ellos, Rojas, 1999; Cao, 2003; Devas, 2005 y Agosto, 2012) concuerdan en señalar al rol de los organismos internacionales como uno de los factores a considerar al momento de intentar trazar las huellas de la “ola descentralizadora” desplegada en Latinoamérica. Los trabajos sobre política habitacional -como los de: Kullock (s.f.); Bazán López (1999), Falú (2003), Ostuni (2007) y Zanetta (2007)- también realizan menciones concretas al protagonismo de estos actores externos.

La órganos y organismos actuantes en el seno de Organización de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, ONU) no han permanecido ajenos a esta dinámica². Con una activa producción en materia de política habitacional, que ha venido desarrollándose de forma ininterrumpida desde mediados del siglo XX, dichos organismos han diagramado y operado, como intentará demostrarse, diversas acciones y dispositivos tendientes a incidir en las decisiones nacionales relativas a políticas de vivienda social, fomentando la descentralización de la ejecución –y, en algunos casos, también del diseño- de los planes respectivos.

El objetivo general del presente trabajo radicará en analizar este rol, intentando generar, en base a dicho análisis, teoría sobre el papel de los organismos internacionales en los procesos de cambios de políticas en América Latina, y, en particular, en Argentina.

² Resulta complejo y demasiado aventurado enumerar *a priori* qué órganos y organismos específicos pertenecientes al sistema mencionado quedarán alcanzados por el análisis propuesto. Tal complejidad viene dada, principalmente, y como veremos en la Sección III, al describir brevemente la estructura de la ONU, por el profundo proceso de “multiplicación y diversificación institucional” desarrollado en el seno de dicha organización; motivado, sobre todo, por las facultades con que al efecto fueron investidos sus órganos principales (en particular, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social). Dicho fenómeno implica que toda enumeración taxativa y aún meramente ejemplificativa que pretenda hacerse en esta instancia entrañe serios riesgos de obviar la mención a órganos que han cumplido un papel crucial en el proceso a estudiar; razón por la cual preferimos aludir a los “órganos y organismos pertenecientes al Sistema de la ONU”, en forma genérica, para que luego la aplicación de las técnicas de análisis de datos a emplear contribuyan a ir trazando el complejo panorama institucional implicado en el título de nuestro trabajo.

I.2.- Problema de investigación.

La pregunta que buscaremos responder en las páginas siguientes será, por lo tanto: **¿Cuál ha sido el rol desempeñado por los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en el inicio (1977) y la consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina?.**

Este análisis requiere, desde el punto de vista de cómo el accionar de los actores a estudiar incidió o pudo incidir en los contextos nacionales en los que ha operado, la búsqueda de alternativas a las “...propuestas teóricas existentes sobre el cambio...”, que, como señala Cruz-Rubio (2011³):

(...) mayormente asumen en sus fundamentos condiciones propias del pluralismo o la existencia de condiciones sistémicas propias de países desarrollados, con democracias sólidas y con una amplia institucionalidad formal (y en cuyo cobijo han sido concebidas, incubadas y desarrolladas la mayor parte de los enfoques sintéticos dominantes). Tales condiciones son: a) una clara división de poderes; b) una sociedad ampliamente organizada; c) regímenes políticos con una institucionalidad completa; d) democracias fuertes y estables; e) burocracias públicas consolidadas, y f) control territorial pleno por parte de los poderes públicos (...).

Estas teorías no dejarían lugar para el análisis de ciertas cuestiones que, como apunta el mismo autor, pueden resultar claves en contextos “...caracterizados por la fragilidad institucional o la legitimidad cuestionada”; y que, por lo tanto, aparecen como centrales en los análisis de procesos de cambio acontecidos en Argentina y otros países latinoamericanos durante las últimas décadas –entre ellos, los fenómenos de descentralización-.

La alta permeabilidad a las directrices externas, en ambientes de interrupción del orden constitucional, descrédito de las instituciones públicas y del Estado en sí mismo, alta dependencia económico-financiera, creciente endeudamiento, y/o una necesidad real o aparente de legitimar o sustentar el accionar político en organizaciones dotadas de “prestigio” y poder internacionales, son algunos de los factores que podrían no ser debidamente

³ No puede precisarse el número de página al que corresponde la cita, ya que el documento fue recuperado de una página web con formato *html*.

considerados al tratar de aplicar estas teorías tradicionales sobre el cambio para la explicación de reformas llevadas a cabo en tales contextos.

La determinación y análisis del rol de los organismos internacionales en los procesos políticos (en este caso, la descentralización de la política habitacional) no se limita, pues, a clasificarlo en términos de su presencia o ausencia; o de su extensión (amplio/ restringido), sino que presupone desentrañar los juegos y mecanismos de poder que constituyen, al mismo tiempo, causa, vehículo y expresión de dicho rol.

Si bien los estudios sobre los procesos de reforma del Estado en Latinoamérica (entre ellos: García Delgado, 1996; Oszlak, 1999), y aquellos relativos al rol de los organismos internacionales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Coraggio; 1994; Corbalán, 2004; Rigiroszi, 2007, entre otros) han avanzado en el análisis de los procesos de cambio de políticas en los contextos institucionales, cultural-político y de inserción internacional específicos y propios de Latinoamérica, los mismos suelen adoptar una perspectiva que podríamos denominar de tipo genérica o “macro”, no siempre aplicable –o, al menos, no aplicable sin previas adaptaciones y delimitaciones contextuales- para el análisis de reformas sectoriales como la que intentaremos estudiar en el trabajo proyectado, y el impacto que dichas reformas tuvieron, en términos de Carballada (2010), en la configuración de la “intervención social”⁴⁴.

⁴⁴ Carballada (2010, p. 50-51) ha problematizado sobre las particularidades que el proceso de gesta y construcción de la identidad “moderna” latinoamericana asume en el marco de la *intervención social*: “En América, lo diferente, lo extraño, lo otro, es fundacional en la intervención social y se le visualiza siendo atravesado por diversas expresiones de lo cotidiano (...) En nuestro continente, la serie de circunstancias que construyen los escenarios de intervención, otorgan una dimensión singular y propia a la intervención social. Donde este hacer implica la necesidad de estar situado en una serie de coordenadas históricas y culturales para poder comprender y explicar la esencia de los problemas sociales, la construcción de la demanda, el sentido de ésta, lo que se oculta detrás y lo que se naturaliza (...).Esto no implica una absoluta oposición con los otros discursos, pero sí la necesidad de formular conceptos en relación a las realidades propias, en diálogo con diferentes formas de saber y conocer.”

En efecto, tales estudios se han abocado, en general, a estudiar o mencionar la participación de los organismos internacionales en la “Reforma del Estado” y/o en la “Reforma de la Administración Pública”, en tanto procesos complejos y multidimensionales, pero sin detenerse en los alcances y características puntuales que tal participación puede haber asumido en áreas específicas; debido, por ejemplo, a la matriz de configuración histórica de las mismas, y/o a los particulares “incentivos reformistas” que pueden haberse dado en los sectores respectivos –en muchos casos, tal vez diferenciados o diferenciables de los que tuvieron lugar en otras áreas sujetas a *reingeniería*-.

Otra salvedad importante que consideramos pertinente realizar previo a encarar un estudio como el aquí propuesto se vincula a los riesgos que implica sobredimensionar la trascendencia del papel de las instancias internacionales. En este sentido, coincidimos con Zanetta (2003) y Vilas (s.f.) en que ello implicaría tratar a los países subdesarrollados como meros receptores de lo decidido en dichas instancias, privados de toda capacidad para construir su propio futuro; ignorando, además, los procesos internos y el rol desempeñado por otros actores, que también han facilitado la concreción de las reformas respectivas.

Concordantemente, y siguiendo el concepto de “densidad nacional”⁵ –desarrollado por Ferrer (2004)-, una postura de este tipo conlleva desconocer que el desarrollo, entendido en sentido amplio⁶ “...es, en primer lugar, un proceso de construcción dentro de cada espacio nacional, una responsabilidad que no puede delegarse en factores exógenos” (Ferrer, 2004, p. 105).

⁵ La densidad nacional se compone del conjunto de condiciones del éxito para “...organizar los recursos en torno de ejes propios e integrarse en el orden global poniendo en marcha procesos de acumulación en sentido amplio. Las condiciones del éxito pueden agruparse en tres categorías: básicas, derivadas e instrumentales. Las primeras abarcan la cohesión, la movilidad social y la calidad de los liderazgos (...). Las derivadas incluyen la estabilidad institucional y el pensamiento crítico que, a su vez, sustentan a la política económica como instrumento de los equilibrios macroeconómicos (...). (Ferrer, 2004, p. 57-58)

⁶ Ferrer (2004, p. 105) define al desarrollo como: “...un proceso de organización de los recursos dentro del espacio nacional de cada país, la integración de sus actores económicos y sociales, la capacitación de los recursos humanos y la incorporación, dentro del propio acervo productivo, científico y tecnológico, de la capacidad de copiar, adaptar y adaptar los conocimientos disponibles en el orden mundial”.

Por ello, el análisis del rol de los organismos internacionales debe ser problematizado entendiendo que el estudio y caracterización de la participación de los mismos implica necesariamente, y como se intentará a lo largo del presente trabajo, analizar de modo concomitante qué factores endógenos han permitido que dicho papel se ejerza de un modo o con una extensión determinados. En este sentido, en nuestra hipótesis plantearemos que el nivel y las condiciones configurativas de la densidad nacional constituyen, precisamente, un elemento clave a tener en cuenta (existiendo, en general, una relación inversamente proporcional entre densidad nacional y nivel de participación de los organismos internacionales en la definición de las políticas públicas, donde cuanto mayor sea la densidad alcanzada, menores serán las posibilidades de intervención de dichos organismos, y viceversa).

I. 3.- Objetivos

I.3.a.-Objetivo General:

Analizar el rol desempeñado por los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina.

I.3.b.-Objetivos Específicos:

- 1) Analizar la concepción de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional;
- 2) Analizar los dispositivos de intervención desplegados por dichos órganos y organismos para incidir en la configuración e implementación de las políticas nacionales en este ámbito;

- 3) Analizar el inicio y la consolidación del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina.

I.4.- Hipótesis

Partiremos de la hipótesis que los órganos y organismos actuantes en el seno de la ONU han desempeñado un rol nodal en el diseño y sustento político, financiero y teórico-ideológico del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina; rol que se expresa tanto a través de la imposición de “condicionalidades duras” –en particular, las contenidas en los préstamos atados a reformas estructurales sectoriales⁷- como mediante mecanismos y dispositivos ideológicos o “ideacionales” (condicionalidades “blandas”): consultorías, misiones de expertos, recomendaciones y lineamientos emanados de conferencias internacionales, etc.

Como veremos a lo largo de las secciones que siguen, este rol pudo desarrollarse en base, fundamentalmente, a tres factores, que, combinados, permitieron que el mismo adquiriera la centralidad o “nodalidad” mencionada. El primero de ellos fue la posesión, por parte de los citados organismos, de diversas especies de capital; sobre todo, de tipo económico y simbólico; capital éste que les permitió ejercer una influencia considerable en la descentralización de la política habitacional y en el modo en que se llevó a cabo dicha reforma.

El segundo factor determinante que permitió desempeñar tal papel fue, como ya adelantamos, la falta o deficiencia, en la Argentina y en otros países receptores de esta y otras reformas, de las condiciones configurativas de la “densidad nacional”; sobre todo, las que

⁷ La expresión “préstamos atados” o “préstamos condicionados” se utiliza comúnmente para denominar aquellos financiamientos internacionales cuyo otorgamiento está supeditado a la realización, por parte del prestatario, de una serie de acciones específicas (en particular, reformas económicas, administrativas y/o políticas).

Ferrer (2004) clasifica como “condiciones derivadas”: la continuidad institucional y el pensamiento crítico, que permitieran desarrollar un proyecto país propio, continuo y autorreferente, en lugar de aplicar lisa y llanamente todas las reformas propuestas –como se hizo desde la década del 70, y sobre todo, en los 90-, a modo de tabla rasa, sin “tamizarlas” y, en su caso, adaptarlas a las propias coyunturas, estructuras y necesidades.

El tercer elemento coadyuvante fue la existencia y concurrencia de varios otros actores internos y externos (políticos y burocracias locales, empresariado nacional e internacional, instituciones académicas y “teóricos” individuales, etc.), quienes, movidos por diversos intereses políticos y económicos, fueron configurando alianzas, canales o redes que, con el correr del tiempo, resultaron funcionales y brindaron sostén a las reformas propiciadas por los organismos internacionales.

Todas estas circunstancias derivaron, a largo plazo, y en términos de O’Donnell (1982), en una *crisis de expansión de la arena política*, donde determinados actores (en el caso que nos ocupa, en especial los organismos internacionales y los gobiernos locales) logran obtener un protagonismo en los procesos de definición e implementación de las políticas habitacionales que durante las décadas anteriores había estado reservado o concentrado en el Estado Nacional, y que ahora, en cambio, se fragmenta o redistribuye entre varios actores diferentes a este último, dando lugar a un esquema de concentración del capital económico y simbólico de tipo “compartido” (Rodríguez y Taborda, 2001).

I.5.- Estrategia Metodológica

Se empleará una estrategia de tipo esencialmente cualitativo, a través de un análisis de contenidos de tipo etnográfico de los documentos que componen las unidades de muestreo.

Siguiendo a Altheide (1987, p. 68):

El análisis de contenidos etnográfico es utilizado para documentar y entender la comunicación de significados, así como para verificar relaciones teóricas. Su característica distintiva es la naturaleza reflexiva y altamente interactiva del investigador, los conceptos, la recolección de datos y el análisis. (...) Como toda investigación etnográfica, el significado de un mensaje se entiende reflejado en varios modos de intercambio de información, formatos, ritmos y estilos, v.g., auditivo y visual, así como en el contexto del reporte en sí mismo, y otros matices. (la traducción nos pertenece).

Como se expone a continuación, la referida técnica permite enriquecer el análisis a través de un enfoque dinámico e interrelacional, que concibe a los documentos no sólo como reflejos estáticos y aislados de un determinado discurso político, sino como piezas y, a su vez, herramientas (o, como aquí las denominaremos, “dispositivos”) de manifestación y reproducción de prácticas, vínculos y acciones concretas, dotadas de un sentido específico.

I.5.a- Técnica de recopilación o recolección principal.

La técnica de recopilación principal a emplear será la de investigación documental o documentación.

Las **unidades de muestreo** estarán conformadas como sigue:

-Objetivos específicos 1 y 2: Informes, directrices, planes de acción, recomendaciones, declaraciones, estudios de caso, y otros documentos relativos a la política habitacional, publicados por los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en los períodos comprendidos entre 1970-1977 y 1987-1995⁸;

-Objetivos específicos 2 y 3: Informes, legislación y otros documentos emitidos por las autoridades nacionales en el marco, con ocasión o en relación al inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina.

⁸ En el Capítulo I de la Sección IV se realiza una importante aclaración respecto a algunas de las limitaciones que enfrenta la selección y abordaje de esta muestra.

Cabe efectuar aquí una importante aclaración en relación a la unidad de muestreo, vinculada al marco teórico adoptado y, en especial, a uno de nuestros “conceptos clave”: el de dispositivos de intervención. Los documentos a analizar tienen, en el contexto del presente trabajo, un carácter dual, ya que, al tiempo que los mismos permiten identificar y analizar los dispositivos diseñados y desplegados por los órganos y organismos a estudiar, dichos documentos constituyen, en sí mismos, dispositivos de intervención. En efecto, los mismos han sido diagramados y difundidos, como intentaremos demostrar, con el propósito de propagar y “universalizar” el discurso de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional, entre otros fines. En este sentido, y como afirman Hammersley y Atkinson (1983, p. 153):

Nuestro argumento es que, en vez de verlos apenas como fuentes de información (más o menos sesgada), los documentos y estadísticas oficiales deberían tratarse como productos sociales; deben ser *analizados*, y no empleados meramente como recursos. Considerarlos como un recurso y no como un tópico de estudio significa utilizar el trabajo interpretativo e interrelacional que está incluido en su producción, tratarlos como un reflejo o documento de los fenómenos que están detrás de su producción. (la bastardilla pertenece al original).

I. 5.b. Técnica de análisis principal.

Se estima la técnica escogida (análisis de contenido de tipo etnográfico) permite, ante todo, escapar de las rigideces que puede implicar la aplicación de un análisis de contenido cuantitativo, donde las unidades de muestreo y de registro y los parámetros de operacionalización suelen considerarse relativamente inamovibles, y donde pueden perderse de vista o soslayarse, por lo tanto, cuestiones que refieren al contexto de la emisión de los mensajes, la interrelación ente los actores que participan en la producción, comunicación y recepción del discurso, etc. (cuestiones que resultan centrales en relación a la pregunta de investigación aquí planteada).

El contexto de producción de los documentos adquiere, como se verá en las secciones siguientes, una relevancia central en la temática a estudiar. Dicho contexto permite, entre otras circunstancias, realizar inferencias o recolectar indicios que pueden “completar” esquemas interpretativos respecto a situaciones que no tienen un reflejo específico o explícito en el discurso de los distintos actores involucrados (bien por la informalidad de la relación y la consiguiente falta de documentación de ciertos aspectos de la misma, bien porque el interés subyacente al discurso explícito excede los límites de este último, o por otros motivos análogos), pero que pueden inferirse si se analizan las circunstancias de emisión del mensaje, sus antecedentes e incluso la utilización posterior que los actores realizan de sus mensajes previos.

Esta dinámica podrá verse, sobre todo, en la Sección IV, donde, al analizar el proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina, se hará hincapié en los contextos sociopolíticos en que tuvo lugar el inicio y la consolidación de dicho proceso; descripción que nos permitirá realizar inferencias respecto a cómo los distintos actores involucrados fueron entretejiendo sus intereses, sus valores y su participación, en tanto elementos definitorios de su rol en la dinámica mencionada.

Cabe señalar que, considerando estas y otras ventajas, un considerable número de estudios sobre el Estado y las reformas a la estructura y las dinámicas de funcionamiento del sector público han propuesto la aplicación de técnicas de tipo etnográfico para el análisis de dichos fenómenos (Trouillot, 2001; Balvi y Boivin, 2008; Barragán R. y Wanderley, 2009; Dubois, 2010; Rodríguez Castillo, 2011, entre otros). Balbi y Boivin (2008, p. 8), apuntan al respecto que:

El potencial del análisis etnográfico para el estudio antropológico de la política, el Estado y el gobierno radica, entonces —más allá de su innegable productividad para analizar con extremo detalle entramados complejos de relaciones personales—, en la forma en que centra su mirada en las perspectivas de los actores entendidas como parte de los hechos a examinar.

Concordantemente, Barragán R. y Wanderley (2009, p. 23) afirman que la “mirada etnográfica” permite: “...visualizar las prácticas cotidianas, las luchas políticas, las articulaciones discursivas, el posicionamiento y reposicionamiento de diferentes sectores sociales y los efectos no previstos que entretejen la construcción del orden estatal”.

En el ámbito específico de las políticas de vivienda y desarrollo urbano, por su parte, abordajes de tipo etnográfico de este “espacio de la acción pública” pueden encontrarse en los estudios de: Márquez (2004); Gutiérrez (2008); Sabaté Muriel (2009) y Schijman (2010). Este último trabajo resulta particularmente relevante, desde el punto de vista de antecedente metodológico a los efectos de nuestra investigación, por cuanto el mismo propone un análisis etnográfico de una política de vivienda, a través del estudio de los documentos producidos en el marco de la gestión de dicha política.

La aplicación de técnicas de tipo etnográfico al ámbito de las relaciones internacionales también ha sido propuesta y aplicada por un número considerable de trabajos. Entre ellos, podemos citar el de Mosse (2005), quien propone una “Etnografía de las Políticas y las Prácticas de Asistencia” a nivel internacional; o el de Autesserre (2011), quien plantea un enfoque etnográfico para el abordaje de las políticas de intervención internacional y los procesos de “mantenimiento de la paz”. Asimismo, la etnografía ha sido específicamente aplicada para analizar el funcionamiento y distintos procesos desarrollados en (o desde) el seno de la ONU: Galtung (1983); Eastwood (2005); entre otros.

I.5.c. Técnicas complementarias.

Se recurrirá a indicadores cuantitativos y cualitativos obtenidos de fuentes secundarias que permitan realizar inferencias respecto al rol de los órganos y organismos a estudiar, y a los dispositivos de intervención por ellos desplegados (volumen de los préstamos en materia

habitacional otorgados, y las condiciones bajo las cuales se concedió el financiamiento respectivo –por ejemplo, si los mismos estaban supeditados a la realización de reformas sectoriales específicas-).

I.6.- Justificación

Como señala Falletti (2006, p. 323), el estudio de los orígenes del proceso de descentralización reviste importancia tanto desde un punto de vista teórico como metodológico, ya que los resultados de dicho proceso:

(...) son dependientes de la trayectoria previa de reformas (*path dependant*). Por lo tanto, el tema de los orígenes de la secuencia de reformas es decisivo.

En el caso puntal de la política habitacional en Argentina, si bien la cuestión del rol de los órganos y organismos internacionales en esta dinámica es mencionada como un factor de importancia en varios trabajos, la misma no ha sido objeto de análisis autónomo y específico.

Por otro lado, los estudios realizados hasta el momento evidencian dos limitaciones principales. En primer lugar, la mayor parte de los mismos –al igual que la mayor parte de los trabajos sobre Reforma del Estado en general- se centran en el rol de las agencias multilaterales de crédito, sin profundizar en el importante papel que también desempeñaron otras organizaciones y organismos internacionales. Este es uno de los motivos principales por los cuales en el presente trabajo hemos decidido tomar una organización internacional con funciones más amplias (es decir, no exclusivamente financieras) como la ONU, de manera de demostrar que no sólo las instituciones multilaterales de crédito fueron actores clave de las reformas políticas y administrativas llevadas adelante en Latinoamérica en las tres últimas décadas del siglo XX, sino que en las mismas también tomaron parte otros actores locales y

externos, cuya participación fue tanto o más decisiva aún en algunos casos que la de actores “icónicos” de la Reforma del Estado, como el Fondo Monetario Internacional.

En el caso particular de la ONU, el análisis de su participación resulta particularmente interesante por varias razones. En primer término, porque el contexto de creación de esta organización, sus finalidades y misiones principales y, sobre todo, su actuación en la esfera de los derechos humanos y las cuestiones sociales y humanitarias –que analizaremos brevemente en la sección que sigue- le han conferido, en el imaginario colectivo e incluso en el plano académico, lo que podríamos calificar como un “velo humanitario”, detrás del cual parecen esconderse (con bastante efectividad) las intenciones geopolíticas, económicas y de otra índole que, como cualquier actor político, muchas veces motivan y condicionan su accionar.

Por ejemplo, los análisis jurídicos realizados desde el Derecho Internacional Público parten, con frecuencia, de una concepción de la ONU –y de los organismos internacionales en general- que podemos calificar como “ingenua”, en tanto la presupone como entidades neutrales que, guiadas por los nobles propósitos proclamados en sus instrumentos constitutivos y en los adoptados en su consecuencia, trabajan continuamente en pos de la paz y la seguridad internacionales, manteniéndose aparentemente ajenas a las profundas pujas de poder que se esconden detrás del accionar formal de las mismas. En efecto, y salvo algunos debates puntuales que, por otro lado, han tomado estado público –como el relativo a la composición del Consejo de Seguridad-, no se verifica hasta el momento un número significativo de estudios que pongan de relieve el costado eminentemente político de la labor de organizaciones como la ONU (o bien dichos estudios no han tenido un peso suficiente como para derribar la ya citada visión de la misma como una organización “neutral, altruista y humanitaria”).

Además, es necesario destacar otro hecho que, a nuestro criterio, tampoco ha sido tenido debidamente en cuenta por muchos de los análisis sobre la actuación de los organismos

financieros internacionales realizados hasta el momento: que algunos de los mismos, actúan en la órbita de organizaciones más amplias –el caso del Banco Mundial que funciona en la esfera de la ONU-, y que ese solo hecho implica un indudable aval o correspondencia entre las políticas generales de las organizaciones que sirven de “paraguas” con el accionar de las agencias financieras, o, al menos, su pertenencia a una misma red transnacional, dotada de ciertos lineamientos y fundamentos de acción comunes (hipótesis que se demostrará en las secciones que siguen).

Sin embargo, es necesario evitar el riesgo de colocarse en el otro extremo, es decir, en una postura demonizadora de la ONU y de otras organizaciones internacionales. En primer lugar, porque, como ya adelantamos, un posicionamiento de este tipo implica desconocer la responsabilidad de otros actores –en primer término, los Gobiernos Nacionales-, en el protagonismo adquirido por las instituciones internacionales. En segundo término, porque es indudable que, a pesar de sus múltiples falencias y su usual “aprovechamiento político” en desmedro de los países menos desarrollados, la constitución de organizaciones como la ONU ha significado, como también analizaremos brevemente en la sección que sigue, ciertos avances jurídicos y políticos considerables (como la existencia de normas y estructuras internacionales de protección de los derechos humanos, e incluso mecanismos de reclamación internacional por su vulneración que, aunque limitados, implican ciertos necesarios límites al poder que cada Estado posee sobre las personas sometidas a su jurisdicción).

Como segunda gran limitación, y en lo que respecta específicamente a los trabajos sobre política habitacional, éstos han adoptado un concepto de descentralización ceñido a la transferencia de la administración financiera, al calificar al Acuerdo suscripto en 1992 entre el Estado Nacional y las Provincias –mediante el cual se estableció el traspaso de los recursos del FO.NA.VI a estas últimas- como el hito que habría marcado el inicio del proceso de descentralización de la política habitacional. Falú (2003) se refiere incluso, y en este

contexto, a una suerte de recepción tardía de las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales –en comparación con otros Estados de la Región-, e intenta explicar las posibles causas que habrían determinado esta presunta demora.

Sin embargo, si se acude a trabajos más exhaustivos, como los de Yujnovsky (1984) y Kulloock (1996), y a un concepto más amplio de descentralización –que no abarque únicamente la dimensión financiera- se observa que dicho inicio fue, en rigor, mucho más temprano. En efecto, ya en 1976, las conclusiones de la Primera Reunión Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano mencionaban expresamente la necesidad de que la política de vivienda sea ejecutada “...tendiendo a la más amplia descentralización operativa” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1976; s/n de página); recomendaciones que serían puestas en práctica un año más tarde, con la reforma de la legislación que regulaba el funcionamiento del FO.NA.VI (Decreto/Ley N° 19.929/70, derogado en ese año mediante el Decreto/Ley N° 21.581).

Ello revela la necesidad de efectuar un análisis que no se limite, pues, a los aspectos presupuestarios, sino que tenga en cuenta -siguiendo la definición de descentralización que aquí adoptaremos⁹- las “distintas combinaciones” de decisiones en materia de política habitacional que han ido quedando a cargo de los diversos niveles de gobierno, a raíz de las sucesivas reformas realizadas en la materia.

Desde una perspectiva más general, y para concluir, la necesidad de efectuar estudios como el propuesto también halla justificación en los impactos que la constitución e intervención de los órganos y organismos internacionales en los procesos de reforma en Latinoamérica tuvo en la posterior configuración del (o los) modelo(s) de desarrollo predominante(s) en la Región durante el período a estudiar y los subsiguientes. En efecto, a

⁹ Véase, en la Sección II - Capítulo II: “Delimitación Teórica”.

esta altura resulta casi indiscutido que los organismos internacionales han cumplido un papel preponderante en dicha configuración; no tanto en los términos dicotómico- reduccionistas sugeridos por algunos estudios –en cuanto a una pretendida oposición tajante entre “intervención neoliberal” a ultranza y “crecimiento inclusivo y autorreferente”-, sino en una paleta de colores donde los matices de la intervención externa se han ido mezclando con las decisiones y juegos de poder de los actores internos, las particularidades históricas y coyunturales de cada país, y de cada sector sujeto a reforma, hasta dar lugar a una –o, mejor dicho, múltiples- “matrices de desarrollo” y de relacionamiento con la esfera internacional, a las cuales resulta difícil agrupar aún bajo un rótulo común, sin correr el riesgo de no representar acabadamente todos sus rasgos distintivos. Sin embargo, a pesar de estas dificultades nominativas-descriptivas no puede dudarse que tanto el “modelo-patrón” planteado desde las esferas internacionales, y, quizás más aún, el posterior “modelo-reacción” intentado en la actualidad por varios países latinoamericanos, han sido indudablemente influenciados por la presencia y el accionar de los organismos internacionales en los escenarios regionales durante las décadas precedentes.

En este sentido, el presente estudio, si bien necesariamente limitado al análisis de un proceso y un sector específicos, puede echar luz o aportar indicios sobre la compleja relación que se estableció entre los organismos internacionales y los Estados latinoamericanos en el período en estudio en otras dimensiones (por ejemplo, la económica-financiera). Ello por cuanto -sin perjuicio de la salvedad efectuada más adelante respecto a que resulta fundamental producir estudios sobre la incidencia de los actores externos en reformas sectoriales específicas-, no es menos importante, como también se aclaró, contextualizar las mismas en el marco de los vínculos más amplios que se establecieron entre los distintos protagonistas locales y foráneos en las diversas esferas, y que, como veremos, se influenciaron y condicionaron recíprocamente.

I.7.- Estructura de la Tesis.

En cuanto a la estructura de la tesis, la misma será dividida en cinco secciones principales: I) “Introducción”; II) “y Delimitación Conceptual y Revisión Teórica”; III) “La ONU y la descentralización de la política habitacional”; IV) “El Proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina”, y V) “Conclusiones y Reflexiones Finales”.

La “*Introducción*” comprende la Introducción propiamente dicha, la presentación de la estructura del trabajo, el planteo del problema de investigación, del objetivo general y los objetivos específicos, la hipótesis de investigación, la estrategia metodológica, la justificación de la relevancia teórica y empírica de la tesis y la presente descripción de su estructura general.

La Sección de “*Delimitación Conceptual y Revisión Teórica*”, por su parte, se integra con la presentación del marco teórico seleccionado para el abordaje del problema de investigación y con una descripción del estado de la cuestión y de los principales debates teóricos que se han suscitado en torno a los ejes temáticos centrales comprendidos en el mismo.

La Sección III, titulada: “*La ONU y la descentralización de la política habitacional*”, comprende una introducción a la labor de dicha organización en la materia; el análisis de la concepción de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de respectivo en torno a la descentralización, y de los dispositivos de intervención diseñados y desplegados por los mismos para incidir en su diseño e implementación.

La Sección IV: “*El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina*”, se divide en dos capítulos. El primero de ellos intenta analizar el proceso de descentralización de la política habitacional propiamente dicho (es decir, las “dinámicas internas” y, el segundo, los dispositivos de intervención desplegados por los organismos

internacionales actuantes en el seno de la ONU que parecen haber incidido en dicho proceso (los “dispositivos externos”).

En la quinta y última sección, titulada “*Conclusiones y Reflexiones Finales*”, se ofrece un balance y análisis final de la información obtenida de las secciones precedentes, y una sistematización de los aportes teórico-metodológicos que puedan obtenerse de los mismos, con miras al desarrollo de teoría sobre el rol de los organismos internacionales en los procesos de cambios de políticas en Argentina.

Sección II: Delimitación Conceptual y Revisión Teórica

II.1.- Introducción.

La primera parte de la presente sección se compone de la delimitación y exposición de los conceptos y estructuras teóricas clave (descentralización; rol; política habitacional); y las tres nociones que nos permitirán explicar y operacionalizar el rol de los organismos internacionales: redes transnacionales, organizaciones de enlace y dispositivos de intervención.

Cabe efectuar, no obstante, una importante aclaración, respecto al modo en que abordaremos la relación entre teoría y caso. Como señala Oszlak (2011), estos dos elementos, aunque presentes en toda investigación, no necesariamente deben guardar entre sí una relación secuencial estática y predeterminada, en la cual la selección del marco teórico preceda al abordaje práctico (siguiendo un esquema “tradicional”); o, bien donde, adoptando visiones más modernas, como la propuesta por Glasser y Strauss (1967), se siga el camino inverso, es decir, intente construirse teoría sustantiva en base a las resultantes del trabajo de campo (*grounded theory*).

En esta tesis sostendremos, en cambio, y como tercer alternativa, que: “...teoría y caso pueden combinarse de maneras creativas, sin exigencias secuenciales” (Oszlak, 2011, p. 5), de modo de intentar una constante retroalimentación entre ambos planos, y de no privilegiar ninguno de ellos en desmedro del otro. Como también señala Oszlak, esta relación “iterativa” entre el marco teórico y el caso reproduce o halla su correlato, de algún modo, y en lo que refiere a investigación en políticas públicas, en la “secuencia social” de estas últimas:

En tal caso, las políticas -o tomas de posición del Estado- pueden ser vistas como los “acordes” de un proceso social, donde el “tema” es la cuestión que origina y da sentido al recorte analítico de la investigación y donde cada “acorde” tiende a producir, como en el contrapunto musical, una serie de “respuestas” en la sociedad que, a su vez, pueden dar lugar a nuevas políticas y a sucesivos contrapuntos. Por lo tanto, alrededor del “tema” o “cuestión” se va tejiendo el proceso social que justifica y marca el tono de la investigación, concluyendo habitualmente con una “resolución” (...). Pero, y este es el punto que pretendía destacar, la teoría subyace, precede, sucede o está detrás del desarrollo del caso, sin tener un lugar predeterminado dentro de una secuencia rígidamente establecida. (Oszlak, 2011, p. 5).

En la segunda parte de la presente sección -revisión teórica- exploraremos y presentaremos un panorama general de los principales trabajos producidos hasta el momento los procesos de descentralización en Latinoamérica (sus inicios, causas y características generales); la descentralización en Argentina –con especial referencia a la política habitacional-; y el rol de las organizaciones y organismos internacionales en la formulación, implementación y reforma de políticas públicas.

II.2.- Conceptos y Estructuras Teóricas Clave.

En vista a lo desarrollado precedentemente, y a la aproximación preliminar ya realizada a los documentos que integran las unidades de muestreo, en la presente sección se presenta el marco teórico seleccionado para la investigación a realizar.

En cuanto al rol, adoptaremos el marco propuesto por Rodríguez y Taborda (2001, p. 81), quienes sostienen que la participación de los actores puede descomponerse en tres dimensiones: interés (posición que adopta el actor en un momento determinado); valor (importancia que le asigna al “juego de fuerzas y a la lucha por la orientación de las intervenciones”) y tipo de participación (“duración y características del involucramiento”).

A su vez, dicha participación está determinada por el capital que poseen los actores, el cual condiciona su capacidad de influir en la conformación de la agenda pública y en las decisiones adoptadas respecto a los temas que integran la misma. Dicho capital puede

clasificarse en: económico, cultural, social y simbólico; y su concentración puede ser monopólica, compartida o múltiple, según sea uno, dos o más actores quienes detenten dicho capital, respectivamente (Rodríguez y Taborda, 2001).

En cuanto a la *política habitacional*, tomaremos la definición de Gargantini (2012, p. 1 y 5), quien sostiene que:

(...) si consideramos que toda política pública resulta un instrumento del estado que permite avanzar desde una situación problemática a otra que se estima adecuada, a los fines de satisfacer una necesidad, el cruzamiento de diversos universos de observación efectuado (población, hogares y familias, ingresos y pobreza), nos permite no sólo reforzar la concepción a la cual adherimos -la vivienda como configuración de servicios y condiciones que permiten que la vida privada doméstica sea realizada adecuadamente- sino inferir la alta necesidad de conocimiento de la situación socio- habitacional de la que se adolece a la hora de definir políticas públicas en torno a la vivienda (...) **La política de vivienda se concibe entonces, bajo este marco, como el conjunto de decisiones y acciones (directas e indirectas) del estado en materia habitacional según el mandato que ha recibido de la población, teniendo en cuenta las diferencias existentes en relación con el poder y las características y funcionamiento del sistema político, y en busca de resoluciones adecuadas a las necesidades y problemas existentes** (el resaltado nos pertenece.)¹⁰.

El proceso de formación de la política habitacional, también será analizado recurriendo al marco teórico presentado por Rodríguez y Taborda (2001, p. 72):

Este enfoque plantea una modalidad diferente en la forma de comprender e indagar la política pública en el área de la vivienda social y explicitar cuáles son los estilos de gestiones plasmados por los

¹⁰ Este concepto amplio de vivienda y de política habitacional parece coincidir o, al menos, aproximarse a aquel propiciado por la ONU en varios de sus documentos vinculados al tema. En efecto, la Organización en reiteradas oportunidades se ha encargado de subrayar que la vivienda, en el sentido empleado en sus informes, acciones y dispositivos, no se agota en el sentido del cobijo material -la “casa” propiamente dicha-, sino que incluye todas las instalaciones, facilidades y servicios conexos, que resultan indispensables para asegurar el derecho a una vida digna a cada persona y a su grupo familiar. En uno de sus primeros informes (ONU, 1963), un grupo de expertos constituido a instancias de ECOSOC propició un enfoque de este tipo, al definir a la vivienda como: (...) el medio material en que debe desarrollarse la familia (...) no es simplemente un ‘cobijo’, ni es tampoco un simple conjunto de instalaciones domésticas, sino que incluye un número de servicios e instalaciones que vinculan al individuo y a su familia con la comunidad, y a la comunidad con la región en que se desarrolla y progresa. Concordantemente, según ONU (1977_b), los países en desarrollo coincidieron en señalar –durante la realización del Seminario Interregional cuyas conclusiones recoge dicho documento-, que el significado del vocablo “vivienda” en el contexto de las políticas gubernamentales y de las medidas nacionales no incluye solamente la unidad de vivienda propiamente dicha, sino también todo el “ambiente residencial”, y “...todos los servicios e instalaciones necesarios para su bienestar físico y social, así como distintos programas de salud, educación y empleo”¹⁰. Por consiguiente, “...se sostuvo que las instalaciones y servicios para la comunidad y las facilidades y servicios sociales formaban parte del concepto de vivienda y debían recibir igual o mayor atención que la propia unidad de vivienda” (:7). Este concepto amplio de vivienda ha sido reiterado, además, y más recientemente, por otros documentos de la ONU; por ejemplo, la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, y la Observación General N° 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a la vivienda.

gobiernos. Esta producción parte de la diferencia conceptual entre formulación y formación de la política pública; entendiéndola como el proceso de interacción política entre actores múltiples, que configuran un campo de fuerza, donde cada uno ocupa posiciones diferenciadas con relación a las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos.

La distinción entre “formulación” y “formación” (de las políticas públicas) es realizada por los autores en base a la conceptualización de Álvarez Díaz (1992). Según este último (citado por Rodríguez y Taborda, 2001), mientras que la “formulación” de políticas se refiere al proceso “formal” y “normativo”, a través del cual los órganos competentes plasman las decisiones públicas en instrumentos de política con fuerza de tales, la “formación”:

(...) implica ubicar en un primer plano el rol de las relaciones de poder y evidenciar la dimensión esencialmente política de las decisiones públicas y desenmascarar cuál es la arena principal en donde se dirimen los conflictos sociales y las respuestas estatales. (...) **De este modo la formación de la política pública es un proceso continuo y abierto de gestión que se desenvuelve a lo largo del tiempo, sin suponer una lógica gestonaria única y convergente de todos los actores involucrados.** (Rodríguez y Taborda, 2001, p. 73, el resaltado nos pertenece).

Cuando las pujas entre estos actores llegan a ser tan significativas que logran operar modificaciones profundas en la arena en la que las mismas se desarrollan –en particular, a través de una redefinición, precisamente, de los actores que logran posicionarse como centrales en dicho escenario-, estamos en presencia de lo que O’Donnell (1982) denomina “crisis de expansión de la arena política”.

Otro de los conceptos propuestos por Rodríguez y Taborda (2001, p. 81) para analizar las políticas de vivienda (el estilo de gestión), por su parte:

(...) se relaciona con el nivel de articulación, que se da en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Esta definición la aplicaremos, no obstante, de modo parcial, ya que en lugar de referirnos a los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil, dados los objetivos de nuestro trabajo aludiremos a los grados de participación de los *distintos estamentos o niveles de gobierno* (Gobierno Nacional- Gobiernos Locales).

En base a este último elemento, podemos distinguir (al menos) dos estilos o modelos de gestión posibles en materia de política en general, y, en lo que nos interesa, de política habitacional:

- a) Modelo de gestión centralizado: El que planifica y ejecuta es un mismo actor (Gobierno Nacional);
- b) Modelo de gestión descentralizado: Siguiendo la diferenciación propuesta por Finot (2006), la gestión descentralizada puede asumir dos modalidades principales:
 - 1) la de tipo *político*, consistente en: "...la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida" (p. 32); y 2) la de tipo *operativo*, que se verifica cuando las administraciones locales ejecutan "...distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central" (Finot, 2006, p. 33). En general, dicha modalidad de descentralización corresponde a aquellos "...casos de provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central" (p. 3).

Como veremos, la descentralización de la política habitacional en Argentina se correspondió con esta última modalidad (descentralización operativa), pues no se produjo una delegación completa de facultades a los gobiernos locales, sino que se atribuyeron a estos últimos crecientes facultades, pero conservando las entidades nacionales la responsabilidad por la planificación y fijación de los lineamientos generales de la política de vivienda.

Si bien en el presente trabajo nos centraremos en los estilos de gestión clasificados según un criterio de distribución territorial de competencias, es necesario aclarar que, como apuntan Rodríguez y Taborda (2001), dichos estilos también pueden ser clasificados teniendo

en cuenta otros elementos; entre ellos, si se trata, por ejemplo, de un estilo de tipo burocrático, gerencial, etc. Ello es relevante porque, en la práctica, las distintas clasificaciones o estilos de gestión no se comportan como compartimientos estancos e independientes entre sí, sino que se verifican entre ellos relaciones de “retroalimentación”, “interdependencia” y mutua influencia, donde el modo en que se conciba la distribución territorial puede (y suele) condicionar las decisiones que se adopten en materia de instrumentos técnicos y estilos políticos, y viceversa.

Además, es preciso tener en cuenta, dados los fines específicos del presente trabajo, que las reformas propiciadas por los organismos internacionales desde la década de los 70 apuntaron a operar transformaciones radicales en los estilos de gestión estatal tanto desde el punto de vista del reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno, como en los estilos políticos y administrativos.

Desde esta última perspectiva, que podemos entender referida a los dos primeros elementos que señaláramos como definatorios de los estilos de gestión (instrumentos técnicos-estilos políticos), la concepción de política habitacional en los ámbitos y períodos a analizar estuvo determinada por una perspectiva esencialmente reformista. El *reformismo* es una corriente surgida a mediados del siglo XIX, “...como respuesta avalada por la burguesía más progresista frente al movimiento obrero emergente” (Castrillo Romón, s.f.: p.150), y que condicionó, en buena parte, la orientación conferida a las políticas de vivienda nacionales e internacionales durante la mayor parte de dicho siglo y del siguiente –persistiendo aún hoy varios resabios de la misma -.

En el plano urbanístico-habitacional, el pensamiento reformista “...está presidido por la concepción del **entorno físico como determinante de la conservación de la fuerza de**

trabajo, de las conductas individuales y de las relaciones sociales”¹¹ (Castrillo Romón, s.f.: p.153). Dentro de los medios ideados por esta corriente para “...gobernar a las poblaciones, preservar el orden establecido y alcanzar la ansiada estabilidad de la sociedad industrial (...) destacarán los relacionados con la reforma del hábitat: la “**construcción de ciudades**” y la “**vivienda económica**”...”. (p. 153).

La sinergia entre las nociones de descentralización operativa y visión reformista de la política habitacional se representará, a su vez, a través del concepto de *matriz corporativa-formalizante*, que construye Ansolabehere (2002, p. 133-134) para caracterizar el proceso de descentralización del FO.NA.VI. Tal matriz –que permite dar cuenta, además, de las particularidades que dicho proceso asumió en el contexto del enfoque neoliberal y del *new public management* impulsados desde la esfera internacional- se distingue, de acuerdo a la autora mencionada en último término, por los siguientes rasgos principales: “a) Alta especificación de criterios de distribución de recursos entre la nación y las provincias (...) b) Alta precisión en la definición de los beneficiarios (...) d) (sic) Forma corporativa de distribución de recursos; (..) e) Presencia de criterios de evaluación en la normativa...” y “f) Lógica de mercado económico en la asignación de recursos”.

Por último, en lo que respecta al *rol de los órganos y organismos internacionales*, el mismo será analizado recurriendo a los siguientes esquemas teóricos básicos: la *teoría interorganizacional*, que nos brinda la noción de *redes transnacionales* y el concepto de *organizaciones de enlace*, y la figura de *dispositivos de intervención*, ya mencionada al presentar el estado de la cuestión, con cita de Montecinos (2005).

En este sentido, recurrimos a estas estructuras teóricas ya que, si bien el esquema de Rodríguez y Tabora (2001) nos aporta elementos útiles para el análisis y operacionalización del rol de los actores intervinientes en el proceso de reforma a estudiar –en particular, las ya

¹¹ El resaltado pertenece al original.

mencionadas nociones de tipos de capital y las clasificaciones de los modos y grados de intervención en los procesos de formación de las políticas públicas-, el marco planteado por los autores citados está diseñado, principalmente, para el análisis de la actuación de actores internos (de hecho, al enumerar los actores intervinientes en la política habitacional, Rodríguez y Tabora omiten toda mención a los organismos internacionales como actores intervinientes en la configuración de dicha política). En consecuencia, resulta necesario, a los fines aquí propuestos, articular el mismo con construcciones teóricas aplicadas o aplicables a las relaciones internacionales, que, si bien compatibles con la definición de rol adoptada, permitan tener debidamente en cuenta y operacionalizar las particularidades que asumen los procesos políticos en los cuales intervienen actores externos, en tanto entidades sujetas a normas, lógicas y alcances de actuación y poseedores de un capital económico y simbólico totalmente diferenciados (¿?) de aquél detentado por los actores locales.

En consecuencia, el marco que hemos escogido para tratar de dar respuesta a esta necesidad es la *teoría interorganizacional* –que algunos autores proponen aplicar en el ámbito de las relaciones internacionales, como un enfoque superador de la teoría del régimen, y de otras “teorías estructurales de la cooperación internacional”-, y que:

(...) es el título dado a un conjunto de obras teóricas en que se abandona el enfoque tradicional de las organizaciones como unidades formales y autónomas. Las relaciones entre organizaciones formalmente autónomas en que la responsabilidad y la división de funciones son difusas (ya sea en el plano nacional o en el internacional) entrañan por lo general negociaciones entre organizaciones cuyo carácter extraoficial constituye un elemento esencial (Jönsson, 1993, p. 542).

En el caso específico de la política internacional, dichas relaciones y negociaciones se establecen en el marco de las *redes transnacionales* o *internacionales*: “Los individuos y las funciones burocráticas están unidos en redes internacionales de actividades y comunicación y estos individuos y normas, al crear y mantener regímenes, regulan los ámbitos en que hay problemas” (Jönsson, 1993:p. 546). Las principales funciones de dichas redes se desarrollan

–siguiendo al mismo autor- en tres campos distintos, aunque altamente interrelacionados: 1) la creación y el mantenimiento de los regímenes internacionales; 2) la ejecución de los programas internacionales y 3) la formulación de políticas nacionales.

Las *organizaciones de enlace*, por su parte, “...constituyen los medios a través de los cuales la red mantiene un cierto grado de concatenación” (Jönsson, 1993:p. 545, con cita de Aldrich y Whetten, 1981:p. 390). La autoridad de dichas organizaciones no deriva necesariamente de su poder formal, sino, más frecuentemente, del hecho de que las mismas “...tienen amplios vínculos que se superponen con distinta partes de una red...”, y cuentan, además, con una alta “...capacidad de manipular las características de las redes movilizandolas coaliciones en torno a problemas concretos o controlando el proceso de negociación (Aldrich y Whetten, 1981, pág. 394).” (Jönsson, 1993, p. 545).

Por último, los *dispositivos de intervención* pueden ser definidos como el conjunto de herramientas técnicas, organizacionales, financieras, políticas, “burocrático-gerenciales”, académicas, etc. que los integrantes de una red transnacional –en particular, los que revisten el carácter de “organizaciones de enlace”- diseñan y operan a fin de influir, condicionar o modificar las decisiones adoptadas por otro u otros integrantes de dicha red, con el objetivo de imprimirles una determinada orientación:

Un dispositivo (Foucault, M., 1992) (...) además de cumplir una función estratégica al servicio de ciertos propósitos incluye discursos, decisiones reglamentarias, instituciones, enunciados científicos, leyes y normas, es decir una complejidad de materiales y de mecanismos que se ponen en juego con el objeto de concretar tal proceso. Además, una vez que el dispositivo queda instalado permanece en la realidad social y opera en muchos casos como proceso de autodisciplinamiento. Esto último en la medida que son los propios sujetos quienes lo adoptan, recrean y lo hacen pervivir no siempre de manera racional y consciente. (Corbalán, 2004, p. 10).

Los dispositivos de intervención pueden ser clasificados, como se adelantó en la Hipótesis, en “duros” y “blandos” -también llamados “ideológicos” o “ideacionales” (Béland y Orenstein (2010, p. 2)-. En una primera aproximación, y si relacionamos esta clasificación con las especies de capital que pueden poseer los actores políticos según Rodríguez y Taborda

(2001) -capitales éstos, que determinan, en buena medida las potencialidades del ejercicio de sus roles-, los dispositivos duros están relacionados, primordialmente, con la posesión de capital económico, mientras que los segundos tienen directa relación con la posesión y puesta en práctica del capital simbólico.

En efecto, los dispositivos duros –que tal vez son los que más tratamiento han recibido, sobre todo, por el gran auge que han tenido los estudios sobre los procesos de endeudamiento externo en América Latina-, refieren en general a las condicionalidades impuestas en el marco de los llamados “préstamos de ajuste estructural”, concedidos por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo durante las décadas de 1980-1990.

Como afirma Lazzarato (2011), el concepto y la naturaleza misma de la “deuda” tienen un efecto directo en la conformación de los paradigmas sociopolíticos. En primer lugar, y dado que la relación deudor-acreedor es, ante todo, una relación asimétrica, el proceso de “subjetivación”¹² a través de la deuda producido en el marco del neoliberalismo obliga a “...liberarse de ‘la ensoñación’ que hace comenzar al Estado y a la sociedad mediante un contrato” (Lazzarato, 2011, p. 37, la traducción nos pertenece); es decir, que concebía a la comunidad política como un ente surgido de negociaciones libres y simétricas. Si traspolamos este razonamiento al plano de las relaciones internacionales, la deuda –sobre todo, la deuda condicionada a la realización de reformas estructurales- es un dispositivo que modifica sustancialmente los vínculos entre los actores de la comunidad internacional, y que también interpela a varios principios clásicos del Derecho Internacional y las relaciones internacionales; en particular, la igualdad soberana entre los Estados.

¹² Lazzarato (2011) analiza y caracteriza a la deuda como proceso que influye en la construcción de subjetividades; en particular, en las subjetividades propias del neoliberalismo.

El poder de la deuda como dispositivo de intervención y dominación se multiplica, como explica Lazzarato, en tiempos de crisis, y en particular, durante las crisis emergentes del neoliberalismo:

En el neoliberalismo esto que llamamos de manera reduccionista “finanzas”, expresa la potenciación de la relación acreedor-deudor. El neoliberalismo ha supuesto la integración de los sistemas monetario, bancario y financiero a través de técnicas que traducen la voluntad de hacer de la relación acreedor-deudor una apuesta política mayor, porque ella expresa, sin ninguna ambigüedad, una relación de fuerza fundada en la propiedad. Durante la crisis, la relación entre los propietarios del capital y los no propietarios (del capital) multiplica su influencia sobre todas las otras relaciones sociales. (Lazzarato, 2011, p. 22-23).

Los programas de ajuste estructural fueron, precisamente, una serie de mecanismos surgidos en los albores de la crisis de la deuda en América Latina, que, valiéndose de una batería de dispositivos de intervención (sobre todo, a través de la provisión de ayuda financiera condicionada), completarían de consolidar el papel de los organismos financieros internacionales en las reformas políticas y administrativas emprendidas por los Estados latinoamericanos durante las décadas citadas:

En 1979 el segundo shock petrolero obligó al Banco Mundial a reenfocar la cuestión y a reconocer la magnitud de los problemas planteados por el (des)orden económico mundial. A mediados de ese año, tras intensas discusiones internas y con agencias del gobierno estadounidense, el Banco lanzó un nuevo "producto": los préstamos de ajuste estructural, destinados a entregar a los deudores, bajo ciertas condiciones, dinero fresco que les permitiría reanudar los pagos interrumpidos o demorados, poniendo a salvo a los bancos en riesgo de quebranto, y habilitando a los deudores a continuar generando nuevo endeudamiento externo previa renegociación de la deuda (...) Las condiciones para acceder a los préstamos de ajuste estructural significaron una transformación severa de los objetivos y las funciones del sector público y de la organización político-institucional del estado (...) Detalle más, detalle menos, las condiciones pueden ser vistas como una especie de metástasis de las tradicionales recomendaciones y condicionalidades del FMI para acceder a sus planes de estabilización. (Vilas, s.f.)

Montecinos (2005) también recurre al concepto de dispositivos (de intervención) para explicar el rol de los organismos internacionales en las reformas llevadas a cabo en Latinoamérica. En este sentido, el autor se refiere a “...un nuevo dispositivo de intervención estatal desarrollado por el Banco Mundial a partir de la crisis de la deuda”, dentro de la cual la descentralización ocupó un “papel central” (p. 82). Dicho mecanismo estuvo orientado,

fundamentalmente, a reemplazar las antiguas formas de relación y articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad, constituidas en torno a la noción de Estado de Bienestar, que procuraba, de manera “...centralizada y nacional (...) garantizar estándares sociales vinculados a la salud, educación y seguridad social...” (Montecinos, 2005, con cita de Fernández, 2002), por una matriz descentralizada, y basada en conceptos tales como la subsidiariedad de la acción estatal y la fe en las leyes de la oferta y la demanda como mecanismos perfectos o cuasi-perfectos de asignación de bienes y recursos.

Respecto a los dispositivos de tipo “blando” o “ideológico”, Béland y Orenstein (2010, p. 2), señalan que si bien el énfasis de buena parte de los estudios sobre el papel de los organismos internacionales en la formulación de políticas públicas ha sido puesto en las “condicionalidades duras” a que los mismos recurren para intentar incidir en tal formulación, dicho papel puede explicarse mejor a través del derecho a veto del que estos sujetos carecen, y la consecuente necesidad de los mismos de desarrollar “...un amplio espectro de actividades que están destinadas a superar esta carencia...” (p. 5) –es decir, y retomando la clasificación de Rodríguez y Taborda (2001), su “capital simbólico-. Muchas de dichas actividades tienen el carácter de “ideacionales”:

En particular, los actores transnacionales comúnmente desempeñan el rol de “actores propositivos” en los debates nacionales sobre políticas. Antes que ejercer un veto, ellos intentan influir en las ideas y estrategias de los actores nacionales en numerosos países. Educando, socializando o influyendo en las ideas y preferencias de los *actores claves del veto* así como en los burócratas estatales y la sociedad civil, interactuando con ellos, afectan las políticas públicas a lo largo del mundo (...) La influencia ideacional puede ser ejercida por los actores transnacionales en una amplia variedad de formas. Una de las más fundamentales es la creación de normas: actividades que son emprendidas con el propósito de crear ideas de políticas, patrones o justificaciones para un conjunto de cambios de políticas (p. 5 y 6; la traducción y la bastardilla nos pertenecen).

Concordantemente, Riggiozzi (2007, p. 213), en un estudio sobre el papel del Banco Mundial en las reformas sobre “gobernanza” en Argentina, critica parte de la literatura existente sobre el rol de los organismos internacionales. Según la autora, la mayor parte de dichos trabajos han enfatizado el poder de dicha institución para establecer marcos

normativos “...que justifican y circunscriben el curso de acción” (en otras palabras, dispositivos duros). No obstante, para Riggiozzi, resultaría “analíticamente inconducente asumir que los actores locales son receptores pasivos del conocimiento generado por el Banco”, pues el proceso de transmisión de dicho conocimiento es, en realidad, mucho más complejo y multidimensional; teniendo lugar, en buena medida, mediante dispositivos blandos o ideológicos:

En un intento por asegurar el respaldo a los cambios de políticas, el plantel del Banco Mundial establece relaciones de poder que en algunos casos refuerzan y en otros limitan la implementación de las reformas de políticas. Este es especialmente el caso de áreas sensibles como reformas relativas a la gobernanza, en las cuales el apalancamiento (*leverage*) del Banco Mundial para promover reformas no yace sólo en su poder financiero, sino también en su capacidad de articular bases más amplias de consenso con los actores locales. Las fuentes y canales para la articulación del conocimiento, los mecanismos a través de los cuales el conocimiento es diseminado y la combinación de estrategias financieras y de conocimiento afectan las políticas de modo crucial. Las actividades de construcción de canales (*networking*) con expertos locales, representantes de ONGs, oficiales de gobierno y otros actores clave pueden ser instrumentos efectivos para que el Banco gane acceso a los diseñadores de políticas y actores claves que afectan directamente los procesos de políticas (Riggiozzi, 2007, p. 214, la traducción nos pertenece¹³).

Riggiozzi señala que uno de los principales roles que desempeña el Banco es el de “agente de normas” (*norm-broker*). Un “*norm-broker*” puede ser definido como un “...agente que genera, disemina e instituye normas relativas a un modelo político-económico” (2007. P. 214). El término “norma”, por su parte, no se limita solamente a las reglas de tipo jurídico, sino que es utilizado en un sentido mucho más amplio, comprendiendo: “...conocimientos, principios e ideas estandarizados que están usualmente enmarcados en paradigmas o propuestas de políticas” (ibídem).

El rol de un *norm-broker* puede ser subdividido, a su vez, en tres aspectos o papeles principales: generación, diseminación e implementación. Como agente de diseño o generación de normas, el *norm-broker* crea o articula los paradigmas y los conocimientos en base a los cuales son orientadas las distintas prácticas sociales y políticas; mientras que como diseminador, propaga ideas de políticas y construye capacidades mediante diversos canales (periódicos, revistas, informes, sitios de Internet, contacto indirecto con diversos actores locales, etc.) (Riggiozzi, 2007). Por último, los organismos internacionales no sólo intervienen en las fases de diseño y de diseminación, sino también de implementación, asociándose con los actores locales, a través de “actividades relacionadas con el conocimiento” (*knowledge-related activities*), destinadas a práctica los programas respectivos (2007, p. 215).

¹³ Se aclara el término original inglés entre paréntesis para aquellos vocablos que carecen de un equivalente literal en idioma español.

Siguiendo la línea argumental que plantea Rigirozzi en la obra citada, y la perspectiva de análisis ya adelantada también en nuestra Introducción, resulta esencial tener en cuenta las condiciones endógenas que permiten el ejercicio de sus roles por parte de los organismos internacionales. Entre dichas condiciones ocupa un lugar fundamental, como también adelantamos, la “densidad nacional” (Ferrer, 2004). La densidad nacional se compone del conjunto de condiciones del éxito para:

(...) organizar los recursos en torno de ejes propios e integrarse en el orden global poniendo en marcha procesos de acumulación en sentido amplio. Las condiciones del éxito pueden agruparse en tres categorías: básicas, derivadas e instrumentales. Las primeras abarcan la cohesión, la movilidad social y la calidad de los liderazgos (...). Las derivadas incluyen la estabilidad institucional y el pensamiento crítico que, a su vez, sustentan a la política económica como instrumento de los equilibrios macroeconómicos (...). (Ferrer, 2004, p. 57-58)

En las secciones que siguen, trataremos de poner de relieve cómo todo este complejo andamiaje teórico, conformado por redes transnacionales, organizaciones de enlace y dispositivos de intervención, se fue entrelazando y operando, con especial referencia a la descentralización de la política habitacional en Argentina. Así, mientras que la Sección III ofrece una identificación, aproximación y análisis general de la concepción de la descentralización de la ONU, señalando los dispositivos de intervención diseñados por la ONU para incidir en esta esfera, la Sección IV intenta analizar cómo estos dispositivos operaron en el caso específico de Argentina, lo que presupone analizar el proceso de descentralización en sí, y las condiciones políticas e institucionales que rodearon dicho proceso, lo que nos aproxima a la “operacionalización” del concepto de “densidad nacional” que acabamos de exponer.

Finalmente, en la Sección V, al presentar nuestras conclusiones, veremos cómo varios de los roles aquí señalados, tanto al identificar los dispositivos duros como los blandos, han operado en el caso específico de Argentina, señalando si los conceptos hasta ahora

presentados resultan suficientes para describir dichos roles, o es necesario, como se sugirió al principio, desarrollar teoría específica sobre la participación de los actores seleccionados en los procesos de cambios de políticas que tuvieron lugar entre mediados de la década de 1970 y fines de los 90.

II. 3.- Estado de la Cuestión.

II.3.a.- Acerca de los procesos de descentralización en Latinoamérica: Sus inicios, causas y características generales.

Se ha realizado una abundante producción teórica en torno a los procesos de descentralización en Latinoamérica; gran parte de ella, orientada hacia los aspectos fiscales, es decir, la relación de distribución y atribución de recursos y gastos entre los gobiernos nacionales, estatales y/o locales (Kraemer, 1997; Willis, Garman y Haggard, 2001; Ter-Minassian y Jiménez, 2011; entre otros); y otra, hacia el campo de las políticas sociales, y al juego de actores e instituciones de “lo social” (Alessandro et al., 2000; Ugalde y Homedes, 2000; Carrión, 2002; Franco, 2004). También existen estudios que han intentado abordar simultáneamente o conjugar ambos aspectos; como los de: ILPES (2000), Cetrángolo (2007) y el del Gobierno de Chile (2009).

Más allá de esta clasificación preliminar, la mayor parte de estos trabajos se han focalizado en los procesos de transferencia de funciones hacia gobiernos provinciales y locales desarrollados a partir de las décadas de 1980-1990, señalando que la descentralización habría comenzado en dicho período (Kraemer, 1997; Willis, Garman y Haggard, 2001); o bien, que fue entonces cuando tuvo lugar su consagración como uno de los principios orientadores de la Reforma del Estado en Latinoamérica (Rojas, 1999; Oszlak, 2003; Jordana, 2002; Manzanal, 2006).

El primero de estos enfoques respecto al inicio de la “corriente descentralizadora” aparece íntimamente ligado, a su vez, y como veremos más adelante, con la teoría que asocia la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales con el proceso de “democratización”, protagonizado por la mayor parte de los Estados de la Región en la década de 1980. Según esta perspectiva, el viraje democrático operado en ese decenio tuvo como uno de sus rasgos distintivos el abandono de la “tradicción centralista” de raigambre histórico-colonial, perpetuada hasta entonces por los gobiernos de facto.

Sin embargo, otros autores, como Ugalde y Homedes (2000, p. 1-2) señalan varios ejemplos de gestión descentralizada que datan de los decenios anteriores, intentando demostrar que dicha tradición no estaba tan arraigada como suele creerse, y/o que la misma comenzó a ceder bastante tiempo antes de lo que afirma la literatura mayoritaria:

Muchos justifican el movimiento actual de descentralización por el centralismo que caracteriza a América Latina, sin embargo, como se ilustra a continuación, la prestación de algunos servicios de salud ha estado descentralizada hasta muy recientemente. En Colombia en la década de los sesenta el ministro de salud pública decidió centralizar aquellos hospitales privados que recibían la mayoría de sus fondos del sector público (...) En Paraguay la desconcentración del ministerio de salud empezó en 1940 con la organización de los distritos sanitarios de Concepción, Encarnación, San Pedro, San Ignacio y Guiara (...) En El Salvador, en 1978 una evaluación de los servicios de salud del país para Agencia Internacional para el Desarrollo de los EEUU (USAID) identificaba la descentralización y autonomía hospitalaria como los obstáculos mas serios a la planificación.

Di Gropello y Cominetti (1998) y Falleti (2006), por su parte, apuntan que las “secuencias descentralizadoras” varían de un país a otro; por ejemplo, mientras que en

Colombia el traspaso de competencias hacia los gobiernos locales comenzó en 1986, en el caso de Argentina, se habría iniciado ocho años antes, es decir, en 1978 “...con una reforma administrativa, a la que siguió en 1988 la descentralización fiscal y, en 1994, la política” (Falleti, 2006, p. 340).

Respecto a las causas de los procesos de descentralización, se han ensayado varias teorías que tratan de explicar por qué los países latinoamericanos habrían emprendido esta reforma, convirtiéndola en un eje central de las transformaciones que modificarían sustancialmente los escenarios políticos de la Región en las últimas décadas. Dichas teorías se inscriben dentro del llamado “enfoque politológico de la descentralización”, el cual hace hincapié en la necesidad de “...analizar y explicar las principales causas y consecuencias que originaron la descentralización en América Latina” (Montecinos, 2005, p. 80).

Una tesis muy difundida es, como ya adelantamos, aquella que asocia a la descentralización con los procesos de democratización y “ampliación de la ciudadanía” que tuvieron lugar a partir del retorno al orden constitucional (Borja, Calderón, Grossi y Peñalva, 1989; ILPES, 2000; Brewer Carías, 2001; Jordana, 2002 y Balbo, 2003). En palabras de Vilas (2003:4), la coincidencia temporal entre los procesos de democratización y la puesta en marcha de las reformas propiciadas desde el Consenso de Washington “...permitió a la literatura vinculada con los organismos multilaterales poner énfasis en la vinculación de la descentralización con dichos procesos”.

De acuerdo a esta visión, durante el tránsito de los regímenes autoritarios hacia gobiernos democráticos –operada en la mayor parte de los países de la Región en la década de 1980-, la variable de distribución territorial del poder (bajo el paradigma de la descentralización) fue planteada como un “factor indispensable” (Mascareño, 2008).

Una segunda perspectiva –también bastante extendida- señala, en cambio, la existencia de “ciclos descentralizadores”, con motivaciones diferenciadas (di Gropello y Cominetti,

1998; Finot, 2001; Carrión, 2002; Wiesner, 2003; Cetrángolo, 2007; Gobierno de Chile, 2009; Valencia Carmona, 2010). Según di Gropello y Cominetti (1998, p. 35 y 61), la diferencia temporal en el inicio de la descentralización en los distintos países:

(...) determina el hecho de que las reformas se iniciaran por motivaciones distintas: más bien de carácter fiscal en los años ochenta, y de orden político o de búsqueda de la eficiencia en los años noventa (...) A las preocupaciones financieras y fiscales que se dieron en contextos políticos no democráticos, sucedieron preocupaciones de legitimación de los gobiernos en los nuevos contextos democráticos.

Concordantemente, Finot (2001, p. 17), señala que en países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, el primero de los ciclos descentralizadores tendió a "...fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial, característica del centralismo"; propósito que cambiaría esencialmente, "...con la recuperación generalizada de los derechos democráticos". A partir de este momento, aquellos "...procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa, se transformaron en otros, de descentralización política".

Falleti (2006) por su parte, entiende que las "secuencias" descentralizadoras deben ser estudiadas teniendo en cuenta el "...contexto o tipo de Estado que estas medidas buscan reformar" (p. 323):

Por ejemplo, en el contexto de los estados oligárquicos, las reformas descentralizadoras procuraron consolidar o equilibrar el poder de las diversas élites regionales (Ansaldi, 1992, pág. 17). En el contexto de estados desarrollistas, en cambio, buscaron fortalecer ciertas regiones a fin de volverlas más aptas para la inversión privada (González, 1990, pág. 75). Entre tanto, en el contexto de los estados neoliberales, la descentralización ha intentado reducir el tamaño del gobierno central.

La diferenciación entre los casos nacionales también ha sido hecha en función del nivel de gobierno en el cual se habría originado la demanda inicial de descentralización; criterio en base al cual varios autores, como Arze y Martínez Vázquez (2004), distinguen entre procesos *bottom-up* y procesos *top-down*. Los casos *bottom-up* serían aquellos en los cuales la demanda de descentralización habría provenido, sustancialmente, desde la esfera local, siendo trasladada desde allí hacia las autoridades y otros actores de nivel nacional;

mientras que en el supuesto *top-down* son estos últimos quienes presionan hacia la descentralización:

La pregunta subyacente es por qué los actores de "arriba" estarían interesados en descentralizar si las demandas de "abajo" son débiles o inexistentes. Usando los casos Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Eaton (2004c: 18) propone que cuando no hay presiones de "abajo" la descentralización ocurre como resultado de conflictos e intereses divergentes entre los actores de "arriba". En cualquier caso, las reformas alteran la distribución inicial de recursos, cambiando la correlación de fuerzas y generando una presión por reformas adicionales (Falleti, 2005; Manor, 1999; Montero, 2001). (Mardones, 2006:4).

La quinta corriente teórica respecto a los orígenes de la descentralización –y que resulta más relevante a los efectos del trabajo aquí planteado, debido a que destaca el rol de los organismos internacionales en dicha dinámica- señala que en la mayoría de los casos la descentralización no fue producto de la “ola democratizadora”, ni una respuesta planificada técnicamente, ni tampoco una consecuencia de una demanda de mayor protagonismo articulada por los gobiernos locales, sino más bien una reacción ante determinadas presiones internas y externas (Rojas, 1999; Devas, 2005; Agosto, 2012). Tales presiones habrían provenido, en gran parte, de los organismos internacionales; en particular, las agencias multilaterales de crédito.

Cao (2003, p. 5) afirma que, desde la perspectiva estos organismos, la descentralización ocupó un papel crucial, únicamente equiparable con la relevancia asignada por los mismos a la reducción del tamaño del Estado. El autor cita varios ejemplos que grafican cómo descentralización fue definida y defendida por los organismos internacionales –en particular, por el Banco Mundial-, incorporándose en su discurso de manera central¹⁴.

En un mismo sentido, Vilas (2003, p. 3) sostiene que si bien la descentralización integra el “entramado institucional” de los países latinoamericanos cuyas constituciones

¹⁴ “...Así, desde estos organismos se sostuvo que ‘... la descentralización del poder y los recursos estatales parece ser una continuación lógica de los múltiples esfuerzos recientes por acercar el Estado a los ciudadanos (...). La descentralización brinda las posibilidades de adaptar con mayor precisión los servicios públicos a las demandas y preferencias locales y de instaurar, desde abajo, un sistema de gobierno más atento y responsable’ (Banco Mundial, 1997: 136).” (Cao y Vaca, 2007, p. 5).

adoptan la forma de Estado federal, el enfoque predominante durante varias décadas se “...debe mucho más al involucramiento de aquellos organismos en los procesos de ajuste macroeconómico y en el manejo de sus proyecciones sociales e institucionales, que a la herencia histórica...” Manzanal (2006) adhiere a este enfoque.

Varios de estos trabajos también se han encargado de analizar las posibles motivaciones que los organismos internacionales habrían tenido para impulsar la descentralización, al menos en un plano discursivo o explícito. En este sentido, y según Agosto (2012, p. 3), la descentralización, en la lógica del consenso de Washington, fue vista como “...una herramienta para facilitar y articular los procesos que involucran a instituciones públicas y privadas”. Según la autora, dicha lógica también asoció a la descentralización con el control ciudadano sobre los actos de los poderes públicos; concibiéndola, por otro lado, como un “...instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas”: a través de la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos provinciales y locales, se buscaba reducir las erogaciones del Estado Nacional, aumentando la racionalidad y la eficiencia del gasto público.

Concordantemente, Sabatini (2004, p. 22), señala que la *devolución* de recursos y responsabilidades a la esfera local fue concebida por los organismos internacionales como: “...una forma de reducir el tamaño del Estado central y mejorar la responsabilidad de la política y en la política.”

Para Rojas (1999:11), en cambio, las motivaciones de los organismos internacionales para impulsar la descentralización fueron “...tan variadas como las razones detrás de la descentralización en cada país” (la traducción nos pertenece):

Algunas agencias vieron a la descentralización como un medio para aliviar la presión fiscal sobre los gobiernos centrales. La democracia participativa ha sido una prioridad para otras agencias y programas, especialmente aquellos que ya habían canalizado recursos hacia comunidades y organizaciones no gubernamentales. Mientras que otras subrayaron el potencial de la descentralización en los esquemas de alivio de la pobreza o para fines compensatorios.

Por último, Montecinos (2005, p. 82) apunta que la descentralización, en el marco del denominado “optimismo multilateral” de los organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, fue considerada como “...un principio orientador del diseño de políticas públicas en los países de la región”, y que los estudios y documentos sobre el tema pueden ser clasificados en tres enfoques: de *sustento ideológico*, de *propósito político* y de *praxis técnico-burocrática*:

El **sustento ideológico** se relaciona con la forma como la descentralización fue incorporada y ocupó un papel central dentro de un nuevo dispositivo de intervención estatal desarrollado por el Banco Mundial a partir de la crisis de la deuda. Este nuevo dispositivo tuvo como principal objetivo abandonar las viejas formas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado representados por el modelo del Estado de bienestar (...).En cuanto a los **propósitos políticos**, las investigaciones se concentran en conocer, describir y recomendar las condiciones sociopolíticas y económicas con las que deberían contar los países para impulsar procesos de descentralización (...).En cuanto a la **praxis técnico-burocrática**, es claro apreciar las sugerencias de transferencia de los servicios sociales, especialmente salud y educación, a los niveles subnacionales con el claro objetivo de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios a los ciudadanos.

Sin embargo, la incidencia de los organismos internacionales como uno de los determinantes del proceso de descentralización en América Latina también ha sido objeto de algunas críticas. Así, Montero y Samuels (2004) y Falletti (2010) señalan que dicha incidencia no puede ser incluida entre las “huellas” iniciales de esta dinámica, puesto que la descentralización recién aparece expresamente mencionada en los documentos de tales organismos entre comienzos y mediados de la década de 1990, momento para el cual este fenómeno ya databa, en la Región, de varias décadas de antigüedad y desarrollo.

No obstante, en el trabajo ya citado, Ugalde y Homedes aportan evidencias respecto a que los organismos internacionales habrían propiciado la descentralización mucho antes de lo que suponen algunos estudios. Los autores citan el caso de las agencias de planificación, promovidas a mediados del siglo XX por el Banco Mundial, las cuales se basaban en un

esquema de gestión descentralizada¹⁵. Más adelante (en particular, en la Sección III) presentaremos otros ejemplos –obtenidos de documentos de la ONU–, que contribuyen a poner en crisis la postura de Montero, Samuels y Falleti.

Smoke, Gómez y Peterson (2006, p. 2), por su parte, también parecen contribuir a debilitar las teorías negatorias de la incidencia de los organismos internacionales en los procesos de descentralización, al apuntar que aún en aquellos países en que ésta fue originada, en un primer momento, por causas predominantemente endógenas, la creciente aceptación internacional acerca de su “deseabilidad” usualmente terminó influyendo, tarde o temprano, en “...el modo en que los líderes nacionales diseñaron y llevaron adelante las reformas, y en muchos casos las agencias internacionales también proveyeron asistencia técnica y financiera de carácter substancial...” destinada a ponerlas en práctica (la traducción es nuestra).

En lo que podemos calificar como una postura intermedia, Lacuisse (2009, p. 2), al estudiar el caso de los países andinos, si bien concuerda en que los organismos internacionales han desempeñado un papel importante, llama la atención sobre la necesidad de no ignorar las “variables políticas nacionales” y las “características institucionales” de cada país, al momento de estudiar las causas de tales procesos. Por otro lado, y según la autora, “...La influencia de las organizaciones internacionales (...) está mejor representada a nivel local, que en la puesta en práctica a nivel nacional de la política de descentralización...” (p. 3, la traducción nos pertenece).

¹⁵ “Se debe recordar también que fue el Banco Mundial el que, en la década de los cincuenta, insistió en que los países en vías de desarrollo con economías de mercado crearan los consejos/agencias de planificación nacional para asegurar un uso más eficiente sus recursos. Estos consejos/agencias fueron, y en algunos países siguen siendo, entes descentralizados encargados de diseñar los planes de desarrollo y la asignación de los fondos de inversión. El Banco Mundial, siendo el asesor principal de los planes de desarrollo y el mayor prestamista de inversiones públicas, tenía interés en que los consejos de planificación fueran descentralizados; de esta forma las decisiones quedaban fuera del debate político y se podían imponer más fácilmente las decisiones a la rama ejecutiva. En este caso la descentralización servía para evitar la participación política y comunitaria” (Ugalde y Homedes, 2000, p. 2).

Por último, cabe señalar que los organismos internacionales también han publicado sus propios análisis respecto a las causas de los procesos de descentralización. Por ejemplo, en el Informe de Desarrollo Mundial de 1997, el Banco Mundial ha expresado que la descentralización política ha sido impulsada por, al menos, tres grandes cambios importantes acaecidos en las últimas décadas: la pérdida de importancia de las ventajas que en los períodos anteriores mantuvieron agrupadas a provincias y regiones; ciertos cambios políticos sucedidos en la Región en las últimas décadas y la presunta “incapacidad” de los gobiernos centrales de satisfacer las demandas de la población dentro de parámetros aceptables de eficiencia y eficacia.

En relación al primer argumento, según el informe, varias de las ventajas que durante buena parte de la historia mantuvieron agrupadas a regiones y provincias bajo un gobierno central han perdido importancia raíz de las nuevas tecnologías y las nuevas demandas de los ciudadanos, los consumidores y los productores, ya que, en ciertos casos, los gobiernos locales y regionales parecen poder responder mejor a estas demandas.

En segundo término, algunos cambios políticos (por ejemplo, los cambios de régimen en Argentina y Brasil a finales de 1980), provocaron que las autoridades subnacionales se beneficiaran por el “vacío político” creado antes y en el transcurso de tales cambios (Banco Mundial, 1997, p. 137).

El tercer argumento del Banco es, como adelantamos, que los países suelen recurrir a los gobiernos locales “...cuando el gobierno central se muestra incapaz de proporcionar servicios esenciales” (1997, p. 137). En varios países de Latinoamérica, los gobiernos locales han demostrado que poseen mayor capacidad de reacción y de prestación que la órbita nacional; logrando mejoras en dicho ámbito, “...a menudo de forma espectacular” (Ibídem).

II.3.b. Acerca de la descentralización en Argentina (con especial referencia a la política habitacional).

Las causas, dinámicas y actores clave de la descentralización en el caso particular de Argentina también han sido estudiados por numerosos autores, como: Jordana (2002); Cao (2003); Repetto y Dal Masetto (2003); Vilas (2003); Falletti (2004), Manzanal (2006); Clemente (2009) y Agosto (2008 y 2012).

Según Repetto y Dal Masetto (2003), la descentralización en Argentina constituyó, junto con la privatización y la focalización:

(...) otra idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, proponiéndose como solución al centralismo que había caracterizado a la política social argentina durante la mayor parte del siglo XX, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud, y también aspectos sustantivos de las políticas de vivienda y alimentación (2003, p. 11).

Repetto y Dal Masetto (2003) y Falletti (2004) coinciden en que la descentralización fue, al menos en una primera instancia, y en lo que atañe a la política social, de carácter eminentemente administrativo, ya que el traspaso de competencias no estuvo acompañado por la transferencia de los recursos respectivos a las jurisdicciones provinciales. La descentralización de servicios universales como salud y educación constituyen, según los dos primeros autores citados, ejemplos de este tipo de descentralización.

Otra modalidad de descentralización estribó en la transferencia de “...renglones presupuestarios específicos”; categoría dentro de la cual entraría la descentralización de la política habitacional (Repetto y Dal Masetto, 2003, p. 12)¹⁶.

Para Cao (2003, p. 6), en cambio, los distintos procesos de descentralización desarrollados en Argentina “...tuvieron como vehículo más directo el rejuvenecimiento de las

¹⁶ Puede verse aquí nuevamente como el concepto de descentralización es reducido al traspaso de los recursos necesarios para ejecutar los planes, desconociéndose la transferencia de la ejecución material de los mismos como una modalidad de descentralización.

instituciones de origen federal”. A fines de la década de 1980 existía consenso en cuanto a que el Gobierno Nacional estaba desarrollando más funciones que aquellas para las cuales poseía capacidades, lo cual, sumado a la presión social y sindical, entre otros factores, coadyuvó a impulsar la transferencia de responsabilidades a los gobiernos provinciales, considerada un elemento clave para lograr la reconstrucción de las capacidades estatales (Cao, 2003).

Oszlak (1999, p. 4) contextualiza la descentralización en el marco de lo que denomina la “reconversión neoliberal de los años 70 y 80”, la cual:

(...) partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

En este contexto, la descentralización constituyó –junto con la privatización, la desregulación y la tercerización- uno de los ejes de las (mal) llamadas “reformas de primera generación”; las cuales redujeron las dimensiones del aparato estatal, ampliando, simultáneamente, las responsabilidades del mercado, la sociedad civil y los gobiernos subnacionales (Oszlak, 1999). Estos últimos se convirtieron, a raíz de estas transformaciones, en el eje central de las relaciones Estado-ciudadanía (ibídem).

Fuera de estos y otros estudios de carácter más general, la mayor parte de los trabajos sobre descentralización en Argentina se han centrado en los campos de salud y/o educación; cabiendo citar, a mero título enunciativo, los de: Filmus (1997), Repetto (2000 y 2001), Cetrángolo y Gatto (2002) Vilas (2003), Kweitel (2003), Morduchowicz (2009) y Moscoso y Modarelli (2009). También existen trabajos específicos sobre el rol de desempeñado por los organismos internacionales en materia de descentralización educativa, como el de Rodrigo (2006).

Aunque con una producción teórica tal vez no tan abundante como la existente en los campos de salud y educación, se han realizado varios estudios que abordan de modo principal o accesorio el proceso de descentralización en materia de política habitacional. Entre ellos podemos mencionar los de: Cristini y Iaryczower (s.f.); Rodolfo (s.f. a y b); Kullock (1996); Rodríguez (1998 a y b); MECON (2000); Lentini y Palero (2001); Ansolabehere (2002); Almansi (2005); Zanetta (2007); De Virgilio y Rodríguez (2009); Cuenin y Moya (2010) y Capello y Galassi (2011). En cuanto a los servicios domiciliarios básicos (agua y cloacas), los trabajos relativos a este particular son escasos, pudiendo referenciarse los de: Inglese (2000) y Asís, García Valiñas y Fachin (2010).

Como se adelantó en la Sección de Introducción (Justificación), la mayor parte de los análisis sobre descentralización de la política habitacional en nuestro país parten del presupuesto de que dicho proceso se habría iniciado en la década de los '90; en particular, con la transferencia a las Provincias de los recursos financieros del FO.NA.VI., instrumentada mediante el acuerdo suscripto entre estas últimas y el Gobierno Nacional en 1992.

En este sentido, Falú (2003) señala que diversos factores –entre ellos, la resistencia del empresariado local, las sucesivas crisis institucionales y los quiebres del orden constitucional– conllevaron a que el impacto de las recomendaciones surgidas en la Conferencia Hábitat I, realizada en Vancouver en 1976, e impulsadas por el Banco Mundial como actor político-financiero clave (recomendaciones éstas que incluían a la descentralización), se evidenciara en nuestro país de modo tardío, surtiendo efectos sólo a partir de 1992. Hasta ese momento:

Argentina se mantiene al margen de estas transformaciones y permanece apegada a una fórmula centralizada que no asume las teorías sobre la necesidad de diversificar, ampliar las propuestas y abrir nuevas líneas de acción (Falú, 2003, p. 6).

Ostuni (2007) y De Virgilio y Rodríguez (2009) también adhieren a que el FO.NA.VI se caracterizó, desde sus orígenes, por un esquema de tipo centralizado, debido a que la planificación era realizada por las autoridades nacionales.

Kullock (1996, p. 21), en cambio, sostiene la tesis (minoritaria) que el Fondo operó de modo relativamente descentralizado desde su génesis:

Desde el comienzo, el sistema asignaba un considerable grado de descentralización a las partes principales. De acuerdo a los artículos de la legislación, la Secretaría de Vivienda (*Housing Secretariat*), era responsable por la regulación general de la Operatoria (*Operation*) y su control, pero las responsabilidades de implementación son asignadas a las organizaciones provinciales, las cuales, en cada jurisdicción, deben hacerse cargo de la ejecución y administración de los diferentes programas.

No obstante, Kullock aclara que el contexto político en el cual tuvo lugar el inicio de la operatoria del FO.NA.VI (el régimen militar que detentó el poder entre 1976 y 1983) “...supuso un régimen de desconcentración más que uno de descentralización”. De todos modos, ello “...sirvió para crear las estructuras organizacionales que hicieron posible un proceso gradual de descentralización” (1996, p. 21). Concordantemente, Zanetta (2004) señala que la descentralización del FONAVI durante el régimen militar fue más teórica que real, ya que, en la práctica, el gobierno de facto a cargo del Poder Ejecutivo Nacional era quien designaba a los funcionarios provinciales.

Capello y Galassi (2011, p. 20), por su parte, afirman que, si bien como regla el funcionamiento del FONAVI entre 1977 y 1991 se ajustó a patrones centralizados:

(...) ya en aquel entonces comenzaron a implementarse programas que constituyen antecedentes de las políticas habitacionales de gestión descentralizada, en un intento de profundizar las relaciones con los gobiernos locales y con movimientos de organizaciones de pobladores barriales. Algunos ejemplos de estos programas son los denominados Pro-Casa y Pro-Tierra, que transferían la responsabilidad constructiva a los Municipios.

En cuanto a las causas del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina, existen diversos enfoques respecto a los determinantes del mismo. Según Rodolfo (s.f.a.) dicho proceso asumió, en buena medida, una dinámica *bottom-up*, puesto que las provincias:

(...) después de décadas del centralismo de los gobiernos “de facto” comienzan a ejercer las facultades constitucionales propias al régimen federal presionando a la Nación respecto de la descentralización de recursos y la recuperación de sus propias competencias (p. 17).

Por el contrario, Rodríguez (1998¹⁷) califica al proceso de descentralización habitacional como una dinámica *top-down*, entendiéndola como:

(...) parte de la tendencia general de las políticas sociales en Argentina, donde los programas se diseñan en los niveles centrales de gobierno y, a los efectos de su ejecución, participan los niveles provinciales y/o municipales.

Según Cristini y Iaryczower (s.f.), en cambio, la descentralización de la política habitacional obedeció al reconocimiento de ciertas falencias que presentaba su funcionamiento con anterioridad a la década de los '90; en particular, los errores de implementación, la rigidez de los programas, la baja productividad y los irrisorios niveles de recuperación crediticia.

Otros estudios –como el del COHRE (2004) y el de Ostuni (2007)- han asociado el proceso de descentralización con la emergencia del sistema previsional “...que obligó al Estado a reasignar a las provincias los fondos coparticipables correspondientes al FONAVI” (COHRE, 2004, p. 43).

Sosa Sállico (2007), por su parte, afirma que la descentralización ha marchado en paralelo con las demás reformas (privatización, desregulación, etc.) emprendidas en la década de los '90, en el marco del ajuste económico estructural:

Pero, además de estos aspectos que podemos denominar “*institucionales*”, la reforma del FONAVI se asocia a los históricos reclamos de los movimientos populares y de todos aquellos sectores que vieron en él más una política de estímulo a las empresas contratistas de grandes obras públicas que una fórmula de suministro de vivienda social (y pública) a bajo costo y con amplia cobertura social y geográfica. Para éstos, la descentralización reivindicada tiene que ver no tanto con un recambio del esquema institucional (si bien puede y tal vez debe implicarlo) sino básicamente con una redefinición de la gestión habitacional, tendiente a una mayor cobertura social, una mejor adaptación de las ofertas a los variados tipos de requerimientos socio - habitacionales y a la participación de una más amplia gama de agentes económicos y sociales (empresas medianas y pequeñas, cooperativas de trabajo, ONG, organizaciones comunitarias de base, Universidades, entre otros). (Sosa Sállico, 2007, p. 2, con cita de Cuenya, 2007).

El papel de los organismos internacionales en la promoción de la descentralización de las políticas de vivienda social también es mencionada como un factor de importancia en

¹⁷ No se puede precisar número de página por haber recuperado el texto de una página web con formato html.

varios trabajos; entre ellos, los de: Kullock (s.f.), Bazán López (1999), Falú (2003), Ostuni (2007) y Zanetta (2007).

Según el segundo de los autores citados, en el marco de la descentralización y las restantes reformas político-económicas de la década de los '90, los organismos financieros como el Banco Mundial asumieron el rol de "...fuentes conceptuales del ajuste", al tiempo que la ONU jugó el papel de "...usina político-ideológica de las compensaciones sociales" (Bazán López, 1999, p. 16).

También se han realizado investigaciones sobre la gravitación que determinados organismos internacionales adquirieron en la configuración general de la política habitacional; tal el estudio de Zanetta (2003), que analiza la influencia que el Banco Mundial habría ejercido en el diseño de las políticas de vivienda y urbanismo de Argentina y México, durante la última década del siglo XX. Según la autora:

Durante el período en análisis, las políticas urbanísticas del Banco Mundial en América Latina fueron consistentes con la reforma orientada al mercado articuladas por el Consenso de Washington, focalizándose prioritariamente en la reforma del sector público, creciente participación del sector privado y descentralización, como una forma de conectar la agenda urbana con los objetivos más amplios de desarrollo económico y desempeño macroeconómico (1999, p. 4).

En cuanto a lo que en este trabajo denominaremos "dispositivos de intervención", el Banco financió, según Zanetta, tanto inversiones físicas como asistencia técnica. En efecto, y como veremos más adelante, las acciones en el sector representaron un importante porcentaje del "portfolio" de intervenciones del organismo multilateral en la Región (un 11% en la década de los '80 y un 8% en la siguiente).

I. 3 c. *Acerca del rol de los organismos internacionales en la formulación e implementación de políticas públicas.*

Desde una perspectiva general, es dable afirmar que la piedra de toque para la posterior construcción de un (todavía incompleto y fragmentario) *corpus teórico* sobre la actuación de los organismos internacionales en la Región se remonta a la teoría de la dependencia y otros desarrollos *cepalinos* sobre la dinámica de inserción y posicionamiento internacional de los países latinoamericanos en la economía mundial; en particular, en torno a las causas y consecuencias de su aparente incapacidad de generar procesos de crecimiento independientes y autorreferentes.

Muy ligados o insertos en tales desarrollos, los estudios sobre la penetración y predominio de las empresas transnacionales en el mercado interno también formaron parte importante de estos primeros avances. A comienzos de 1970, autores como Sunkel ya se referían, en este contexto, a la existencia de una superestructura de las relaciones internacionales integrada por organizaciones y esquemas como la ONU y el GATT –entre otros- y al fenómeno de transferencia del poder “...desde los Estados Nacionales hacia las instituciones internacionales tanto públicas como privadas” (Sunkel, 1970, p. 68¹⁸), que darían sustento y consolidarían el tránsito desde la economía mundial hacia la “transnacional” o “globalizada”.

Los grandes volúmenes de endeudamiento externo contraídos a partir de 1970 por la mayor parte de los países latinoamericanos, y el consiguiente desplazamiento o extensión de la dependencia económica a los planos político y financiero, renovarían y profundizarían el interés de los científicos sociales en analizar el rol de los organismos internacionales, y, en

¹⁸ Con cita de Baker (1968).

particular, de las agencias multilaterales de crédito, en la formulación e implementación de políticas públicas, y los canales o vías a través de los cuales se materializaría dicho rol.

En este contexto, Nahum (1977) realiza uno de los primeros estudios latinoamericanos que comienzan a abordar la dimensión política del rol de los organismos internacionales; en particular, a través de uno de los dispositivos más empleados por dichos organismos para incidir sobre los asuntos internos de los Estados, que ya hemos analizado en el punto anterior, y que recibirían especial atención y análisis por parte de los estudios posteriores en la materia: los préstamos condicionados. Nahum llama la atención sobre cómo las condicionalidades impuestas por las instancias financieras internacionales permiten no sólo beneficiar a un amplio grupo de actores económicos y financieros transnacionales, sino también cumplir con objetivos de índole política y geopolítica "...que responden a la estrategia elaborada meticulosamente por los ejecutivos de las entidades crediticias". (1977, p.71).

En el mismo año, aunque desde otro contexto político y geográfico, Keohane y Nye abordan el rol de los organismos internacionales a través del desarrollo de su teoría de la "interdependencia compleja". Según los autores, desde la perspectiva del realismo, el principal interés de los Estados radica en la lucha entre la guerra y la paz; por lo tanto, de acuerdo a esta visión, las instituciones internacionales cumplirían un papel menor, limitado a cuestiones de seguridad internacional, mientras que su rol en materia política sería periférico.

Sin embargo:

(...) en un mundo de múltiples asuntos conectados de modo imperfecto, en el cual las coaliciones están formadas transnacionalmente y *transgovernamentalmente*, el rol potencial de las instituciones internacionales en las negociaciones políticas se ha incrementado notablemente. En particular, ellas contribuyen a fijar la agenda internacional, y actúan como catalizadoras para la formación de coaliciones, como escenarios para iniciativas políticas y como enlaces para Estados débiles (...) Las organizaciones internacionales también permiten que las agencias de los gobiernos, que de otra manera probablemente no entrarían en contacto, formen coaliciones potenciales o tácitas, caracterizadas por comunicaciones directas (Keohane y Nye, 1997, p.35-36). (la traducción y la bastardilla nos pertenecen).

Más recientemente, autores como Andreev (2007) han criticado esta visión al señalar que tanto el realismo como el "institucionalismo liberal" –corriente esta última dentro de la

cual se inscribe la tesis de Keohane y Nye-, se basan en el supuesto de que las organizaciones internacionales (OIs, traduciendo el anagrama empleado por Andreev) son actores intergubernamentales, cuyos procesos decisorios dependen, por lo tanto, de la voluntad de los Estados que las conforman. Los principios de “transnacionalismo” e “intergobamentalismo”, implican, según Andreev, desconocer poder decisorio autónomo a tales organizaciones, al tiempo que conducen a calificar al rol de sus respectivas burocracias como funcional. No obstante:

Si tratamos de observar el comportamiento de diseño de políticas de las OIs, podremos ver que las OIs actúan autónomamente a un nivel considerable y que ellas tienen efectos independientes en el sistema internacional; y que los enfoques estado-céntricos no son tan relevantes. (...) Las OIs pueden actuar como administraciones nacionales, implementar tareas gubernamentales y hasta promover, establecer y desarrollar nuevos Estados (...) Las OIs imponen sanciones a los Estados, transforman sus sistemas económicos y financieros, y cambian los panoramas políticos e institucionales (...) Es cierto que tales actividades pueden reflejar ciertos intereses de los Estados, pero al mismo tiempo estas actividades representan ampliamente los intereses de las OIs, y las OIs actúan como agentes de cambio y socialización (...) De todos modos, y más relevantemente, las actividades de las OIs son actualmente de *origen normativo* porque las OIs crean e implementan reglas, establecen sus propias agendas, y construyen normas sociales basadas en sus propios conocimientos y *expertise* (Andreev, 2007, p. 2, la traducción es nuestra).

Corbalán (2004) también afirma que las organizaciones internacionales han rebasado una mera sumatoria de voluntades y conciertos entre Estados, describiendo el papel de las agencias multilaterales crédito desde los conceptos de “intervención” y “disciplinamiento”. Según la autora, las capacidades de los Estados en las tres dimensiones de los sistemas sociales que las teorías contemporáneas reconocen como principales (la organización de las fuerzas productivas, la organización del consenso y la organización de la coacción), “...se han debilitado y han desplazado dicha capacidad hacia otras instancias de poder, entre las que se destacan los organismos internacionales de crédito...” (2004, p. 4).

Estos últimos han sido parte activa de tal proceso de trasvasamiento de capacidades. Con los propósitos principales de asegurar el cobro de la deuda externa, y de crear condiciones más propicias para el desarrollo de las empresas transnacionales y del capital de los países centrales, los organismos multilaterales llevaron adelante procesos de intervención

y disciplinamiento de la ciudadanía, de la fuerza de trabajo y de las burocracias locales, a través de estrategias de dominación simbólica y otros *dispositivos de disciplinamiento* “...discursos, decisiones reglamentarias, instituciones, enunciados científicos, leyes y normas...” (p. 10).

Carballeda (2010) también ha trabajado sobre el concepto de “dispositivos de intervención” y el de “disciplinamiento”, aunque no con referencia específica al rol de los organismos internacionales, sino, como vimos al comienzo, a las particularidades que la intervención social asumió en América Latina. Según el autor (2010, p. 52), el disciplinamiento –entendido como “...expresión del control punitivo”-, se presenta en Latinoamérica de modo ambivalente o en dos dimensiones aparentemente opuestas: por un lado, el disciplinamiento propio del vínculo colonial; y por el otro, el disciplinamiento que las tendencias libertarias intentan articular para construir una intervención social propia y diferenciada, que encauce a las fuerzas sociales dentro de parámetros identitarios autorreferentes.

Carballeda (2010, con cita de Huergo, 1993) también alude a una etapa de re-disciplinamiento, que en muchos casos habría coincidido con el desarrollismo.

Las consultorías internacionales son una de las poderosas herramientas que emplearon los organismos respectivos para transferir las “ideas correctas”, destinadas a hegemonizar el discurso (Coraggio, 1994). Los créditos condicionados fueron, como afirman Willis, Garman y Haggard (1999), otro de los (diversos) dispositivos empleados por las instituciones multilaterales a fin de inducir a los prestatarios -en su mayor parte, países en desarrollo- a llevar a cabo transformaciones acordes con éste y otros ejes sustantivos.

Coelho (2012, p. 610), en cambio, señala que no debe sobrestimarse la “autonomía burocrática” de los organismos internacionales, ya que el papel realmente relevante es el asumido por los Estados poderosos, quienes delegan facultades en el *staff* de las instituciones

internacionales. De este modo, organizaciones como el FMI, el GATT o el Banco Mundial resultan funcionales a los intereses de dichos países, ya que “...disminuyen los costos de interacción entre los Estados más poderosos y sus congéneres más débiles” (2012, p. 610, la traducción nos pertenece). El rol de dichas organizaciones será, por lo tanto, el de persuadir a los “gobiernos políticamente indecisos”, y, sobre todo, el de cumplir “...las funciones tácitas de los juegos de poder” y “reproducir marcos de referencia” (2004, p. 610)¹⁹.

Para Coelho (2012), el papel de toda organización -incluyendo las de carácter internacional-, puede resumirse en tres tipos de funciones: a) acciones de supervisión; b) acciones de creación de normas; y c) acciones que definen los imaginarios colectivos y establecen estructuras históricas. El primer tipo de funciones mencionado se ejerce mediante instrumentos como los mecanismos de consultas, relatorías y asistencia bilateral y multilateral; permitiendo que exista “...cierta regularidad en los patrones de conducta de las unidades del sistema” (2012, p. 611). La supervisión también supone, según el autor, el ejercicio de acciones punitivas como retiros de avales u otras presiones destinadas a que aquello que se considera un “comportamiento irregular” sea corregido.

La creación de normas y la construcción de imaginarios colectivos, por su parte, están estrechamente ligadas entre sí, y constituyen lo que Coelho denomina “*intermediación simbólica*”:

¹⁹ Ervik, Kildal y Nilssen (2009, p. 4) también han llamado la atención sobre cómo las asimetrías de poder entre los diversos Estados se reflejan en los procesos decisorios de las organizaciones internacionales, y cómo esto parece relativizar, o, al menos, complejizar, el presupuesto acerca que la legitimidad de tales organizaciones descansa en la voluntad de los países miembros; condicionando, además, el modo en que el “desarrollo ideacional” tiene lugar a nivel internacional: “...organizaciones internacionales (...) su mandato les ha sido conferido por los estados miembros y su presunción de que estas organizaciones internacionales proveen medios más eficientes para resolver problemas de interés común a lo largo de las Naciones que si cada Estado abordara el problema por sí solo. Pero la cuestión de la legitimidad se complejiza por el hecho de que las diferencias de poder entre los estados miembros son reflejadas en el interior de algunas de estas organizaciones internacionales. Ello implica que las organizaciones internacionales (OI) pueden ser consideradas también como una variable dependiente en la cuestión del *desarrollo ideacional*, esto es, que las ideas que emanan de las OI resultan de interacciones entre los estados miembros y las OIs, y algunas naciones, por diferentes razones, pueden ser más exitosas en términos de posicionar sus propias ideas en las agendas políticas de las OIs que otras...” (la traducción y la bastardilla nos pertenecen).

Estas organizaciones multilaterales traducen en forma de prescripción de políticas públicas y de evaluación de *performance* de las unidades las expectativas dominantes, que son creadas dentro y fuera de los Estados, pero en el ámbito de las interacciones del “piso superior” del capitalismo, conforme enseñaba Fernand Braudel (la bastardilla pertenece al original). (2012, p. 611).

Otro aporte importante a la teorización sobre el rol de los organismos internacionales desde una perspectiva *ideacional* o ideológica ha tenido lugar a través del desarrollo del concepto de “comunidades epistémicas” (*epistemic communities, communautés epistemiques*), empleado por autores como Haas (1992), Adler y Haas (1992) y Kott (2008), entre varios otros. Como señala Kott (2008), en las postrimerías del Siglo XIX tuvo lugar el surgimiento de una serie de grupos en cuyo seno comenzaron a reunirse diversos actores (profesores, sindicalistas, industriales, burócratas, etc.), con el fin de acuñar y difundir ciertas ideas que, con el correr del tiempo, cristalizarían en un proceso de “...homogeneización social y especialización temática” (p. 26, la traducción es nuestra). A partir de la década de 1990, el término “comunidades epistémicas” viene a designar a algunos de estos grupos, en particular, aquellos en los cuales:

(...) la homogeneidad está basada en el hecho de compartir un mismo conocimiento (comunidades basadas en el conocimiento) (...). Tal comunidad de ideas y de prácticas permite a ciertos grupos de actores/expertos jugar, aunque sea temporalmente, un rol (...) en la elaboración de soluciones a aquello que se ha constituido como un problema internacional (Kott, 2008, p. 26 y 27, con cita de Van Daele, 2005).

Según Kott, la “reivindicación de la *expertise*” que comenzó a gestarse desde el período de entreguerras, permitió a organismos internacionales como la OIT “...fundar la construcción de un sistema de normas sociales universales (convenciones y recomendaciones) en base a una reivindicación de la universalidad científica...” proclamada por las comunidades epistémicas respectivas (Kott, 2008, p. 27, con cita de Bonvin, 1998).

Dentro de estas comunidades epistémicas desempeñaron un papel particularmente relevante los “think tanks”:

Definidos como tanques de investigación, centros de investigación, laboratorios de ideas, centro de pensamiento, tanques de ideas, son algunos de los términos que intentan definir a los “Think Tanks”. Fruto de su ambigüedad terminológica y funcional los “Think Tanks” han sido conceptualizados desde diferentes perspectivas y bajo esa denominación podemos agrupar a multitud de organizaciones sociales que planifican, realizan y ejecutan investigaciones sobre determinadas temáticas para proponer propuestas de actuación política (Castillo Esparcia, 2009).

Varios estudios sobre el rol de otros organismos de la ONU en el diseño e implementación de políticas también han recurrido al concepto de “comunidades epistémicas” para tratar de explicar dicho rol.

Por ejemplo, de Senarclens (2001, p. 7) señala que el poder de la ONU y de otras organizaciones internacionales no se basa únicamente en relaciones de fuerza:

(...) sino también en el consenso, es decir en la movilización de una imaginación colectiva moldeada por símbolos, mitos, discursos de vocación normativa que son aspectos importantes del orden político. Las Naciones Unidas no han dejado de tener una función importante a este respecto. (...) Por otra parte, el Banco Mundial y las Naciones Unidas, en pie de igualdad, contribuyen a la emergencia de puntos de vista convergentes entre investigadores y decisores, es decir, de “comunidades epistémicas” que orientan las negociaciones internacionales y el desarrollo de los regímenes en materia de economía y ecología o en otros ámbitos que exigen conocimientos científicos y técnicos.

Concordantemente, Nay (2010 y 2012) afirma que la influencia de la ONU puede ser mensurada a través de la capacidad de dicha organización de desarrollar o, cuanto menos, transmitir ideas novedosas en áreas clave de política internacional como la paz y la seguridad y el desarrollo. En efecto, los organismos actuantes en la órbita de la ONU consagran considerables cantidades de tiempo y de recursos a la tarea de producir “conocimiento experto y valores-guía”, los cuales pueden contribuir a la construcción de consensos en los procesos de diseño de políticas y a “dar forma” a las decisiones nacionales en materia de desarrollo (Nay, 2010 p. 6). Según el autor, esta tarea de *advocacy* política y de desarrollo y transmisión de conocimientos es llevada adelante por todos los órganos y organismos de la ONU, con independencia de su naturaleza jurídica y funciones (desde los órganos principales de carácter permanente, hasta los programas y fondos con finalidades específicas)²⁰.

²⁰ En la Sección III efectuaremos una introducción a la organización interna y funciones de los distintos órganos de la ONU.

Para Nay (2010 y 2012) y Stone (2004) los organismos internacionales también cumplen un rol fundamental en los procesos de transferencia o transmisión de políticas (*policy transfers*). Este último concepto remite, básicamente, a la trasposición o “trasplante” de soluciones, planes o proyectos aplicados a otro contexto geográfico y /o político, debido al éxito atribuido a los mismos, y su consiguiente instauración, a nivel internacional, como modelos o patrones a seguir. En general, estas dinámicas de transferencia se dan desde los países considerados como “más desarrollados” hacia aquellos que se encuentran en vías de desarrollo; aunque, como apunta Stone (2004), las transferencias también pueden producirse desde los organismos internacionales hacia los Estados, o hacia otros organismos internacionales (o entre países subdesarrollados entre sí; especialmente, cuando un organismo internacional, actuando como “agente transmisor”, incentiva la aplicación de un programa, plan o política que previamente se ha implementado, bajo sus auspicios, en otro Estado).

Tres conceptos íntimamente ligados entre sí, tales como la gobernanza global (*global governance*), las redes o canales globales de políticas (*global policy networks*) y las coaliciones transnacionales de ayuda (*advocacy networks*) también han contribuido a forjar una teoría sobre el papel de los organismos internacionales; o, al menos, construcciones teóricas parciales sobre dicho papel.

Los *canales de políticas* son definidos por Ruggirozzi (2007, p. 214), como:

(...) una configuración de diferentes actores (con base nacional o internacional) con reconocida experiencia en ciertas áreas demarcadas ya sea por objetivos comunes, visiones y puntos de vista, o por su capacidad de reunir recursos para conseguir ciertos objetivos

Autores como Streck (2002) y Witte, Reinicke y Benner (2000) afirman que la existencia y la actuación, en el marco de la gobernanza global, de “canales trisectoriales” –donde se intersectan los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil- “...puede ayudar a incluir asuntos en la agenda internacional y luego dar el puntapié inicial para un discurso dentro del cual debatir tal agenda” (Streck, 2002, p. 3, la

traducción nos pertenece). Las organizaciones internacionales pueden desempeñar, por su parte, el importante papel de crear, promover y articular estos canales globales de políticas. Según Witte, Reinicke y Benner (2000, p. 186-187), es posible “...distinguir seis roles principales que las organizaciones internacionales asumen o deberían asumir en los canales trisectoriales”:

En primer lugar, las organizaciones internacionales en ocasiones actúan como convocantes en orden de traer todas las partes a la mesa, movilizándolo a destinatarios clave y proveyendo un foro donde intercambiar visiones (...). En segundo lugar, (...) han demostrado poder proveer *una plataforma y un espacio seguro* para que la gente e instituciones se reúnan en un canal (...). Tercero (...) el *alto perfil de liderazgo político* de las organizaciones internacionales en la fase inicial ha probado ser decisivo en algunos casos (...). Cuarto, las organizaciones internacionales en ocasiones actúan como *empendedoras de normas* al utilizar los canales como plataformas para desarrollar normas (...) Quinto (...) también actúan como *administradores de canales multinivel* (...) Sexto (...) las organizaciones internacionales actúan como *financistas*, proveyendo recursos para una gama de programas operacionales relativos a la implementación de políticas públicas globales.

A todo ello cabría agregar que los “burócratas” locales, al buscar la información necesaria para diseñar políticas públicas, la obtienen, en gran parte, de las redes transnacionales de las que forman parte (Jönsson, 1993), y, en especial, de las organizaciones integrantes de dichas redes especializadas en la temática de que se trate, lo cual también proporciona a estas últimas un importante canal de intervención y “adoctrinamiento”.

II. 4.- Reflexiones finales.

La revisión teórica efectuada en las páginas precedentes nos permite afirmar que no existen a la fecha trabajos que hayan abordado simultáneamente todas las dimensiones comprendidas en el problema de investigación aquí planteado, aunque si estudios que se han aproximado a alguna o algunas de ellas, resultando de utilidad a los fines de contextualizar nuestro interrogante. A su vez, el análisis del estado de la cuestión realizado reafirma que, como se adelantó en la Sección I, la pregunta parte de ciertos presupuestos que implican una discusión con buena parte de la literatura existente; sobre todo, en lo se refiere al inicio del

proceso de descentralización de la política habitacional, y a otras cuestiones que profundizaremos más adelante (por ejemplo, si al haberse producido en el contexto de un gobierno de facto que había interrumpido el ejercicio de su autonomía por parte de las Provincias, puede hablarse de una descentralización propiamente dicha, o cabe referirse a una mera “desconcentración” de facultades).

En cuanto al marco teórico, el carácter multidimensional del problema planteado exige su abordaje a través de perspectivas teóricas diversas, que combinen enfoques de políticas públicas (en particular, política habitacional) con teorías acerca de la descentralización y el rol de los organismos internacionales. A partir de la sección que sigue, comenzaremos a poner en juego dichos enfoques y conceptos, intentando, como se dijo al comienzo de la presente sección, una constante interacción entre teoría y caso.

Sección III:

La ONU y la Descentralización de la Política Habitacional

“La ONU funciona como una bisagra en la genealogía que va desde las estructuras jurídicas internacionales hacia las globales. Por un lado, la totalidad de la estructura conceptual de la ONU predica sobre el reconocimiento y la legitimación de la soberanía de los estados individuales, plantándose de este modo en el viejo marco del derecho internacional definido por pactos y tratados. Por otro lado, sin embargo, este proceso de legitimación es efectivo sólo en la medida que transfiere el derecho soberano a un centro supranacional real. No es nuestra intención aquí criticar o lamentar las serias (y a veces trágicas) insuficiencias de este proceso; en realidad estamos interesados en las Naciones Unidas y el proyecto de orden internacional no como un fin en sí mismo, sino como una palanca histórica real que empuja hacia adelante la transición a un adecuado sistema global...”. (Hardt y Negri, 2000).

III.1.- Introducción.

La presente sección tiene como finalidad principal cumplir con el primer objetivo específico de investigación planteado: el análisis de la concepción de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional.

Estimamos que el análisis de dicha concepción puede aportar elementos claves para operacionalizar los elementos configurativos del rol que identificamos en nuestro marco teórico con cita de Rodríguez y Taborda (2001); en particular, el valor y el tipo de participación. En efecto, en las páginas siguientes se podrá visualizar la importancia que los órganos y organismos de la ONU otorgaron a la descentralización; relevancia que puede inferirse de la repetida mención de este concepto que los documentos producidos en su esfera efectúan –es decir, y tomando un concepto propio del análisis de contenidos de tipo cuantitativo, a la “frecuencia” con que se menciona el término-, y, a su vez, , y desde un punto de vista cualitativo, de la asociación del mismo con nociones usualmente dotadas de una

carga valorativa positiva en el contexto del “paradigma neoliberal” (participación ciudadana, desarrollo local, etc.).

En lo que se refiere al nexo entre concepción e intervención, algunos autores han llamado la atención sobre cómo las construcciones teóricas realizadas por o bajo los auspicios de los organismos internacionales repercutieron de modo clave en la posterior intervención de los mismos en la configuración de los esquemas de desarrollo de los países latinoamericanos. Por ejemplo, Arias (2009), analiza de qué modo las instituciones financieras multilaterales construyeron la noción de pobreza, y en qué medida dicha construcción “...fue central para la estrategia de intervención sobre los procesos de desarrollo en la Región”.

En este sentido, la construcción de conceptos sirvió, primordialmente, y como profundizaremos en nuestras conclusiones, de dispositivo legitimador, pues, como analiza Arias en el trabajo citado, los mismos, al ser expuestos y defendidos desde una perspectiva y por actores aparentemente técnicos (grupos de expertos, conferencias especializadas, etc.), fueron dotados de lo que podemos denominar “neutralidad legitimadora”: es decir, una aparente neutralidad política-ideológica que fue empleada para sustentar las posteriores intervenciones que los organismos internacionales desplegaron; en lo que aquí nos ocupa, en el ámbito de la política habitacional.

Por último, si retomamos lo afirmado en la Estrategia Metodológica, con cita de Balbi y Boivin (2008), en cuanto a que la perspectiva de los actores no es un dato aislado o separado de los hechos o fenómenos a estudiar sino que forma parte inescindible de estos últimos, necesariamente y por motivos también metodológicos debemos considerar a la concepción de dichos actores como un elemento clave que debe ser desentrañado. Es decir, la concepción, por todo lo afirmado, y del modo en que aquí será abordada, no es una mera “entelequia”, sino un elemento configurativo y determinante del rol.

Dado el carácter dual que ya señaláramos de los documentos como dispositivos y, a su vez, expresión de otros dispositivos de intervención, el estudio ofrecido también contribuye al cumplimiento (parcial) de nuestro segundo objetivo específico, el cual se vincula, precisamente, al análisis de los dispositivos de intervención diseñados e implementados por la ONU en materia de política habitacional. Dicho objetivo se terminará de cumplir en la Sección IV, donde se identificarán y analizarán los principales dispositivos que la organización operó en el caso puntual de Argentina.

III.2. Breve descripción de la estructura y funciones de la ONU y de sus principales órganos y organismos.

La creación formal de la ONU tuvo lugar el 26 de junio de 1945, cuando representantes de cincuenta países firmaron, en San Francisco, la “Carta de las Naciones Unidas” (en lo sucesivo: “la Carta”), instrumento constitutivo de la Organización, y norma máxima de la misma. No obstante, el funcionamiento efectivo de la ONU comenzó algunos meses más tarde –el 24 de octubre de ese año-, cuando se cumplió la condición de entrada en vigencia establecida por la Carta²¹.

La génesis de la ONU estuvo directamente vinculada a las dos grandes guerras, y fue parte de un proceso político-jurídico iniciado poco más de dos décadas antes, con la firma del Tratado de Versalles (constitutivo de la Sociedad de las Naciones, predecesora inmediata de la ONU). Desde entonces (1919), y hasta 1945, diversos acuerdos internacionales irían preparando el camino para la firma de la Carta (la Declaración del Palacio de St. James, de

²¹ Depósito de las ratificaciones de la República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América y la mayoría de los demás Estados signatarios).

1941; la Carta del Atlántico, del mismo año; las Declaraciones de Moscú y Teherán, de 1943, entre otros).

El comienzo de la existencia de la ONU constituyó un verdadero hito en el Derecho Internacional y en los órdenes político, jurídico y social internacionales. En primer término, porque se convirtió en la primera organización internacional con facultades de adoptar –a través de un órgano especialmente constituido al efecto: el Consejo de Seguridad- decisiones obligatorias para los Estados en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y acciones de intervención tendientes a asegurar el cumplimiento de dichas decisiones²².

La segunda gran transformación -en la que más nos detendremos, por estar vinculada en forma directa con los temas a abordar en esta investigación-, se relaciona con la importancia otorgada por la Carta a la “cuestión social”, y, a partir de ello, la creación de un Sistema Internacional –el “Sistema de Naciones Unidas”-, integrado por una serie de normas, órganos y organismos destinados a investigar, promover, brindar asistencia, etc. en los diferentes aspectos del desarrollo económico y social de los Estados Parte. La piedra de toque de creación de este sistema serían los incisos 3 y 4 del Artículo 1º de la Carta, que incluyen dentro de los propósitos de la ONU: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”; y “Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”. Como vemos, ya la norma constitutiva de la ONU nos remite, a través de esta última disposición, al

²² No nos detendremos aquí en los diversos debates suscitados en relación a la legitimidad de estas funciones, y al modo en que han sido ejercidas; simplemente nos limitaremos a mencionar el modo en que las mismas fueron contempladas en la Carta, a efectos de graficar la profundidad de los cambios que implicó la entrada en vigencia de dicho instrumento.

concepto de “organización de enlace”, que expusiéramos en el Marco Teórico, con cita de Jönsson (1993).

A fin de alcanzar estos objetivos, serían creados, como se dijo, una (vasta) red de órganos y organismos; los cuales se irían entretejiendo en una elefantiásica “red transnacional”. Algunos de los nodos de dicha red estarían previstos por la propia Carta de la ONU (Asamblea General, Consejo Económico y Social) y revestirían, por ende, el carácter de *órganos principales* de la Organización; otros, por el contrario serían creados por normas complementarias posteriores -por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), etc.- o aún, anteriores a la Carta, serían integrados al sistema de la ONU mediante acuerdos específicos –verbigracia, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919, y el Banco Mundial, constituido en 1944-.

La Asamblea General (en lo sucesivo, AG) y, sobre todo, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) cumplirían, por su naturaleza y por las funciones que les asigna la Carta, un rol central en materia de política habitacional –y en el campo social en general-. La AG, como órgano plenario con potestad para abordar y hacer recomendaciones sobre “cualesquier asuntos o cuestiones” regulados por la Carta, y el ECOSOC, como brazo encargado de hacer, iniciar o recomendar en todo lo referente a: “...asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos”.

En cuanto a los órganos y organismos constituidos por normas distintas a la Carta de la ONU, los mismos son de muy diversa naturaleza, pudiendo clasificarse en: órganos y organismos subsidiarios, agencias especializadas, programas, fondos fiduciarios, etc.

A toda estructura sumamente compleja y diversificada deben sumarse, además, los programas específicos, oficinas permanentes y grupos Ad-Hoc que tanto los órganos principales como los subsidiarios han ido constituyendo a lo largo de su historia para atender

a cuestiones puntuales que requerían, a criterio de los mismos, una especial atención y/o una *expertise* determinada. El principal órgano en recurrir a este mecanismo de “multiplicación y diversificación institucional” ha sido, probablemente, ECOSOC, en ejercicio de las competencias que a dicho órgano confiere el Artículo 68 de la Carta, según el cual el Consejo: “...establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”

Un Suplemento (sin título) difundido en el sitio web de la ONU, que efectúa una enumeración y sistematización de los órganos creados por ECOSOC o con su autorización, permite avizorar la magnitud del proceso de “multiplicación institucional” que ha tenido lugar en la materia²³.

Esta breve descripción, además de constituir una antesala necesaria del análisis de la labor de la ONU en materia de descentralización y política habitacional, nos permite aproximarnos a la complejidad de la misma, y a las consiguientes dificultades que se presentan a la hora de seleccionar una muestra de documentos lo suficientemente rigurosa y representativa. No obstante, consideramos que dichas dificultades no obstan a que, mediante un análisis de una muestra bastante amplia y sistematizada o sistematizable (a la cual se ha tenido acceso) puedan realizarse inferencias válidas sobre cómo los “conceptos clave” aparecen mencionados de modo concurrente y concordante en los documentos producidos por distintos órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU, y el significado que dicha mención –y la forma en que la misma tiene lugar-, adquiere en el contexto de la investigación proyectada.

En el acápite que sigue comenzaremos a demostrar la afirmación que antecede.

²³ Recuperado de: http://untreaty.un.org/cod/repertory/art68/spanish/rep_supp5_vol3-art68_s.pdf

III.3.- La ONU y la descentralización: el comienzo de “construcción” de este “concepto legitimador”.

La descentralización aparece mencionada de modo temprano por los documentos de la ONU como una “reforma social necesaria” o, cuanto menos, deseable, para los países en desarrollo. En efecto, el énfasis puesto en las “bondades de lo local” puede verse en varios informes de la etapa fundacional de la Organización, los que también se ocuparon de señalar las dificultades que a su criterio derivaban del excesivo centralismo imperante en algunos países, y de enumerar los distintos dispositivos diseñados y desplegados para lograr la realización de reformas y proyectos acordes a esta y otras recomendaciones.

En efecto, ya en ONU (1951, p. 15), se resalta el “...gran grado de talento e iniciativa disponible entre las agencias locales”²⁴ en muchos países en desarrollo, y la necesidad de prever la participación de las comunidades locales como actores imprescindibles para la solución de algunos problemas vinculados al desarrollo, tales como los problemas de población y de la economía rural.

En este informe se detallan, por otra parte, algunos de los dispositivos de intervención desplegados por la Organización a fin de incidir en el diseño de políticas (de hecho, el propio subtítulo del informe hace alusión expresa a uno de ellos: los servicios de asistencia técnica). Estos últimos podían asumir, según el informe, formas muy variadas: desde relevamientos de la situación administrativa realizados dentro del Gobierno requirente²⁵ hasta la formulación de “soluciones alternativas y recomendaciones” y asistencia para llevar a cabo dichas reformas.

²⁴ La traducción nos pertenece.

²⁵ El documento resalta que: “...los servicios de asistencia técnica tendientes al mejoramiento en la administración pública son brindados por las Naciones Unidas exclusivamente bajo la invitación de los Estados Miembros, y en todo caso están sujetos a determinación a través de una cuidadosa discusión y acuerdo entre el Gobierno requirente y las Naciones Unidas...” (1951, p. 1).

Algunos años más tarde, en su “Manual de Administración Pública” (ONU, 1962^a, p. 77), la Organización reafirmaba su apuesta por la descentralización como herramienta para el progreso de los países subdesarrollados, al sostener que:

La administración local y la descentralización tienen en estos países singular importancia, no sólo por razones administrativas, sino además como medios para lograr que se comprendan mejor los nuevos programas de desarrollo económico y social y se coopere y participe en ellos en mayor medida.

El mismo documento pone de relieve, a su vez, cómo la ONU ya había diseñado e implementado diversos dispositivos de intervención a fin de lograr la concreción de la descentralización y de las otras reformas consideradas indispensables para la “modernización” de las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo. Las misiones de expertos, los programas de asistencia técnica y los grupos de trabajo son algunos de los dispositivos mencionados más recurrentemente por el Manual. A su vez, de algunas cifras proporcionadas por el documento surgen con claridad la envergadura y el despliegue que habían alcanzado los mismos, en una época tan temprana²⁶.

Otro documento publicado el mismo año (ONU, 1962^b, p. 24-25), sostenía que los servicios sociales “...son más eficientes y satisfacen mejor las necesidades de la gente cuando los ejecutan unidades que están en contacto con ella”. Por ende:

(...) sin que se pretenda reducir la responsabilidad general del gobierno nacional por la planificación y prestación de los servicios sociales, conviene descentralizarlos en el mayor grado posible.

²⁶ “El incremento del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública había dado lugar al nombramiento de unos 350 expertos (...). Se habían constituido unos cuarenta institutos de administración pública de carácter nacional o regional (...) el número de solicitudes presentadas para recibir los servicios de consultores ha sido sorprendentemente grande y continúa aumentando. Todo parece indicar que entre las operaciones del Fondo Especial recientemente creado (resolución 1240 (XIII) de la Asamblea General, del 14 de octubre de 1958) figurarán muchos proyectos relacionados con actividades previas a la inversión y con la formación profesional, y que en tales operaciones volverá a destacarse la importancia de los grupos de expertos provenientes de distintas esferas de actividad. Y actualmente, el nuevo programa “OPEX” (resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, del 14 de noviembre de 1958), que autoriza el nombramiento, a solicitud de los países en desarrollo, de personal de ejecución, dirección y administración contratado internacionalmente, para desempeñar puestos en los servicios públicos de los países solicitantes, añade una nueva dimensión a la asistencia de que es posible disponer” (ONU, 1962, p. 2-3).

Estas citas pretenden servir sólo como algunos ejemplos del modo en que la descentralización de las políticas sociales fue incorporada en el discurso de los organismos internacionales –al menos, y en lo que aquí interesa, de la ONU- mucho (casi medio siglo) antes de lo que suponen ciertos estudios; en particular, aquellos que, como vimos al explorar el estado de la cuestión, caracterizan a la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales como un fenómeno exclusivo de la década de los '90.

En las secciones que siguen presentaremos más “evidencias” en este sentido.

III.4. La labor de la ONU en materia de política habitacional: breve síntesis histórica (período “fundacional”: 1945-1970).

Como refiere un informe de uno de sus organismos especializados (Banco Mundial, 1975, p. 41-42):

Las Naciones Unidas se han interesado activamente en los problemas de la vivienda desde su establecimiento. El Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas es responsable de la labor de esa institución en el sector vivienda, labor que abarca investigación y desarrollo, así como cooperación de índole técnica con los Estados Miembros (...).

La AG y ECOSOC también han prestado atención a las cuestiones vinculadas a la vivienda y el desarrollo urbano de modo muy temprano. Ya en 1952, a través de su Resolución N° 537 (VI), el primero de los órganos citados tomó nota de que la escasez de viviendas adecuadas constituía uno de los problemas sociales más graves en todo el mundo.

Dos años más tarde, ECOSOC aprobó, mediante Resolución 731 (XXVIII), relativa a la Situación Social Mundial, el “Programa a Largo Plazo de acción Internacional Concertada en materia de Vivienda”, donde reconoció la importancia del papel que compete a los gobiernos en la preparación, el financiamiento y la ejecución de los programas de viviendas baratas y los servicios comunales conexos, recomendando a los mismos que inicien

programas en tal sentido; integrándolos, a su vez, en los programas nacionales de vivienda, de desarrollo urbano y de desarrollo económico y social en general.

A raíz de estas primeras resoluciones, comenzó la realización de estudios, informes y conferencias, que, como adelantamos, constituirían algunos de los principales dispositivos diseñados por la Organización para influir en las decisiones nacionales en la materia (al tiempo que los mismos darían cuenta de otros dispositivos que concomitante o posteriormente serían puestos en práctica)²⁷. Entre ellos cabe citar los Informes sobre: “Financiamiento de los Programas de Vivienda y Mejoramiento de la Comunidad”, en su versión preliminar de 1955, y su posterior revisión publicada en 1957 (ONU, 1957).

Entre 1955 y 1961, además, “...se duplicó el volumen de la asistencia si se evalúa ésta en función del número de expertos, de becas y de países que recibieron ayuda” (ONU, 1963, p. 56); es decir, tanto el capital económico como el simbólico que la organización destinaba a proyectos vinculados con vivienda observaron una tendencia creciente, aumentando por lo tanto sus posibilidades de influir en las políticas nacionales en la materia. Por otro lado, y desde el punto de vista financiero, los fondos asignados de modo provisional para 1962 representaron más del triple de los presupuestados en 1955 (ONU, 1963). Cabe señalar que estos datos corresponden sólo a proyectos financiados por la ONU, sin incluir los de los organismos especializados.

En el informe del cual se extraen estos datos, puede encontrarse una tabla que detalla la evolución año a año (1955-1962) de la intervención de la organización en materia de política habitacional, centrada en dos dispositivos: “Becas” y “Expertos”²⁸, así como una

²⁷ Este último informe mencionaba como futuras líneas de acción de la Organización: “(a) Asistencia directa a los Gobiernos (...); (b) Asistencia en el desarrollo de industrias de la construcción; (...) (c) Seminarios y encuentros regionales”. (ONU, 1957, p. 5-6, la traducción nos pertenece). Cabe destacar que el informe incluye una mención a las instituciones de financiamiento de vivienda existentes en la Argentina, como parte del capítulo destinado a estudiar la cuestión en América Latina.

²⁸ Véase: ONU, 1963, p. 56.

descripción cuanti y cualitativa de la labor desarrollada por los organismos especializados con competencias o programas específicos en materia de política habitacional²⁹.

Esta tendencia creciente en el volumen de financiamiento y la multiplicación simultánea de los dispositivos “blandos” de intervención empleados por la organización revela, pues, un involucramiento cada vez mayor de la ONU en materia de política habitacional, lo que sugiere que esta área comenzó a ser valorada de modo más central por la misma como un sector que, por su importancia, ameritaba un flujo continuo y progresivo de recursos financieros y simbólicos.

En 1959 y 1960, la AG, por su parte, dictó dos resoluciones -Nros. 1393 (XIV) y 1508 (XV), respectivamente-, mediante las cuales, tomando en consideración los programas citados anteriormente, dio cuenta de la necesidad de coordinar los esfuerzos de los gobiernos, las organizaciones privadas y los organismos internacionales para hacer frente a los problemas relacionados con la vivienda y el desarrollo urbano (es decir, y nuevamente, conformación de redes transnacionales en la materia o ampliación y/o consolidación de las ya existentes), recomendando además a los Estados Miembros que inicien o aceleren los programas destinados a fomentar la construcción de viviendas baratas. Asimismo, a través de la segunda de las resoluciones citadas, se solicitó a los Gobiernos que examinaran sus necesidades, su política y sus programas en materia de vivienda, como así también el volumen de inversiones en este terreno, señalando a la ONU en qué sectores resultaba más necesaria la asistencia externa.

A partir de la década siguiente y hasta mediados de los '70 se realizaron -a requerimiento de la AG y del ECOSOC- varios estudios sobre los aspectos sociales de la vivienda. Once de dichos estudios fueron publicados (ONU, 1977); y varios de ellos se dedicaron, como veremos a continuación, a explicitar la concepción de los órganos y

²⁹ Véase: ONU, 1963, p. 57-58.

organismos pertenecientes al sistema en torno a la descentralización de la política habitacional.

Como refiere el informe del Banco Mundial ya citado (1975, p. 42), durante este período no sólo se multiplicaron los estudios y el volumen de la asistencia, sino que –y lo que parece más importante- los objetivos de la labor perseguida por la ONU en materia de vivienda también fueron ampliándose:

En épocas anteriores, los objetivos perseguidos eran limitados, como, por ejemplo, la construcción de cierto número de unidades habitacionales. Ahora bien, más recientemente se ha modificado el enfoque y se hace especial hincapié en dos medios de abordar los aspectos físicos de los problemas de desarrollo: 1) La programación de inversiones de largo alcance en vivienda dentro del programa general de inversiones para el desarrollo urbano o rural; y 2) la preparación de una serie de medidas de corto plazo, encaminados a atender los problemas habitacionales más urgentes.

Asimismo, la actitud de los gobiernos frente a los programas de asistencia fue variando, probablemente, en parte como consecuencia de esta “multiplicación” de propósitos y dispositivos desplegados por la Organización; por ejemplo, frente al programa piloto de ECOSOC “...encaminado a ayudar a los países en desarrollo a fomentar, y, en la medida de lo posible, apoyar programas integrados de mejoras en los barrios de tugurios...”:

Si bien la reacción de los gobiernos fue lenta inicialmente, se está prestando creciente atención en los países a las políticas propugnadas por las Naciones Unidas (Banco Mundial, 1975, p. 42)

También a comienzos de la década de 1970 el Banco Mundial comienza a interesarse por la esfera de la vivienda; sector que hasta entonces había permanecido, por así decirlo, ajeno a la actuación de esta institución financiera internacional. La estrategia inicial en tan sentido fue expuesta por el informe titulado “Urbanización- Documento de trabajo sobre el sector”, que data de 1972, y en el cual:

(...) se consideraba el desarrollo urbano en forma global, señalándose la necesidad de emprender proyectos que ayudaran a los países a hacer frente al rápido crecimiento urbano en forma más eficiente y a mejorar la distribución del ingreso en las ciudades (...). También se reconocía la importancia de los proyectos de mejoras de los asentamientos existentes de grupos de bajos ingresos, aunque no se formulaban propuestas específicas al respecto (Banco Mundial, 1975, p. 45).

Sin embargo, y al igual que lo acontecido con otros órganos y organismos actuantes en el seno de la ONU, la labor del Banco en este campo se fue diversificando y consolidando, de

modo que tres años después de este primer informe, este organismo especializado emitiría ya un documento de política sectorial (Banco Mundial, 1975), donde sí se adoptaba una postura concreta y se expresan recomendaciones específicas respecto a la política habitacional y de asentamientos humanos. Más adelante, veremos como en las décadas siguientes el Banco profundizaría su “labor política” en materia de políticas de vivienda y descentralización, hasta llegar a constituirse en una de las organizaciones de enlace de las redes transnacionales respectivas.

A su vez, a comienzos de 1970 se crea, en la órbita del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Fundación Hábitat que, años más tarde –más precisamente, con posterioridad a la celebración de la Conferencia Hábitat I-, se transformaría en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, iniciativa que ha cumplido un rol central en las políticas de vivienda (incluyendo, como veremos más adelante, un subprograma específico sobre Descentralización y Gobiernos Locales).

III.5.- La concepción de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional (y algunos de los dispositivos empleados para “diseminar” dicha concepción).

Ya uno de los primeros informes específicos sobre vivienda producidos en el marco de la labor descrita resumidamente en el punto anterior (ONU, 1963, p. 8), aludía a la necesidad de:

(...) una administración local adecuada, encargada de ejecutar y en lo posible planear los programas y políticas de vivienda y desarrollo urbano dentro del marco general de programas y políticas regionales y nacionales.

Cuatro años más tarde (ONU, 1967, p. 19), se reafirmaría la necesidad de otorgar protagonismo a las instituciones locales en lo atinente a los “programas de mejoramiento de los barrios de tugurios”.

Si bien ambos informes hacen hincapié en la necesidad de la existencia de una planificación nacional -idealmente, un Ministerio específicamente encargado de diseñar las políticas de vivienda y desarrollo urbano, articulando éstas con los planes generales de desarrollo social y económico del país-, el accionar de dicho organismo se revela, en definitiva, como “residual”, pues quedaría reservado a aquellas problemáticas que excedan las capacidades de gestión del plano local, o bien que, debido a su carácter interjurisdiccional, ameriten una planificación y/o un abordaje centralizados:

Los gobiernos deben estudiar la conveniencia de establecer un nuevo organismo, o de designar alguno que ya exista, como centro de planificación para el desarrollo urbano y regional, cuyas funciones abarcarán la coordinación e integración, y si fuera oportuno también la ejecución, de los proyectos preparados tanto por los gobiernos nacionales como los locales, formando parte de un amplio plan regional que comprenda en particular determinados sectores del desarrollo cuyos problemas y efectos rebasen los límites geográficos de las respectivas entidades locales (...). (ONU, 1963, p. 28).

Reforzando este carácter subsidiario, y yendo más allá, el documento de 1967 sostiene que, en aquellos casos en que la administración municipal careciere de los medios o capacidades para actuar por su cuenta, “...el personal local del organismo nacional puede llevar a cabo el programa por conducto de la administración local.”. En este caso, el organismo nacional debe actuar como un *animateur*: capacitando personal y dejándolo en puestos claves, y “...creando instituciones y costumbres en materia de coordinación que sigan funcionando independientemente de su presencia personal”. (ONU, 1967, P. 61).

Esta lógica tiende a replicar, en buena parte, el funcionamiento de uno de los dispositivos que los organismos internacionales suelen emplear para incidir en la formulación e implementación de políticas a nivel interno en los Estados: la figura de un *animador-experto*

encargado de transferir conocimientos, prácticas y lineamientos –diseñados desde una lógica *top-down*-, que permite agilizar los mecanismos de trasvasamiento del capital simbólico.

A su vez, como los actores internacionales pueden encontrar dificultades operativas y/o jurídicas para interactuar de modo directo con los estamentos locales, surge la necesidad o al menos la conveniencia de que, una vez producida la transferencia desde el organismo internacional hacia el funcionariado nacional, este último se encargue de replicar a su vez este *know how* a nivel local. Esto permite que la intervención del organismo internacional continúe sus efectos y se prolongue en el tiempo, aún sin requerir la presencia material permanente o prolongada de los funcionarios de este último en el territorio del país “receptor”.

Durante este proceso de trasvasamiento pueden –y suelen- producirse distorsiones que requieren del diseño y puesta en práctica de mecanismos de seguimiento y/o “correctivos”: reuniones periódicas, informes donde se da cuenta del avance en la implementación de las políticas respectivas, auditorías, etc. Estos mecanismos también son diseñados –o “sugeridos”- desde la esfera internacional, para procurar garantizar que los formatos, lenguajes y esquemas de evaluación sean uniformes y, por lo tanto, contrastables con las metas e instrumentos propuestos desde dicha esfera.

En el documento emanado del Seminario Interregional sobre Financiación de la Vivienda y el Desarrollo Urbano desarrollado en Copenhague entre mayo y junio de 1970, y cuyas conclusiones se publicarían algunos años más tarde (ONU, 1973), por su parte, se alude expresamente al “problema de la centralización o la descentralización”, como una cuestión que merece especial atención, tanto a nivel de la planificación nacional como en lo que atañe a su tratamiento en los foros internacionales. Si bien el informe concluye que las soluciones pueden ser variadas, y que deben ser estudiadas y adoptadas teniendo en cuenta las particularidades nacionales:

(...) el gobierno central se considera, como norma, el nivel lógico para las decisiones intersectoriales y para la formulación de políticas nacionales de crecimiento urbano. Sin embargo, los gobiernos regionales, locales y municipales, lo mismo que los particulares y las empresas, se encuentran mejor situados para adoptar decisiones en las cuestiones que tienen repercusiones limitadas en una zona, siempre que se trate de problemas específicos. (ONU, 1973, p. 4).

Puede verse como ya en esa época el discurso de los organismos internacionales mencionaba expresamente y promovía la participación en el campo de la planificación e implementación de las políticas públicas (en este caso, de vivienda) de tres actores que adquirirían un papel central en el marco de las profundas reformas administrativas, económicas y políticas llevadas a cabo por un gran número de países veinte años más tarde, bajo los “auspicios” de dichos organismos. Se trata de la *sociedad civil*, las *empresas* y los *gobiernos locales*; los que, en efecto, fueron presentados por las reformas “neoliberales” como alternativas (superadoras), del que durante la etapa de los *Welfare States* europeos y los Estados latinoamericanos enrolados en la industrialización sustitutiva de importaciones había sido el “actor por excelencia” de las políticas públicas: el Gobierno Nacional. La *crisis de expansión de la arena política* a que aludiéramos al comienzo, empieza así a expresar sus primeras e incipientes manifestaciones.

Es decir, el rol de los organismos internacionales no fue únicamente el de “auto-promover” su participación sino que también desempeñó un papel crucial –como profundizaremos en la sección siguiente, con especial referencia al caso argentino-, la “campana” emprendida por dichos organismos a favor del un mayor involucramiento de otros actores. El interés último, como también ahondaremos más adelante, era desarticular el aparato estatal tradicional, concebido como “hipertrofiado” y “hegemónico”, reemplazándolo por centros de poder difusos que permitieran reproducir la nueva hegemonía deseada.

Más adelante, el documento que analizamos brinda una definición específica de “centralización” y “descentralización”, en la que puede vislumbrarse la alta carga valorativa asignada a cada uno de estos conceptos; al tiempo que se aproxima, en buena medida, a la

definición adoptada en nuestro marco teórico, en tanto alude a la “combinación de medios y facultades” que se depositan en cada uno de los niveles de gobierno. Rasgos de la conformación de la matriz corporativa-formalizante aparecen, por su parte, a través de la mención al aspecto “racional”:

En este último aspecto, la centralización se consideró como una combinación de los medios y facultades necesarios para una aceleración racional del crecimiento económico, y la descentralización como el medio de movilizar todas las fuerzas sociales en el plano local. (1973, p. 14).

De esta conceptualización se desprende que la centralización se concibe como un medio necesario para lograr que el crecimiento económico se produzca con mayor rapidez, pero que, en realidad, la descentralización es una especie de “ideal”, en tanto permite “movilizar todas las fuerzas sociales en el plano local”. Ello podemos vincularlo, a su vez, con la relación que frecuentemente se establece en los trabajos de la ONU entre gestión local, participación ciudadana y desarrollo comunitario, sobre la cual volveremos brevemente más adelante, al analizar un informe posterior (ONU, 1977_b), y al estudiar la labor de la organización durante las décadas de 1980-1990.

Del trabajo que comentamos, emergen con claridad otros conceptos integrantes de nuestro marco teórico: dispositivos de intervención, redes transnacionales y organizaciones de enlace. En particular, el documento señala como incumbencia específica de la ONU la de: “...facilitar y estimular los intercambios de experiencias e informaciones entre los Estados miembros y de incrementar sus programas de cooperación técnica en esa esfera del desarrollo nacional” (ONU, 1973, p. 6). El concepto de redes y de dispositivos de intervención queda plasmado a través de las alusiones a la transferencia de fondos, conocimientos y técnicas que tienden a delinear nuevas *comunidades epistémicas* y canales de políticas donde confluyen los distintos actores de la política habitacional. Esto constituye, claramente, y según se desprende del informe en análisis, una meta política para la ONU:

Las Naciones Unidas y sus comisiones económicas regionales y los bancos regionales de desarrollo deben emprender un programa ampliado de investigación, asistencia técnica y capacitación en los aspectos económicos y financieros del desarrollo urbano y la vivienda. Al ejecutar ese programa ampliado, debe hacerse un esfuerzo mucho mayor para que participen dependencias de las Naciones Unidas y otros órganos internacionales que se ocupan de la planificación económica general, la industrialización y amplias políticas financieras (1973, p. 8).

En 1972, por su parte, se lleva a cabo en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (ONU, 1972), la cual reviste importancia, sobre todo, en tanto antecedente directo de Hábitat I –encuentro este último que analizaremos en el acápite siguiente, y que se celebró, precisamente, siguiendo las recomendaciones formuladas en 1972-.

La Recomendación 1 del Informe de la Conferencia encomienda a: “...todas las agencias de asistencia para el desarrollo, tanto internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, regionales y nacionales”:

- a. (...) dar alta prioridad dentro de los recursos disponibles a los pedidos de asistencia de los Gobiernos en la planificación de los asentamientos humanos, especialmente en vivienda, transporte, agua, alcantarillado y salud pública (...)
- b. Estas agencias también deben estar preparadas para asistir a los países menos industrializados en resolver los problemas ambientales de los proyectos de desarrollo; para lo cual deberían apoyar activamente el entrenamiento y el reclutamiento del personal requerido (...)

La Recomendación 2, por su parte, subraya la importancia de intercambiar experiencias a nivel internacional, creando redes a tal efecto, y afirma que los países que se encuentren en vías de implementar programas de reforma, deberían estar “...preparados para dar la bienvenida a la cooperación internacional, buscando el asesoramiento o la asistencia de los órganos internacionales competentes”.

La Recomendación 4 sugiere la designación de un órgano central destinado a coordinar las actividades de investigación en materia de medio ambiente humano (es decir, siguiendo el marco teórico aquí adoptado, una *organización de enlace*), “...identificando, siempre que sea posible, una agencia existente dentro del sistema de las Naciones Unidas

como el principal punto focal para iniciar y coordinar la investigación en cada área principal”. Es decir, se sugería la constitución de una red transnacional de investigación, dotada de una organización de enlace que podríamos calificar como *principal* y otras *secundarias*.

Más adelante (en la Recomendación N° 17) se preveía, además, la constitución de un fondo o institución financiera internacional cuyo principal objetivo consistiría en brindar financiamiento y asistencia técnica para los programas nacionales en materia de medio ambiente humano, incluyendo las políticas de vivienda.

Unos años más tarde, se publica el Estudio Mundial de la Vivienda 1974 (ONU, 1977_c), autodefinido como una “...descripción amplia de la situación en materia de vivienda y su infraestructura en todo el mundo” (p. 1):

Se trata de un análisis de las políticas vigentes con la finalidad de sugerir posibilidades útiles de acción, principalmente a los países de las regiones menos desarrolladas que desean evaluar la política de vivienda como elemento esencial del desarrollo nacional (...). Por otra parte, la experiencia de un país puede resultar a menudo útil para otros que estén en fases similares por lo que se refiere a los problemas de vivienda.

La réplica o “trasplante” de experiencias consideradas exitosas en un país en otro contexto geográfico (comúnmente denominada por su nombre en inglés: *policy transfer*), ha sido otra práctica impulsada con fuerza y frecuencia desde los organismos internacionales, como ya adelantáramos más adelante, al presentar nuestra revisión del estado de la cuestión en relación al rol de dichos organismos -con cita de Nay (2010 y 2012) y Stone (2004)-. El párrafo transcrito anteriormente permite constatar que el campo de las políticas de vivienda no ha permanecido ajeno a esta práctica (o que, al menos, la ONU ha fomentado su realización en este campo).

Más adelante, si bien el estudio se encarga de aclarar que sus conclusiones no pretenden constituir “directrices para la acción”, sino simplemente proporcionar “...una información básica a partir de la cual pueden tomarse decisiones políticas (ONU, 1977_c, p. 141), sostiene a su vez que:

En el plano ideal, procede presentar un solo modelo de política de vivienda. Después de todo, los elementos que la integran son comunes a todos los países, aunque cambie la composición de tales elementos. El problema estriba en las interrelaciones existentes entre los grandes elementos de la política de vivienda (...). Al ser distinta la composición de las fuerzas de desarrollo de cada país, las consecuencias de los cambios de política sobre la situación de la vivienda variarán considerablemente según los países. Los ingredientes que intervienen en la política de vivienda son básicamente los mismos para todos los países, pero cada uno de ellos tiene que elegir su propia receta. (ONU, 1974, p. 142).

Al hacer alusión a la existencia de “un solo modelo de política de vivienda”, aparece con claridad otro elemento distintivo del relato de los organismos internacionales entre las décadas de 1970 y 1990: lo que comúnmente se ha dado en llamar el “discurso del camino único” o bien de la “única vía”³⁰; es decir, el hecho de que las reformas por ellos propiciadas fueran presentadas y “vendidas” como la única solución posible y/o efectiva a todas las falencias atribuidas a los estilos de gestión imperantes en las etapas precedentes (estado-céntrico, centralizado y de tipo burocrático tradicional). Si bien en este caso el documento concluye en que dadas las particularidades de las interrelaciones y configuraciones de las fuerzas locales cada país debe elegir “su propia receta”, como veremos más adelante al analizar las declaraciones y lineamientos emergentes de Hábitat I, y, en la sección que sigue, al abordar el caso de los préstamos de reforma estructural y su incidencia en las reformas de las políticas de vivienda, ello parece hallar más su sustento en la necesidad de “suavizar” o solapar las imposiciones, que en una real “libertad” de los Estados para escoger autónomamente sus fórmulas. El interés de la intervención, en conclusión, no se agota en la meta de descentralizar y conseguir determinados objetivos en cuanto al aumento de la eficiencia del sector, sino de imponer determinado modelo (específico y “hegemónico”) de

³⁰ “En efecto, como ocurría en el pasado cuando los dictadores más despóticos y autoritarios, en todo momento exaltaban el valor de la democracia e insistían en asegurar que sus gobiernos eran expresión auténtica de la democracia; en los años recientes, el discurso cambia y los gobernantes de la mayor parte de las naciones del mundo entraron en una tenaz competencia para ver quien declaraba, con más fuerza y frecuencia, su adhesión a los principios y valores del libre mercado, convertido en paradigma inamovible y proclamado como la única vía de crecimiento de las economías, sin importar su nivel de desarrollo.” (Ornelas Delgado, 2004, p. 68).

política habitacional. Este interés se consolidará y se hará aún más evidente, como veremos, durante las décadas de 1980 y 1990, cuando los préstamos de ajuste estructural imponen soluciones, procedimientos y reformas específicas.

Respecto a la distribución territorial de las competencias y los alcances de los distintos niveles de planificación, el documento sugiere que la “combinación ideal” parecería estribar en una planificación nacional, que tenga en cuenta y “encauce” las políticas de vivienda en función de las metas generales de desarrollo, con planes de tipo regional, que tiendan a morigerar los desequilibrios regionales y a atender con la debida especificidad los problemas propios de cada Región. A su vez, esta planificación de tipo regional

(...) puede colmar la laguna que existe entre los objetivos nacionales y la acción al servicio del desarrollo en unas situaciones locales concretas. (ONU, 1977, p. 143).

A continuación, el estudio cita ejemplos de regiones del mundo que habrían logrado aplicar exitosamente esta “fórmula”; entre ellas, Europa, donde habría tenido lugar:

(...) un mejoramiento de las relaciones entre la administración central y la local y el establecimiento de dispositivos locales más vigorosos para coordinar unas funciones públicas interrelacionadas pero administradas por separado.

En 1975 se celebra en Holte, Dinamarca otro Seminario cuyas conclusiones (ONU, 1977_b) también se abocarían a examinar –entre otros aspectos- la cuestión de la distribución territorial de las competencias en materia de políticas de vivienda. Según el documento, para ese entonces, la mayor parte de los países había implementado una descentralización operativa similar a la que luego se adoptaría en nuestro país con la puesta en funcionamiento del FO.NA.VI: la formulación y/o coordinación de las políticas quedaba a cargo del gobierno central, al tiempo que los gobiernos regionales y locales eran responsables de la ejecución de los planes diseñados a nivel nacional.

En efecto, la descentralización de las políticas de vivienda, al igual que la descentralización en otras esferas (como salud y educación), integró una serie de reformas que, como analizamos sintéticamente al comienzo en nuestra Introducción y al plantear el

Estado de la Cuestión, no fue exclusiva de nuestro país, sino que, muy por el contrario, se extendió por casi toda Latinoamérica, e incluso por varios países desarrollados.

Continuando con el análisis del documento en estudio, el mismo apunta que este tipo de reparto de facultades (donde el gobierno central planifica y los estamentos locales ejecutan, o existe algún otro tipo de “combinación” o reparto de competencias entre estos dos planos), implica la necesidad de “...coordinar esfuerzos entre los distintos niveles”, lo que puede lograrse “...mediante la comprensión mutua y el conocimiento amplio de los objetivos en materia de vivienda que deben alcanzarse, así como mediante políticas especiales.” (ONU, 1977b, p. 15).

La “cuestión local” es retomada más adelante por el informe, al abordar la participación de la comunidad en la planificación y ejecución de los planes de vivienda. En este sentido se reconoce que, para que la participación comunitaria local resulte efectiva como instrumento de mejoramiento de las políticas de vivienda, “...debe organizarse como un subsistema dentro de un sistema mayor para el que se decide la política general” (ONU, 1977b, p. 93).

Como ya se adelantó, la participación ciudadana y la gestión local han estado tradicionalmente entrelazadas como dos ejes clave del discurso “reformista” de los organismos internacionales. Una de las bondades atribuidas por estos últimos a la descentralización –y uno de los argumentos más fuertes para promoverla, como parte del paquete de reformas diseñado para su implementación en los países en desarrollo entre las décadas de 1970 y 1990-, ha sido, precisamente, la posibilidad de permitir una mayor cercanía a la comunidad y de este modo “empoderar” a los habitantes de ciudades y regiones mediante una intervención más directa en los asuntos que los afectan. En los seminarios, informes y misiones sobre vivienda, urbanismo y servicios comunitarios el tema de la participación también ha tenido un peso importante, llegando incluso a propuestas de autogestión y

remarcando, como también vimos, el rol de la sociedad civil y del sector privado en las distintas fases de las políticas respectivas.

Pero, sin perjuicio de la importancia de los documentos/dispositivos hasta ahora analizados, el “hito” indiscutido del período respecto al accionar de la ONU en materia de políticas de vivienda y desarrollo urbano sería la celebración, en 1976, de la Conferencia Hábitat I (Vancouver), que derivaría, a su vez, y como ya adelantamos, en la creación del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. En realidad, y como también señalamos con anterioridad, el Programa venía funcionando desde comienzos de la misma década, pero con la denominación de “Fundación Hábitat”.

La celebración de Hábitat I no sólo implicaría un cambio en el nombre de este dispositivo, sino un impulso y sistematización muy importantes en la labor de la ONU en materia de políticas de vivienda y desarrollo urbano. Es por ello que el acápite siguiente lo dedicaremos íntegramente al análisis y contextualización de la Conferencia de Vancouver, y la evolución que a partir de la misma se produjo en la labor de la ONU en materia de política habitacional (con especial referencia a la descentralización).

III. 6.- Hábitat I: un antes y un después en la labor de la ONU en materia de políticas de vivienda y asentamientos humanos³¹.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (más conocida como “Hábitat I”), tuvo lugar en Vancouver, Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976. Según lo expresan los considerandos de la declaración emergente de la misma, el encuentro fue convocado siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972), y las subsiguientes Resoluciones de la AG; en particular, la Resolución 3128 (XXVIII). En esta última, los Estados Partes expresaban su preocupación sobre las condiciones de los asentamientos humanos en todo el mundo y, en especial, en los países en desarrollo, subrayando la necesidad de adoptar medidas conjuntas al respecto.

Hábitat II constituyó un antes y un después en la labor de la ONU en materia de política habitacional, y, a su vez, contribuyó a cristalizar los nuevos paradigmas que venían desarrollándose a nivel internacional desde comienzos de la década en torno a la política habitacional, en forma concordante con las restantes transformaciones políticas, económicas y, sobre todo, ideológicas del período:

La crítica a la vieja fórmula política y la aceptación al menos formal de la nueva se consolidó a nivel mundial en ocasión de la “Primera Conferencia del Hábitat” (...), de la cual participaron 133 países y numerosas agencias internacionales (...) Este conjunto de concepciones con sus respectivas propuestas fueron “apropiadas” por los organismos de financiamiento internacional, particularmente por el Banco Mundial, que ejerció una influencia decisiva en las políticas de vivienda de muchos países en desarrollo,

³¹ El concepto de “asentamientos humanos” no se agota en el de vivienda, sino que comprende o engloba a este último: “La estructura de los asentamientos humanos está formada por elementos físicos y servicios a los cuales dichos elementos prestan apoyo material. Los componentes físicos comprenden las edificaciones, es decir, las superestructuras de distintas formas, tamaños, tipos y materiales construidas por el hombre para tener seguridad, intimidad y protección de la intemperie y para destacar su singularidad dentro de una comunidad; y la infraestructura, es decir, las complejas redes concebidas para hacer llegar a las edificaciones o retirar personas, mercaderías, energía o información. Los servicios abarcan los requeridos por una comunidad para el cumplimiento de sus funciones como órgano social, por ejemplo, los de enseñanza, sanidad, cultura, bienestar, recreación y nutrición”. (ONU, 1976^a).

vía el financiamiento de cientos de proyectos, especialmente de lotes con servicios (...). (Cuenya, 1997, p. 20).

La realización de una reunión de esta envergadura específicamente dedicada a abordar la agenda de la vivienda, el desarrollo urbano y las cuestiones conexas, pone de relieve, nuevamente, la importancia asignada a estos temas por la ONU. A su vez, lo apuntado por Cuenya en el párrafo citado, respecto a que varios de los conceptos emergentes de este encuentro serían posteriormente utilizados por las instituciones financieras multilaterales (en especial, el Banco Mundial), en el marco de la influencia que las mismas ejercerían en las políticas de vivienda, vía financiamiento de proyectos, nos permite retomar la noción que adelantáramos al comienzo de la presente sección, en cuanto cómo los procesos de “construcción conceptual” en torno a la descentralización y a otras reformas cumplirían un papel clave en la posterior intervención de los propios organismos que intervinieron en su formación, u otros integrantes de los mismos sistemas o redes transnacionales.

La declaración emergente de Hábitat II resalta la necesidad de diseñar e implementar acciones a nivel nacional e internacional que, basadas en la cooperación y el intercambio de recursos materiales e inmateriales, tiendan a proveer soluciones en la materia adaptadas a cada contexto local, su cultura y su patrimonio o herencia (*heritage*). La participación de la comunidad; la creación de enfoques “innovadores”, que permitan un mayor flujo de financiamiento nacional e internacional y la promoción de condiciones generales a nivel económico y social que permitan el desarrollo (a través de políticas de empleo, salud, educación, etc.) son presentadas como ejes claves para el logro de estos propósitos. Basado en estas premisas, el documento proclama una serie de principios generales que “...guiarán a los gobiernos y a la comunidad internacional en la solución de los problemas de los asentamientos humanos” (ONU, 1976_a, p. 4).

Varios de estos principios se encargan de recordar y subrayar la soberanía y libre determinación de los Estados para establecer sus propias políticas de desarrollo, en el marco de un sistema económico que ellos mismos escojan. Ello incluye la administración de sus propios recursos naturales, las regulaciones sobre la propiedad y tenencia de la tierra y de las inversiones extranjeras, entre otros aspectos. Aunque el documento es bastante insistente en estos puntos, podemos decir que, como ya adelantamos, y como ha sido común en la historia de la ONU (y de los organismos internacionales en general), este tipo de declaraciones se insertan más como una formalidad –que haya su sustento normativo en los Artículos 1.2 y 2.7 de la Carta de la Organización-, que como un “contenido sustancial”, con efectivo correlato en la posterior práctica derivada de la aplicación de esos mismos instrumentos. Nuevamente, en la sección que sigue podrá verse con mayor claridad esta dinámica.

El Capítulo III de la Declaración, “Lineamientos para la Acción”, incluye especialmente una mención a los gobiernos locales en su punto 10, el cual en su parte final expresa que:

Se recomienda que los Gobiernos nacionales promuevan programas que alienten y asistan a las autoridades locales a participar en una mayor medida en el desarrollo nacional (ONU, 1976^a, p. 7).

Otro lineamiento que debemos destacar, a los fines aquí perseguidos, es el Nro. 18, que alude a la importancia de propender a la transferencia de “experiencia y tecnología relevantes”, estableciendo que “la experiencia y tecnología acumulada en el campo de los asentamientos humanos debería estar disponible para todos los países” (aunque resaltando, de nuevo, la relevancia del desarrollo de soluciones endógenas y el respeto por los principios de soberanía y autodeterminación). Otra vez, el trasplante de soluciones producidas en el seno de otros contextos (nacionales o internacionales) y el establecimiento de redes transnacionales –en este caso, destinadas al desarrollo y transferencia de tecnología-, son puestos de relieve en el discurso de la Organización.

En la Conferencia también se aprobó un Plan de Acción, consistente en sesenta y cuatro recomendaciones relativas a cómo los Estados deberían diseñar políticas en materia de asentamientos humanos, y qué factores deberían tener en cuenta para ello.

Respecto a la distribución territorial del poder, la Recomendación A.2 afirma que:

- c) Una política integral de asentamientos humanos debería:
- ii) Ser formulada al más alto nivel político, en coordinación y cooperación con los niveles regionales y locales, tanto como resulte apropiado. (ONU, 1976_b, p. 2)

El hecho de que este tipo de lineamientos sean formulados bajo la modalidad de de “Recomendaciones”, deriva, cabe recordar, de los principios a que venimos aludiendo en este acápite, relativos a la soberanía y autodeterminación de los Estados Partes, y la consiguiente imposibilidad jurídica para la Organización de prescribir soluciones políticas de modo vinculante. Ello se desprende, a su vez, y en términos más amplios, de un principio general del Derecho Internacional (reiteradamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia internacionales), que se aplica con claridad en las cuestiones sociales y de derechos humanos: el ordenamiento internacional impone metas, pautas y objetivos, pero la elección e implementación de los medios e instrumentos adecuados para alcanzar los mismos caen (al menos en términos formales o “teóricos”) dentro de la “zona de reserva” de los Gobiernos Nacionales.

En este sentido, es claro que los organismos internacionales (incluida la ONU), se encuentran con una limitación bastante importante a la hora de diseñar dispositivos de intervención, que tiendan a promover reformas políticas en campos como la vivienda y el desarrollo urbano. El papel de los mecanismos de intervención de tipo ideológico y de las “condicionalidades blandas” (es decir, del “capital simbólico”) se revela, en este contexto, como esencial a los fines de superar dicha limitación. La apelación a la “racionalidad” y a la “*expertise* técnica” también resulta clave en este sentido.

No obstante, y volviendo a la cuestión del reparto de competencias, es necesario destacar que el documento en análisis, si bien subraya la necesidad de una “conducción centralizada” de las políticas de vivienda, localizada a nivel nacional, también reconoce la necesidad de una planificación *multisitiada* o *multinivel* (nacional, regional, local y *barrial*):

Para alcanzar un desarrollo equilibrado, las decisiones sobre planificación adoptadas en un nivel deben estar relacionadas y ser complementadas por aquellas tomadas a otros niveles, tanto “arriba” como “abajo”, e instrumentos apropiados deben ser desarrollados para resolver posibles conflictos entre ellas. (ONU, 1976_b, p. 5, la traducción nos pertenece).

Sin embargo, más adelante parece darse mayor relevancia a las decisiones adoptadas en el plano local:

No obstante, la mayoría de las decisiones sobre planificación y su implementación continuarán ocurriendo a nivel de los asentamientos individuales. La planificación de los asentamientos individuales está orientada a resolver los problemas derivados de la relación entre el ambiente y el contexto político, económico y social, en un proceso continuo de cambio y ajuste recíproco (ONU, 1976_b, p. 6, la traducción nos pertenece.)

¿Cuál es, entonces, y, sintetizando, la postura adoptada por los Lineamientos?

Analizando los párrafos anteriores, la respuesta parecería ser: la existencia de una política *integral* de asentamientos humanos, diseñada a nivel nacional por los organismos competentes en dicha esfera (pues, naturalmente, sólo a ese nivel puede pensarse en una política concebida con integralidad, que aplique a todo el territorio nacional y contemple cuestiones como el logro de la equidad entre regiones, el “desarrollo humano” y la adecuada inserción de las políticas de vivienda, urbanismo y asentamientos en el marco de la política general de desarrollo), y una *planificación multisitial* que tienda a hacer operativas las directrices generales de dicha política, teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto específico (entendiendo como principio que el nivel local es el contexto más adecuado para llevar adelante este tipo de planificación).

En este sentido, el documento que analizamos parece ir un poco más allá que sus predecesores, donde la planificación parecía un asunto reservado a los órganos nacionales

específicos que, desde sus orígenes, la ONU sugirió establecer para atender a las cuestiones habitacionales. Es decir, mientras que los informes anteriores a los emanados de Hábitat I habrían adoptado, al parecer, y de acuerdo al análisis aquí efectuado, una postura más cercana al concepto de descentralización operativa que recogemos en nuestro marco teórico, los Lineamientos (ONU, 1976), aunque no llegan a plantear una descentralización política propiamente dicha (pues siguen reconociendo la existencia de una decisión nacional integral y unificada), no quedan en el plano de una descentralización meramente operativa, en tanto reconocen la importancia de que exista planificación a nivel local.

En este sentido, parecería acertada la tesis de Finot (2001) que citáramos al efectuar nuestra revisión del estado del arte, en cuanto a que en un principio los procesos de descentralización propuestos fueron de tipo administrativo, para luego profundizarse y orientarse hacia una descentralización de índole política (pero este cambio no habría tenido lugar luego de la recuperación democrática latinoamericana, como afirma el autor, sino, y al menos en lo que atañe al discurso de la ONU, varias décadas antes).

Los lineamientos para la formulación de una política nacional de vivienda, por su parte, están contenidos en la Recomendación C.9. La misma prevé una serie de instrumentos (préstamos, subsidios, provisión de oportunidades de renta y *leasing* a costos accesibles, estímulos al ahorro local, promoción de la auto-construcción, etc.), entre los que no se encuentra, cabe destacar, la construcción y provisión de viviendas por parte del Estado. Esto se debe a que la visión subyacente era fomentar mecanismos auto-constructivos, donde se asegurara una mayor participación de la sociedad civil, las empresas privadas y otros actores distintos al Estado Nacional a los que, como ya vimos, se deseaba insertar en los “espacio político-sociales” clave. Por otro lado, el lineamiento general mencionado apunta a una visión focalizada, al sostener que las políticas nacionales deben concentrarse “...en los

sectores de menores ingresos, distribuyendo los recursos disponibles sobre la base de las mayores necesidades.” (ONU, 1976_b, p. 22).

Notas distintivas de la concepción reformista de la política habitacional y de la matriz corporativa-formalizante (sobre todo, la alta precisión en la definición de los beneficiarios), aparecen pues, impregnando las recomendaciones generales sobre políticas de vivienda.

Los documentos producidos posteriormente como consecuencia o en el marco del accionar de Hábitat I y del Programa establecido en consecuencia (por ejemplo, el *Informe de la reunión del Grupo de Expertos en Análisis y Formulación de Políticas Nacionales en materia de asentamientos*, ONU, 1982)³², irían reafirmando estos criterios, y preparando el camino para la Segunda Conferencia, la cual, como veremos en el acápite siguiente, constituyó el segundo gran hito en lo que atañe a la labor de la ONU en materia de política habitacional, y, en general, un hito en el rol de las instancias internacionales en este ámbito.

III. 7.- El discurso y la labor de la ONU durante las décadas de 1980-1990: la descentralización de la política habitacional bajo el paraguas del “desarrollo local” y la consagración del “más mercado, menos Estado” como paradigma dominante.

Según da cuenta un artículo de un alto funcionario del Banco Mundial que analizaremos brevemente más adelante (Thahane, 1993), un hito clave para el fortalecimiento de las redes transnacionales en materia de política habitacional y su actuación con alcances sin precedentes durante las décadas de 1980-1990, fue la “Estrategia Global para la Vivienda

³² En este documento se destacaba que: “El aporte de las autoridades locales reviste especial importancia en el proceso de formulación y aplicación de la política (...). Las autoridades locales tienden a ser más sensibles a las necesidades fundamentales y prioridades de los distintos asentamientos. La acción gubernamental en el plano local también ofrece las mejores oportunidades a la participación popular en el proceso de formulación de una política nacional de asentamientos”. (ONU, 1982, p. 45).

para el año 2000”, aprobada por la Resolución de la Asamblea General de la ONU 43/181 (ONU, 1988_a).

Dicha resolución reconoce a los problemas de vivienda como uno de los desafíos sociales más acuciantes a nivel global, e insta a los gobiernos y a todos los actores nacionales e internacionales involucrados a tomar acciones coordinadas en pos de su mejoramiento. Agrega que las estrategias nacionales de vivienda deben contener cuatro elementos básicos, complementarios entre sí: 1) objetivos claros y medibles; 2) movilización y distribución nacional de recursos; 3) promoción de la construcción de viviendas, en especial, con referencia a la administración de la tierra, la provisión de infraestructura adecuada y estímulo del uso de materiales de construcción adecuados; y 4) la gradual reorganización del sector de vivienda.

Basada en estas premisas, el objetivo principal de la Estrategia radica en facilitar la provisión de “viviendas adecuadas para todos para el año 2000”, siendo su propósito fundamental, por lo tanto, atender a la situación de los sectores más pobres y desfavorecidos.

Para el cumplimiento de este fin y las metas conexas, la resolución designa como principal autoridad encargada de velar por su cumplimiento en la esfera de la ONU a la Comisión de Asentamientos Humanos, reforzando de este modo, y una vez más, la importancia del Programa Hábitat como “centro neurálgico” de las acciones de la organización en materia de vivienda y desarrollo urbano. A su vez, y como señala Thahane en el trabajo citado, la medida se encarga de precisar la relación entre esta organización de enlace y los demás integrantes de la red transnacional respectiva; en particular, las organizaciones multilaterales de crédito, que, como veremos en los acápite que sigue, cumplirían un rol fundamental en las reformas de las políticas de vivienda implementadas por Argentina y por otros países de la Región durante los ‘80 y los ‘90. A este fin, la AG:

También solicita a la Comisión fortalecer, dentro de los recursos existentes, su rol en lo que se refiere a la promoción de medidas innovadoras, para lo cual las instituciones financieras bilaterales y multilaterales pueden apoyar las estrategias en materia de vivienda de los países en desarrollo, por ejemplo, a través de convenios de préstamos adecuadamente diseñados que conducirían a la constitución de fondos rotatorios para la vivienda. Requiere a las instituciones financieras y a los países acreedores que consideren, como una de las condiciones de éxito de la estrategia, medidas inmediatas para reducir las deudas externas, a través de su conversión en préstamos a largo plazo.

Estos dos puntos resultan fundamentales si se tiene en cuenta que la resolución que analizamos es adoptada en pleno contexto de la crisis de la deuda en Latinoamérica, en cuyo marco las instituciones financieras multilaterales cumplirían un rol central en las reformas políticas y administrativas llevadas adelante en la Región, pero priorizando, como también veremos, los intereses de los acreedores más que el impacto de los programas de ajuste en las políticas de desarrollo.

La primera de las recomendaciones de la AG transcripta precedentemente, también parece haber tenido impacto en la labor de los organismos multilaterales de crédito, al menos en el caso de Argentina. En efecto, un documento que analizaremos en la sección que sigue (Banco Mundial, 1993), recomendaba la constitución de un fondo especial de vivienda en nuestro país, y su integración, en parte, con fondos obtenidos de instituciones financieras multilaterales.

La Estrategia Global (ONU, 1988_a) también insta a los Gobiernos a adoptar políticas en esta esfera acordes con los Lineamientos generales que integran la resolución mencionada como Anexo. Entre dichos Lineamientos se destaca la necesidad de establecer un marco institucional adecuado para la implementación de la estrategia, "...lo que puede requerir una reorganización institucional". En este contexto, cada agencia debe comprender claramente cuál es su rol dentro de dicho marco institucional, y qué tareas se esperan de la misma. A tales efectos, mecanismos para la coordinación inter e intra-institucional deben ser desarrollados; mecanismos estos últimos que deberían ser diagramados en sociedad con el sector privado y no gubernamental. Nuevamente, dos de los actores clave del período aparecen en el discurso

sobre política habitacional de la ONU: el sector privado, y las organizaciones del tercer sector.

En cuanto al sustento “político-conceptual” de las intervenciones específicas de los organismos internacionales en materia de descentralización, otra noción clave sería, como adelantamos en el título del presente acápite, la de “desarrollo local”. En efecto, aunque el concepto surge algunas décadas antes, desde comienzos de 1980 comienza a ganar fuerza este paradigma, que impregnaría de modo central el discurso y la actuación de los organismos internacionales en materia de política social durante dicho decenio y los posteriores.

En rigor, esta “coronación” del desarrollo local puede entenderse como la culminación o expresión máxima de las críticas al Estado y a la planificación nacional que, precisamente, los organismos internacionales y las comunidades epistémicas a ellos asociados habían comenzado a diseminar a partir de 1970, y que tuvo como consecuencia que:

Durante la década de los 90, la planificación gubernamental integral comenzó a ser valorada sólo en la escala local y los postulados estratégicos fueron asociados únicamente a este ámbito. Los planes nacionales de desarrollo parecían pertenecer a un pasado remoto, donde las decisiones se tomaban desde centros rígidos, incapaces de contener la diversidad y adecuar dinámicamente sus decisiones. (...) Esta traslación de la escala nacional a la local fue acompañada por un cambio sustantivo en cuanto a los sujetos responsables de la planificación, irrumpiendo simultáneamente los organismos internacionales de crédito y los actores locales con un protagonismo nunca antes alcanzado. (...) Los programas y planes focalizados y localizados emergieron legitimados por principios supuestamente democráticos y autogestionarios que, invocando el pluralismo y horizontalidad del poder, solapaban la retirada del Estado de sus funciones originales. (Bernazza, 2007, p. 171-172).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fue uno de los órganos actuantes en el seno de la ONU que, en este contexto, propició la descentralización como un mecanismo para promover el desarrollo local (lógica que, como veremos en el punto siguiente al analizar el accionar del Banco Mundial, parece un tanto cuestionable, en tanto el desarrollo local debería ser, en todo caso, un prerrequisito para poder efectuar la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales, y no viceversa; hecho que ha quedado demostrado con las consecuencias de la descentralización en América Latina).

Volviendo a la postura de la CEPAL en relación con el desarrollo local y la descentralización, se trata de un organismo actuante en el seno de la ONU bastante particular puesto que, como señala Gigli (s.f., p. 7), el mismo “...poseía una fuerte influencia de las ideas estructuralistas y reunía a quienes sostenían la inconveniencia histórica y económica de los mencionados modelos” (se refiere a los modelos “neoliberales”). Es decir, y como también sugiere Gigli, la CEPAL integró, junto con otros grupos académicos y políticos, las comunidades epistémicas que se opusieron, en principio, a los postulados que luego cristalizarían en el Consenso de Washington.

No obstante, y como señala el mismo autor, el fracaso de las propuestas estructuralistas defendidas por tales comunidades epistémicas y las crisis emergentes de dicho fracaso, crearon, entre otros factores, el clima de época propicio para que la CEPAL y los restantes grupos en principio opositores a las reformas propiciadas desde otras esferas, comenzaran a virar su postura y terminaran acoplándose a la tendencia general:

El fracaso entonces de los programas ortodoxos (sic), se presenta como la situación propicia para que el neoliberalismo difunda sus propuestas de gobierno. Tanto los organismos de crédito, como economistas y una minoría del espectro político local, comienza a recomendar profundas reformas económicas como única salida ante la crisis. Las propuestas neoliberales, comienzan a tomar forma en especiales recetas de ajuste. Sumado a ello, desde la CEPAL, comienza a percibirse un cambio de orientación en sus propuestas para el desarrollo regional. Lo mencionado se manifiesta en que comienza a estudiarse a los países del sudeste asiático, quienes en las décadas del 60 y el 70, habían tenido índices de crecimiento similares a los de América Latina, pero en la década del 80, mientras nuestra región había visto disminuir los mismos, éstos los mantenían a niveles elevados. Comienza así, a tomar forma, el consenso de ideas que servirá de fundamento a la aplicación de los P.A.E.

Los rasgos de estos programas de ajuste estructural (a los que Gigli llama “P.A.E”) y su incidencia en el caso específico de la política habitacional en Argentina será un punto que desarrollaremos con mayor profundidad en la sección que sigue.

Volviendo al caso puntual de la CEPAL, ya en un documento de fines de la década de 1980, relativo a los programas de desarrollo rural, (CEPAL, 1988), se aludía a la necesidad de que los procesos de toma de decisiones se redistribuyan de modo más amplio, progresivo y

descentralizado, de modo de permitir que las comunidades rurales participen de los programas y proyectos que afectan directamente a su espacio físico y a sus recursos.

Sin embargo, al analizar el caso colombiano, el documento hace hincapié en que la descentralización no siempre promueve, como lo sostiene la teoría de la *public choice*, una distribución equitativa de los recursos y de los bienes públicos; por el contrario, cuando las necesidades básicas de la población permanecen insatisfechas, la función redistributiva del gobierno central parece de ejercicio imprescindible y concomitante a la de las autoridades locales. Es decir que en el discurso de la CEPAL la descentralización, si bien es asociada también con valores positivos como la mayor participación y el desarrollo comunitario, no parece tener asignado, al menos en este primer estudio, un valor tan “absoluto” como el que por ese entonces le atribuían otros organismos (entre ellos, las instituciones financieras multilaterales, que la presentaban, como veremos, como una de las “panaceas” o principio orientador de las “reformas de primera generación”).

Varios trabajos posteriores de la CEPAL ahondarían en lo relativo a desarrollo local y descentralización. Iván Finot, experto del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y a quien ya citáramos anteriormente, sería el “teórico cepalino” clave en este sentido³³.

En el caso específico de las políticas de desarrollo urbano, y el accionar de la ONU en esta esfera, otro punto nodal en lo que se refiere a descentralización y desarrollo local estaría constituido por Hábitat II, encuentro desarrollado en Estambul, del 3 al 14 de junio de 1996. En efecto, el Principio 12 de la Declaración emergente de dicha conferencia (ONU, 1996), reconoce expresamente a la descentralización y al desarrollo local como dos de los pilares sobre los cuales debe asentarse la labor nacional e internacional en la materia, al sostener que:

³³ Véase, entre otros: Finot, 2001; 2003; 2006.

(...) las autoridades locales son nuestros colaboradores más cercanos, esenciales para poner en práctica el Programa de Hábitat, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico de cada país, debemos promover la descentralización por conducto de autoridades locales democráticas y fortalecer sus capacidades financieras e institucionales de forma acorde con la situación de los países, velando al mismo tiempo por que sean transparentes, responsables y por que respondan a las necesidades de la población, que son requisitos esenciales de la acción de los poderes públicos a todos los niveles.

Por otro lado, en el marco del Programa Hábitat funciona un subprograma específico de Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. El sitio web de la iniciativa da cuenta de los objetivos principales de dicho subprograma, así como de la visión que el mismo adopta respecto a la descentralización en Latinoamérica:

Para el caso particular de América Latina América, la región ha adoptado, en los tres últimos decenios, una serie de reformas hacia la modernización del Estado y la descentralización, en concordancia con un período de transición y profundización de la democracia. Hoy en día, el panorama latinoamericano muestra procesos de descentralización heterogéneos que evidencian una tendencia positiva y al mismo tiempo demuestran la necesidad de establecer políticas y prácticas que ayuden a profundizar los procesos. El apoyo y el fortalecimiento de la descentralización como política territorial-urbana y premisa clave del desarrollo urbano sostenible debe intensificar esfuerzos para enfrentar los desafíos específicos que presentan estos procesos en la región, entre los que se pueden destacar los marcos de política incompleta, una deficiente aplicación de la legislación, una limitada capacidad financiera de los gobiernos locales, la falta de coherencia entre las competencias asignadas y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, la tendencia hacia la subordinación a la autoridad central por parte de los gobiernos intermedios y/o municipales, entre otros³⁴.

Como puede verse, la descentralización es considerada en sí misma como una “política territorial-urbana”, es decir, se le asigna entidad como forma de abordaje de las problemáticas de vivienda y hábitat y no como una mera modalidad de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, en los dos últimos párrafos transcritos también se revela una visión propia de la segunda mitad de la década de los `90 y sobre la cual volveremos brevemente en el acápite siguiente: el reconocimiento, por parte de los organismos internacionales, respecto a que los procesos de descentralización llevados adelante por varios Estados latinoamericanos durante los decenios precedentes no estuvieron acompañados o, mejor dicho, precedidos de ciertos necesarios desarrollos de capacidades, asignación de recursos y marcos coherentes que realmente permitan que la

³⁴ Fuente: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=162

descentralización redunde en beneficio de la eficiencia, la eficacia y una asignación más adecuada de los bienes y servicios públicos.

Sin embargo, y como veremos a continuación, estas falencias, que los organismos internacionales intentaron atribuir (de modo casi exclusivo) a los gobiernos receptores y a falencias institucionales y organizativas de estos últimos, fueron en parte consecuencia de la propia intervención de dichos organismos, o, mejor dicho, del modo en que los mismos operaron su intervención en el marco de los procesos de Reforma del Estado.

III. 8.- El Banco Mundial y la descentralización: austeridad fiscal, “competencia horizontal” y mejoramiento del desempeño de los gobiernos locales.

El Banco Mundial ha sido uno de los organismos actuantes en el seno de la ONU que ha cumplido uno de los roles más trascendentes en materia de descentralización; sobre todo, durante las décadas de 1980 y 1990. Como profundizaremos en la sección que sigue, con especial referencia al caso argentino, la descentralización fue, precisamente, una de las reformas promovidas por el Banco en el marco de los programas de ajuste estructural implementados en América Latina desde la década de 1980, en el contexto de la crisis de la deuda:

Es sabido que la dimensión fiscal se convirtió en una de las áreas prioritarias en el desarrollo de las reformas estructurales (planes de ajuste) impulsadas por el BM. En tal contexto, la descentralización vinculada a esta dimensión fiscal asumió un papel estratégico, al posibilitar la obtención del objetivo central de dichas reformas: reducir-contener el tamaño (y los déficit) del Estado. Para colaborar en la concreción de este objetivo, la descentralización se vio ayudada por la creciente asociación establecida por este organismo (y el FMI) entre las bondades del mercado y el protagonismo de los gobiernos locales y regionales (Tanzi, 1995a). De esta forma, la descentralización se presentó como el instrumento fundamental para viabilizar el creciente papel adjudicado a los gobiernos locales, encargados ahora de introducir desde el plano fiscal los estratégicos mecanismos del mercado en el interior del Estado y, con ello, desactivar los mecanismos políticos que potencian su expansión. (Ramírez, 2002, p. 59-60)

Otros argumentos empleados para promover la descentralización estuvieron asociados a la lógica de mercado propia del Consenso de Washington, asimilando a los gobiernos

subnacionales a actores privados que debían ser estimulados a competir horizontalmente entre sí, para de este modo lograr que actuaran de modo más eficiente y desarrollaran competencias de gestión y de ejecución y control de sus propios gastos (Ramírez, 2002).

En efecto, en su Informe de Desarrollo Mundial de 1988 (Banco Mundial, 1988_d), el Banco hacía hincapié en cómo la descentralización podía ayudar al cumplimiento de estos propósitos.

Autoridades públicas autónomas y *responsables*³⁵ descentralizadas, incluyendo niveles subnacionales de gobierno y empresas de propiedad estatal, pueden aumentar la eficiencia tanto de la obtención como la inversión de ingresos. Pero limitaciones de índole administrativa restringen el alcance de una rápida descentralización; por lo cual una creciente participación del sector privado en la provisión de servicios públicos debe ser explorada siempre que sea posible.

De este modo, se ve cómo la descentralización ocupó, efectivamente, y como lo ponían de relieve algunos estudios citados en nuestra revisión teórica (en particular, Cao, 2003), un papel central dentro del discurso de los organismos multilaterales –en lo que aquí interesa, el Banco Mundial.- El fragmento transcripto precedentemente parece sugerir que incluso la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales u otro tipo de entidades descentralizadas no sólo fue considerada, como sostiene Cao en el trabajo mencionado, una reforma tan trascendente como las privatizaciones o la liberalización económica, sino incluso más relevante, en tanto se promueve la transferencia de competencias al sector privado en la medida que la descentralización encuentra más obstáculos administrativos para su concreción (o al menos, este es el argumento presentado de modo explícito en el informe).

Varios documentos posteriores del Banco reafirmarían y profundizarían esta “campaña” en pos de la descentralización. En su informe “Infraestructura para el Desarrollo” (Banco Mundial, 1994), se narra la experiencia exitosa de México a fin de graficar:

³⁵ En el original en inglés: *accountable*.

“...el potencial para mejorar la prestación de servicios descentralizando la autoridad del gobierno a favor de entidades independientes subnacionales” (la traducción nos pertenece). El informe también señala que para ese entonces, mientras que la mitad del gasto en infraestructura en los países industriales se realizaba de modo descentralizado, en los países en desarrollo sólo un cuarto de dicho gasto era efectuado por los gobiernos subnacionales. Ello a pesar que, como vimos al comienzo, durante las dos décadas anteriores la Región había emprendido un profundo proceso de transformación en este sentido.

No obstante, y como es usual en el discurso de los organismos internacionales, el documento se encarga de aclarar que “...la descentralización no es inherentemente buena o mala”, dependiendo su éxito de “...los incentivos que crea, las capacidades que puede generar y los costos que significa”.

Sin embargo, los programas de reforma estructural impulsados por el Banco –y por los organismos internacionales en general- parecen haber seguido, como adelantamos, una “lógica” bastante particular, en lo que se refiere a la generación de capacidades a nivel local. Por ejemplo, y como veremos en la sección que sigue, en el caso argentino, los proyectos destinados a apoyar y financiar la construcción de capacidades en los gobiernos subnacionales fueron implementados con posterioridad a aquellos que promovían una mayor descentralización en la provisión de servicios e infraestructura públicos.

El por qué de esta secuencia puede atribuirse a dos motivos centrales: primero, a que la descentralización fue entendida por los citados organismos como una reforma urgente e imprescindible en el marco de la crisis de la deuda, a fin de aliviar las finanzas de los gobiernos centrales y permitir así el pago de las acreencias externas (por lo cual no era dable esperar hasta que se implementaran previamente iniciativas endógenas o exógenas de fortalecimiento de la gestión a nivel provincial y municipal). Es decir, el interés perseguido por las instituciones multilaterales con la descentralización tuvo, al menos en una primera

instancia, un corte esencialmente fiscalista y de preservación de los acreedores externos, que no tuvo debidamente en cuenta, o, mejor dicho, ignoró ciertas variables internas que condicionarían de modo decisivo los resultados de la redistribución de competencias y su impacto en términos sociopolíticos.

Segundo, y como ha sido bastante estudiado por la literatura especializada, el *pensamiento del Banco* fue atravesando distintas etapas durante la vigencia de los postulados del Consenso de Washington, en buena parte, debido al escaso éxito obtenido durante la implementación de las llamadas “reformas de primera generación”.

De este modo, el fortalecimiento de los gobiernos locales, que se correspondería con la segunda etapa de los programas de ajuste estructural, parte, en cierto modo, de un relativo reconocimiento de los impactos poco beneficiosos obtenidos con la descentralización; y que, como también ha sido bastante estudiado, se vincularon directamente con la debilidad de las instituciones locales para asumir las nuevas funciones encomendadas (los casos de la descentralización de la salud y educación en Argentina resultan paradigmáticos en este sentido):

El Informe 1997 del Banco Mundial colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del estado. Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática (...) (Oszlak, 1999, p. 7).

El informe “Repensando la Administración Pública” (ONU, 1998_b), es otro ejemplo de esta “transformación”, y también de cómo los organismos internacionales “responsabilizaron” a los gobiernos receptores por el fracaso de los procesos de descentralización³⁶.

Las redes transnacionales y comunidades epistémicas “afines” a los organismos internacionales también reflejaron o acompañaron esta redefinición o viraje en la visión sobre

³⁶ Sobre este último particular, véase, en especial, las págs. 25-26 de dicho informe (ONU, 1998_b, p. 25-26).

la reforma del Estado. En esta etapa, en efecto, las discusiones en los foros político-académicos internacionales comienzan a girar en torno a cómo “recomponer” las capacidades de gestión que la descentralización y otras reformas habían contribuido a socavar. Sin embargo, no se observa, en rigor, una transformación sustancial, pues la premisa sigue siendo, en definitiva, que el Estado constituye un actor subsidiario, y la puja de fondo continúa, por lo tanto, girando en torno a cómo ampliar la arena política a favor de los “actores estrella” de la década, que ya hemos mencionado con anterioridad (gobiernos locales, sector privado, sociedad civil, etc.).

En otras palabras, y en lo que aquí interesa, no se discute si la descentralización constituye verdadera y fundadamente la alternativa más eficiente de distribución territorial del poder; en todo caso, se refuerza la idea (ya insinuada) que, para que la misma surta los efectos esperados, deben tenerse en cuenta ciertas variables institucionales básicas.

Para concluir, y en lo que respecta específicamente a las políticas habitacionales, como vimos anteriormente, el Banco fue ampliando notablemente, entre 1970 y 1990, su actuación en la esfera, asignando un creciente valor a la necesidad de influir en el diseño de políticas nacionales de vivienda y desarrollo urbano. Un artículo escrito por Timothy Tahane, entonces vicepresidente del Grupo del Banco Mundial (Tahane, 1993), da cuenta de la visión de esta institución financiera respecto al rol que la misma y otros organismos internacionales (entre ellos, la ONU), debían y planeaban cumplir en la reforma de la política habitacional durante la década. Este trabajo resulta interesante también por cuanto parece identificar con claridad quiénes integraban las redes transnacionales que apoyaron las reformas respectivas, cuáles serían algunos de los dispositivos de intervención utilizarían dichos integrantes para lograr sus “propósitos reformistas” y, asimismo, qué contextos internacionales permitían que dichas redes operaran, durante los ‘90, en condiciones altamente favorables, en lo que a sus

posibilidades de intervención se refiere (las más favorables de la historia, según el escrito en análisis):

Las organizaciones internacionales tales como los donantes bilaterales, los Bancos Regionales de Desarrollo, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el Banco Mundial pueden y apoyarán los esfuerzos nacionales y locales de reforma a través de programas de subsidios, préstamos y asistencia técnica. Realmente, comparado con períodos más tempranos, cuando los objetivos de política y programas de muchas organizaciones tuvieron frecuentemente propósitos opuestos, el consenso emergente en relación a la necesidad de posibilidad estrategias y el marco para su implementación que ha sido proveído por la Estrategia Mundial de Vivienda crearon un ambiente más favorable para coordinar los esfuerzos de reforma de políticas que el que jamás haya existido. (Thahane, 1993, p. 21, la traducción nos pertenece).

En la sección que sigue veremos cómo estas dinámicas se fueron desarrollando en el caso particular de Argentina, país que fue uno de los seguidores más fieles de las reformas promovidas desde los foros internacionales.

III.9- Reflexiones finales.

La concepción de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional durante el primer subperíodo estudiado (1970-1977) se vincula, en general, con la promoción de una descentralización de tipo operativo, donde las facultades de planificación general quedan en cabeza del gobierno nacional, pero se asignan funciones de ejecución y/o de “planificación secundaria” en cuestiones específicas (generalmente vinculadas a las problemáticas regionales o locales) a las autoridades locales.

El fundamento de la promoción de una descentralización de tipo operativo se asocia al argumento que las autoridades locales, al hallarse más cercanas a la población, tienen facilidades de acción en el plano inmediato.

También podemos atribuir esta postura al hecho que durante el período citado, si bien había comenzado el cuestionamiento a la intervención y al rol de los gobiernos nacionales característico de las décadas precedentes, dicho cuestionamiento no se había consagrado aún

por completo, o por lo menos no al nivel que logra alcanzar a partir de la segunda mitad de la década del '70, y, sobre todo, en los dos decenios siguientes. Y durante esta primer subetapa subsistían aún, y como también hemos visto, ciertos foros académicos, incluso actuantes en el seno de los propios organismos internacionales –como la CEPAL-, que todavía oponían resistencia al abandono drástico del intervencionismo estatal predicado por las redes transnacionales “neoliberales”, factor que tal vez sirvió en cierto modo de “resistencia” –al menos teórica-, al avance de una descentralización más amplia.

Por ello, en las décadas de 1980-1990, junto con el surgimiento y consolidación del paradigma de “desarrollo local” como paraguas bajo el cual se enmarcan el discurso y las intervenciones de los organismos internacionales en materia social durante este segundo subperíodo, se produce un viraje hacia modelos de descentralización más ambiciosos, que apuntan a “empoderar” a las instituciones y la sociedad civil locales con facultades más amplias: no sólo de ejecución de los planes nacionales sino también de administración presupuestaria e incluso de planificación. El principio de subsidiariedad de la acción del Estado Nacional es, en definitiva, la premisa que guía esta transformación.

Sin embargo, este discurso del “desarrollo local” no fue consistente con la actuación de los organismos internacionales –en particular, las instituciones financieras multilaterales-, que en el marco de las “reformas de primera generación”, implementadas en el contexto de los programas de ajuste estructural, promovieron una descompresión abrupta y masiva de competencias del Estado Nacional hacia los gobiernos provinciales, por razones de índole eminentemente fiscalista, y sin medir los impactos que dicho traspaso podía tener en términos de desarrollo local.

Es decir que en este caso, la concepción de los organismos no tiene un correlato en su accionar, porque lo que prevalece como determinante de la intervención es, como vimos, el interés fiscalista.

Sección IV:

El Proceso de Descentralización de la Política Habitacional en Argentina: dinámicas “internas” y dispositivos “externos”.

“...complejos factores operan en la promoción de estos procesos, en los que el así llamado ‘nuevo orden internacional’ dicta las reglas sociales y económicas de producción del hábitat, en tanto la planificación asiste como un jugador relegado ya que representa a un jugador desprestigiado: el Estado” (Kullock y Murillo, 2010, p. 56).

IV.1.- Introducción.

En esta Sección se intentará dar cumplimiento a los objetivos específicos segundo y tercero, describiendo y analizando el proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina, y los dispositivos a través de los cuales los órganos y organismos actuantes en el seno de la ONU tomaron parte en dicho proceso.

A los efectos de una mayor claridad expositiva, dividiremos la presente sección en dos capítulos principales: uno referido a las dinámicas internas de la descentralización, y otro dedicado específicamente a los “dispositivos externos” que habrían influido en la configuración de dicha dinámica (sin dejar de reconocer, no obstante, que ambos aspectos son dos facetas inescindibles de un mismo proceso político, donde, como adelantamos en nuestra Introducción y marco teórico, los actores y espacios de las dinámicas internas se funden con los externos en complejas redes transnacionales). Por otro lado, la calificación de “externos” se hace teniendo debidamente presente, no obstante, que, como se resaltó desde un principio, la posibilidad de que tales dispositivos operen efectivamente requiere necesariamente de una “internalización” de los mismos por parte de los actores locales, sin la cual no tendrían prácticamente ninguna posibilidad de surtir efectos.

En cuanto al aspecto teórico, en el primero de los capítulos mencionados, los conceptos del marco teórico que se pondrán especialmente en juego serán los de: política habitacional, matriz corporativa-formalizante y descentralización; mientras que en el segundo intentará, fundamentalmente, “operacionalizarse” la noción de dispositivos de intervención –tanto “duros” como “blandos”-.

Respecto a la estrategia metodológica, siguiendo lo planteado en el acápite correspondiente (I.5) en cuanto a la utilización de un análisis de contenido de tipo etnográfico y la importancia que dentro de esta técnica de análisis adquiere el contexto, en el primer capítulo de la presente sección se abordarán varios “niveles de contextualización” de los instrumentos legislativos a través de los cuales se concretó la descentralización de la política habitacional (el Decreto/Ley N° 25.581/1977 y el acuerdo entre la Nación y las Provincias de fecha 12 de agosto de 1992 –ratificado mediante Ley N° 24.130-).

El primer nivel de contexto a abordar consistirá o se materializará a través de una (breve) descripción de las matrices de relación entre los distintos niveles de gobierno existentes en la materia con carácter previo al inicio de la descentralización. Ello por cuanto, si hablamos de descentralización, necesariamente debemos referirnos a los esquemas previos de distribución de competencias, y a cómo se relacionaban los actores respectivos, de modo de luego poder avizorar qué cambios concretos implicaron las reformas a estudiar en estas dimensiones.

Un segundo –y tal vez, el más relevante- nivel de contexto está constituido por los procesos de reforma del Estado, las reconfiguraciones del orden interno e internacional durante los períodos a analizar y el posicionamiento que determinados actores internos y externos adquirieron en el marco de estos esquemas. Como adelantamos al comienzo, la descentralización de la política habitacional (y de otras políticas públicas, como salud y educación), no constituyó un fenómeno aislado, sino que se enmarcó en una serie de reformas

que a partir de la década de 1970 implementaron buena parte de los Estados latinoamericanos, y que partieron y apuntaron, a su vez, y en líneas generales, hacia una profunda redefinición de la relación entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y otros actores locales y foráneos (entre ellos, y en lo que aquí interesa, los organismos internacionales).

Paralelamente a estos dos contextos que podemos calificar como “principales” hemos individualizado otros que, aunque tal vez de menor entidad o impacto a los efectos de la pregunta de investigación planteada, también deben ser abordados o al menos mencionados con miras a explorar los posibles roles de los organismos internacionales en el proceso de descentralización. Las características propias que asumió el “Proceso de Reorganización Nacional”, su dual relación con la esfera internacional, y las particularidades que la intervención provincial en el marco de un gobierno de facto imprimiría al inicio del proceso de descentralización son algunos de estos contextos secundarios que serán analizados brevemente en las páginas que siguen.

IV. 2.- El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina: dinámicas internas.

IV. 2.1. Breve contextualización y síntesis de la evolución de la política habitacional en Argentina.

La ejecución de obras públicas por parte de los gobiernos centrales constituyó, históricamente, uno de los mecanismos empleados por estos últimos para desplegar su presencia en el territorio nacional. Oszlak (1997, p. 104) señala que dicho despliegue fue decisivo en la formación misma del Estado, integrando uno de los tres mecanismos de penetración con que el Gobierno Nacional logró instaurar su poder en las Provincias: la

penetración material, que consistió, precisamente, en “...la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso económico.”

Este mecanismo histórico gozaría, a su vez, de un particular impulso a partir de la crisis mundial de 1930, la cual produjo un sustancial reordenamiento en la organización social y económica, provocando un aumento considerable de la actividad del sector público en sus diversas esferas: regulación de los procesos económicos, participación en el producto y en el empleo, promoción del desarrollo social, etc. (Cao, 2007).

Este proceso de resignificación y redimensionamiento de la intervención gubernamental –que se consolidaría a partir de la década siguiente-, tuvo como protagonistas principales a los Gobiernos Nacionales, quienes asumirían casi la totalidad de los *nuevos* roles: atención de la salud, acción social, promoción industrial, etc. (ibídem). De este modo, la “comunidad nacional”, representada institucionalmente por las autoridades centrales, se erige como ámbito predominante de la planificación del desarrollo (Bernazza, 2004).

En materia habitacional, una de las primeras manifestaciones de dicha transformación estaría dada por los regímenes de control de alquileres implementados a principios del siglo XX; los que marcarían, a su vez, un incipiente tránsito desde una concepción absoluta del derecho de propiedad hacia una (relativa y tímida) relativización o limitación de este concepto.

Respecto a la construcción de vivienda social, se suele afirmar que la matriz centralista en esta materia adoptada durante el fordismo-keynesianismo se debe a la consideración de la producción de vivienda y de infraestructura pública en general como un importante instrumento de política económica, “...cumpliendo este ítem un rol importante como regulador y dinamizador de los ciclos económicos y como factor de encadenamientos productivos y de expansión económica” (Barreto y Zavala, 2002, p. 1-2). La construcción de

viviendas y otras obras sería de este modo concebida como un mecanismo keynesiano, un importante multiplicador en términos de bienestar y de empleo.

No obstante, es necesario aclarar que esta producción centralizada no tuvo sólo un sustento ideológico, sino que también fue empujada por otros factores, inherentes al propio esquema de desarrollo y de producción adoptado durante el modelo comúnmente denominado como “industrialización sustitutiva de importaciones”. En el caso particular de Argentina, esta distribución de competencias también estuvo signada, en buena parte, por las discontinuidades en el orden constitucional y la consiguiente presencia e intervención de los gobiernos de facto en los territorios provinciales.

En relación al primer aspecto, uno de los primeros autores en señalar esta vinculación entre los fenómenos de industrialización y urbanización y el surgimiento de la actuación de los gobiernos en materia de vivienda sería Engels, quien en 1873 ya había sostenido –analizando el caso europeo– que el modo de producción capitalista conduce inevitablemente a patrones inequitativos de acceso a la tierra y a las condiciones dignas de habitación. Esto obliga a las autoridades a intervenir a través de diferentes mecanismos –los cuales, no obstante, y según el autor, no logran solucionar la “penuria de la vivienda” que se revela como “...un producto necesario del régimen social burgués”-³⁷.

El proceso de “industrialización tardía” e “incompleta” experimentado por América Latina a partir de 1930-1940 generaría consecuencias similares en la Región que en el siglo anterior habían comenzado a manifestarse en el *viejo continente*. Como señala Quijada Prado (2011), este período, si bien fructífero en materia de empleo, ingresos y consumo, comenzó a evidenciar desequilibrios considerables en el plano urbanístico y de vivienda, ya que:

³⁷ Al respecto sostenía Engels que “la penuria de la vivienda”: “...es un producto necesario del régimen social burgués (...) una sociedad en la cual la gran masa trabajadora no puede contar más que con un salario y, por tanto, exclusivamente con la suma de medios indispensables para su existencia y para la reproducción de su especie (...) donde los trabajadores se amontonan en las grandes ciudades y de hecho mucho más de prisa de lo que, en las circunstancias presentes, se edifica para ellos...”.

(...) al ser las ciudades las más favorecidas por este proceso de industrialización, nacerían barrios periféricos o marginales esta vez localizados ‘tanto en nichos no edificados dentro del perímetro urbano como en lotes aislados fuera de la ciudad’³⁸. La proliferación de barrios periféricos, en general sin suministro de agua corriente o electricidad, sumado a una clase media engrosada en número y recursos, pero sumida en la carestía de viviendas y servicios, impuso al Estado la toma de medidas frente a la producción habitacional (...).

La migración del campo a las ciudades, provocada por la incipiente industrialización, conllevó efectos negativos en materia de desarrollo urbano y calidad habitacional tanto para los grandes centros receptores como para las provincias y localidades de origen de dichas corrientes. Mientras que en los primeros este desplazamiento provocó consecuencias como el hacinamiento, la tugurización y la precarización en términos de infraestructura física y en modalidades de tenencia de la vivienda, en los segundos implicó que con frecuencia las problemáticas habitacionales propias de las zonas rurales o suburbanas quedaran relegadas en la planificación de los gobiernos centrales; en parte, por los propios rasgos e implicancias de la matriz centralista, y también por la premura que estos últimos enfrentaban para intentar resolver la problemática de los grandes centros urbanos³⁹.

En nuestro país, la implementación de una política de vivienda sistemática y “centralizada” aparece indisolublemente ligada al ingreso de Perón al área; primero como titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943, y posteriormente como Presidente de la Nación, tres años más tarde. Desde ambas posiciones, Perón imprimiría una determinada orientación al gobierno en lo relativo a vivienda y políticas sociales en general, tendiente a disminuir el conflicto social, a través de la satisfacción de las necesidades de las familias trabajadoras, y la activación de la economía interna (López, 2008). Otro de los cambios más trascendentes radicaría en el tratamiento de la vivienda como un derecho, apartándose así del

³⁸ Con cita de Borsdof (2003).

³⁹ En la obra citada, Engels también se refiere a este problema, al señalar que: “La cuestión de la vivienda no podrá resolverse hasta que la sociedad esté lo suficientemente transformada para emprender la supresión de la oposición que existe entre la ciudad y el campo, oposición que ha llegado al extremo en la sociedad capitalista de hoy.

enfoque de caridad o beneficencia que había caracterizado las intervenciones en la materia de los gobiernos anteriores (Ballent, 2005). Siempre, con la presencia e intervención del Gobierno Nacional como principal garante del cumplimiento de estas metas.

Con el golpe militar de 1955, no obstante, se revertirían varias de estas lógicas. Como bien sintetiza Gargantini (2012, p. 8)

Con el derrocamiento de este gobierno (1955) la intervención estatal se redujo, retomando vigencia las leyes del mercado y cobrando valor las políticas asistencialistas ante conflictos sociales. En este orden se propuso el descongelamiento gradual de los alquileres, el financiamiento desde el Banco Hipotecario Nacional (BHN) sólo se basó en el ahorro, se generó un apoyo favorable a las empresas, mientras se reducían los fondos estatales y subsidios a sectores medios/bajos así como la superficie construida. A su vez se impulsó una política erradicadora frente al problema habitacional y social que constituían las villas, la cual mostró resultados desalentadores para este sector social.

Durante el Gobierno de Frondizi, renacería “...la planificación integral del desarrollo”; fundamentalmente, a través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Bernazza, 2007:95). Sin embargo, este “retorno de –o a- la planificación”, parece haber estado impulsado más por el hecho que la misma constituía un imperativo para poder interactuar con la recientemente constituida Alianza para el Progreso de América Latina, y para obtener préstamos internacionales, que por la convicción de que la misma constituyera una herramienta indispensable para avanzar hacia procesos de desarrollo equitativos y con inclusión social (Bernazza, 2007, con cita de Hopenhayn)⁴⁰.

En cuanto a la incidencia de las instancias financieras internacionales –otro de los rasgos salientes del período-, durante la presidencia de Frondizi se implementaría, a raíz de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo de U\$S 30 millones, el Plan Federal de

⁴⁰ En efecto, en 1961 tendría lugar el surgimiento de la Alianza para el Progreso de América Latina, iniciativa impulsada por el Presidente Kennedy, uno de cuyos objetivos principales radicaba en promover el “progreso social” en la Región, a través de la implementación de proyectos con ayuda financiera de los Estados Unidos (incluidos, en lo que aquí interesa, los planes de vivienda social). La necesidad de enmarcar estos esfuerzos en un plan nacional general, como una de las condiciones *sine qua non* para obtener dicha asistencia financiera, surge expresamente de algunos de los documentos de la Alianza: “Porque si nuestra alianza ha de tener felices resultados corresponde a cada nación latinoamericana formular planes de largo alcance para su propio desarrollo, planes que establecerían metas y prioridades, asegurarían la estabilidad monetaria; establecerían procedimientos para el cambio social vital, estimularían la industria e iniciativa privadas, y facilitarían los medios necesarios para realizar un máximo esfuerzo nacional. Estos planes constituirían el fundamento de nuestro esfuerzo para el desarrollo, así como la base para asignar los recursos procedentes del exterior”. (Discurso pronunciado por J. F. Kennedy el 13/03/1961 en la Casa Blanca).

Vivienda. Dos organismos serían creados para llevar adelante el plan citado: la Administración Federal de la Vivienda, y el Fondo Federal de la Vivienda. En rigor, y pese a su denominación, no se trataba de organismos “federales” sino nacionales⁴¹, ya que no se preveía la participación en los mismos de los gobiernos subnacionales (aunque si la vinculación de estos últimos con el primero de los organismos citados, a través de la figura de las “entidades intermedias”)⁴². Este dato es relevante a los fines de la investigación aquí realizada, en tanto se trata de uno de los primeros grandes préstamos externos que recibe el país en materia de vivienda.

No obstante, según Yunovsky (1984), sólo a fines de la década del '60 la política de vivienda en Argentina adquiere los rasgos de una planificación centralizada (al menos si se adopta el concepto o “modelo” de centralización en la materia propio de los países desarrollados):

En 1969 la política de vivienda llevada a cabo por el Estado nacional adquiere las características de las desarrolladas por los países centrales: el Estado constructor a través de sistemas centralizados de provisión de viviendas. En este sentido el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) implementado por la Secretaría de Vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que puso fin a las reivindicaciones villeras, promovían la construcción de grandes conjuntos (a fin de incentivar el desarrollo de técnicas de construcción masiva, racional, modulada y normalizada). Estos programas con algunas modificaciones y cambio de nombre (el PEVE pasó a llamarse Alborada y el Plan VEA, Plan 17 de Octubre) continuaron hasta 1976” (Yujnovsky, 1984, citado por Gargantini, 2012, p. 9)

Sin embargo, a nuestro criterio, la matriz o el paradigma “centralista” que aquí intentamos describir, y que predominó en nuestro país desde comienzos del siglo XX hasta el golpe de 1976, antes que como una “preponderancia absoluta” de la acción nacional por sobre

⁴¹ La matriz centralista subyacente al Plan “Federal” queda claramente evidenciada en la definición que de estos organismos y de sus funciones efectúa el documento del Plan. En efecto, este define a la Administración Federal de la Vivienda como “...un servicio *centralizado y especializado*, dependiente del Ministerio de Economía, que tiene por finalidades, entre otras: coordinar y promover todos los programas públicos y privados tendientes a la construcción de unidades nuevas en todo el país (...),” y al Fondo Federal de la Vivienda como “...un servicio dependiente del Ministerio de Economía, a través del Banco Central de la República Argentina, creado con el objeto de *concentrar recursos* para propender a la solución del problema de financiación de viviendas en todo el territorio del país.” (la bastardilla es nuestra).

⁴² Las “entidades intermedias” tenían como función principal actuar de nexo entre las personas que requirieran financiamiento para viviendas y los organismos nacionales encargados de administrar el Plan.

las intervenciones provinciales o locales, debe ser entendida como una particular presencia de la primera en la jerarquización, orientación y planificación de la intervención estatal en la materia.

Esta centralización se manifestaría, entre otros aspectos, y como afirma Rodolfo (s.f.b) en la uniformidad lograda a través de una normativa de carácter “universal”, a raíz de la cual se aplicaba un “...patrón de modernización uniforme, racionalización dimensional y productiva de procesos y productos (...)”. En este contexto, “...las ‘soluciones prototipo’ movilizan la producción masiva y las economías de escala”. Desde un punto de vista “físico”, la vivienda californiana y el complejo habitacional se consagran, respectivamente, como los productos individual y colectivo característicos del período.

Este esquema se completaría, a su vez, con la presencia y acción del Gobierno Nacional en materia de créditos administrados por el Banco Hipotecario Nacional (BHN), cuyo aumento sustancial -junto con las facilidades de pago otorgadas- constituiría, según Yujnovsky (1984), el instrumento clave de la política habitacional del período. Yujnovsky destaca, asimismo, el dictado de la Ley N° 13.512, de Propiedad Horizontal, “...que también cumplió al principio un objetivo redistributivo, al permitir que los inquilinos ocupantes pudiesen comprar las unidades que habitaban, en condiciones ventajosas”.

No obstante, la política habitacional en Argentina no se vio ajena a un hecho que, en rigor, y como adelantamos al comienzo del presente trabajo, ha condicionado todas las esferas de política y, en general, la existencia de un Plan de Desarrollo nacional a largo plazo: las continuas interrupciones al orden constitucional. La incidencia de esta falta de continuidad institucional-democrática en los planes nacionales y provinciales es puesta de relieve (a mero título ejemplificativo) en un estudio del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (s.f), que reseña la evolución de las políticas de vivienda en dicha provincia.

Este dato no es menor a los efectos de los objetivos aquí planteados, si tenemos en cuenta que el inicio de la descentralización del FO.NA.VI –proceso que comenzaremos a analizar en el capítulo siguiente-, se produce, precisamente, en el marco de un gobierno de facto; y no cualquiera de ellos, sino el que sería responsable de algunas de las transformaciones más cruentas y radicales que la sociedad, la política y la economía argentinas experimentarían a lo largo del Siglo XX.

IV.2.2.- El FO.NA.VI: comienzos de la operatoria e inicio de su proceso de descentralización.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) –instrumento de la política habitacional en el cuya descentralización nos focalizaremos- fue creado en 1972, durante el Gobierno de facto de Lanusse “...para completar la cobertura del BHN, atendiendo las necesidades de vivienda de los sectores de la población de más bajos ingresos” (Zanetta, 2004, p. 184, la traducción nos pertenece). A partir de su creación el FO.NA.VI se convertiría, en efecto, y junto con el BHN, en el actor (o, mejor dicho, dispositivo interno) principal de la política habitacional durante las décadas de 1970 a 1990 inclusive.

Su constitución tuvo lugar mediante el Decreto/Ley N° 19.929, la cual disponía la creación de un fondo destinado, de modo exclusivo:

(...) a financiar total o parcialmente, con garantía real de hipoteca, en las condiciones y formas que determinen las respectivas operatorias, todos o algunos de los siguientes rubros:

- a) La construcción para las personas y entidades comprendidas en el régimen de la presente ley, de viviendas individuales y colectivas;
- b) La adquisición de los terrenos correspondientes;
- c) Las obras de urbanización, infraestructura, equipamiento social y otras complementarias;
- d) El redescuento de créditos hipotecarios provenientes de viviendas que se hayan construido conforme a las disposiciones de la presente, su reglamentación y operatorias respectivas;
- e) Los datos que demanden las operaciones precedentes (Artículo 3°).

Esta disposición debe complementarse con lo normado por el Artículo 7º, que en su parte final establecía que al menos el 30% de sus recursos anuales deberían afectarse: “...a la erradicación de villas de emergencia, rancheríos y viviendas precarias en general.”

Los aportes que constituirían el Fondo fueron detallados en el Artículo 2º⁴³, al tiempo que los beneficiarios de las “viviendas económicas de interés social” a ser construidas con su aplicación, serían los mencionados en el Artículo 6º: “fundamentalmente los sectores de menores ingresos, tanto personas físicas que lo requieran para construir su vivienda propia y permanente, así como también cooperativas, mutuales, consorcios u otras entidades que no persigan fines de lucro, que construyan para sus integrantes, socios o afiliado...”.

Los elementos de la visión reformista aparecen pues, claramente, en el concepto de “vivienda económica”; al tiempo que esbozos de la matriz corporativa-formalizante se revelan en la precisa determinación de los beneficiarios que la norma de constitución del FO.NAVI. efectuaba.

El Artículo 7º, por su parte, disponía la creación de un Consejo Asesor Permanente, cuyo fin sería brindar opinión en lo concerniente a los lineamientos de los planes de vivienda, su financiación, la distribución regional y de los polos de desarrollo. Tomando como base dichos lineamientos, la entonces Subsecretaría de Vivienda –actuante en la órbita del Ministerio de Bienestar Social-, definiría los programas de viviendas y los cupos respectivos, designando, asimismo, los organismos ejecutores de los programas.

⁴³ “Art. 2º - El Fondo Nacional de la Vivienda se integrará con: a) Los recursos que a tal fin han destinado las leyes 19.876 y 19.892; b) Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, nacionales, provinciales o municipales en favor del Fondo; c) Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro; d) Los recursos provenientes de sanciones económicas o convenios resarcitorios que se apliquen o se celebren con las personas comprendidas en el régimen de la presente ley; e) Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes; f) Un aporte del 2,5 % sobre las remuneraciones a cargo del empleador.”

Este régimen permanecería vigente hasta el año 1977, cuando el Decreto/Ley N° 25.181 deroga el Decreto/Ley N° 19.929, dando inicio al proceso de descentralización del FO.NA.VI.

En realidad, y como señaláramos al comienzo del presente trabajo, no era la primera vez que la descentralización era mencionada en un documento oficial: ya un año antes, las conclusiones de la Primera Reunión Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano aludían expresamente a la necesidad que la política de vivienda sea ejecutada "...tendiendo a la más amplia descentralización operativa" (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1976; s/n de página).

En cuanto a las causas (explícitas o explicitadas) de la reforma del FO.NA.VI, el mensaje de elevación del decreto/ley hace alusión al imperativo de reducir el déficit fiscal, de adoptar medidas frente a la quiebra del sistema financiero y la situación económica general del país; situaciones que, a criterio de los autores del proyecto, contribuyeron al agravamiento de la situación habitacional y el incremento del déficit respectivo (Kullock, s/f). Es decir, los motivos fiscalistas, que, como vimos en la sección anterior, fueron uno de los principales argumentos de las instituciones financieras multilaterales para impulsar la descentralización, fueron coincidentemente alegados a nivel interno como uno de los alicientes principales para reformar la política habitacional en este sentido.

La necesidad de considerar y, en cierto modo, "imitar" la experiencia en materia de políticas de vivienda adquirida por otros países (en particular, los más desarrollados), queda también plasmada en el mensaje:

Estos sectores⁴⁴ existen en todos los países del mundo, aún en los más ricos, y aún cuando la forma de facilitarles el acceso a la vivienda difiere de unos a otros, los fondos para ellos destinados tienen todos un denominador común: el subsidio. Ello es así (...) porque, particularmente en los países de más avanzado desarrollo, se ha advertido, ya con claridad, que el componente habitacional trasciende más allá del mero contenido político-social para convertirse en elemento imprescindible de la ecuación cuyo

⁴⁴ Se refiere a los sectores de más bajos recursos, imposibilitados de acceder a la vivienda a través del mercado, sin contar con asistencia estatal.

resultado es el desarrollo armónico de una nación desde el punto de vista económico (...). (Kullock, s/f, p. 17).

Lograr la descentralización⁴⁵, por su parte, se revela como uno de los propósitos principales de la modificación al régimen del FO.NA.VI.:

- (...) se ha encarado a la modificación de la ley 19.929 conforme a los siguientes propósitos y objetivos:
- a) Deslindar el campo de acción de la SEDUV⁴⁶, circunscribiéndolo al ámbito de la planificación general de la acción y distribución de recursos (...), fijación de las normas generales y particulares, técnicas y administrativas (...) y quitándole responsabilidad operativa
 - b) Determinar la responsabilidad operativa de los organismos provinciales, territoriales y municipal, que en cada jurisdicción deberán tener a su cargo la ejecución y administración de los distintos programas, así como su condición institucional y modalidades de desenvolvimiento (...) (Kullock, s/f, p. 20-21).

Aquí se observa, nuevamente, una “coincidencia de contenidos” entre la exposición de motivos de la norma y los documentos internacionales analizados en la sección anterior, ya no sólo en cuanto a los motivos esgrimidos para descentralizar, sino también en lo relativo a la forma de distribuir las competencias. En efecto, los extractos precedentemente transcritos aluden claramente a una descentralización de tipo operativo, que, como vimos, era el tipo de reparto territorial fomentado en una primera etapa por los órganos y organismos internacionales actuantes en el seno de la ONU.

En cualquier caso, estas reformas –que se plasmarían también en el articulado del decreto/ley-, supusieron, como señala Gargantini (2012, p. 11):

(...) un avance en el proceso descentralizador, ya que el Estado actuó como financiador de servicios sociales a través de la obra pública, quedando bajo su responsabilidad la planificación general y la distribución de los recursos, traspasando todas las responsabilidades operativas (planificación territorial, elección de tipologías, licitación y adjudicación) a los Institutos Provinciales.

Otro hecho relevante del período, que promovería una mayor participación de los gobiernos locales en la política habitacional, sería la creación de la Comisión Interregional del FO.NA.VI (CIF), suceso que tendría lugar en marzo de 1979. Dicha comisión “...le da a las provincias la posibilidad de participar activamente en las decisiones de la Secretaría de Estado

⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

de Desarrollo Urbano y Vivienda” (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1982, p. 72).

Sin embargo, y como ya adelantamos, algunos autores –entre ellos Kullock, en otro de sus trabajos (1996)-, al reparar sobre la circunstancia de que el proceso de descentralización del FO.NA.VI se produjo durante un gobierno de facto, no gozando, por lo tanto, los gobiernos locales de la autonomía que les es propia, señalan que ello obligaría a pensar al proceso de transferencia de competencias hacia las provincias como una *desconcentración* más que como una descentralización propiamente dicha.

Aunque concordamos en que la interrupción del orden constitucional evidentemente impacta en todas las esferas de las políticas públicas -incluyendo, en lo que aquí interesa, la política habitacional-, analizando la cuestión desde una mirada más *global* –que incluya a los organismos internacionales como actores clave, tal como se ha planteado en la hipótesis-, podemos concluir que esta “relatividad de la descentralización” no fue sino un dispositivo (o expresión de un dispositivo) más, operado por los organismos internacionales para hacer efectivas las reformas por ellos propiciadas.

En este sentido, debe ponerse de relieve que la existencia de un plan sistemático diseñado y apoyado desde la esfera internacional para suprimir la vigencia de las instituciones constitucionales en Latinoamérica, partió de la necesaria premisa que dicha supresión no podía tener carácter permanente, sino que, por el contrario, fue concebida como un dispositivo “temporario” de adoctrinamiento y disciplinamiento político, económico y social. En otras palabras, lo más importante era el *después*; es decir, los cambios que a largo plazo se pretendía instaurar en las esferas mencionadas como consecuencia de las acciones implementadas durante los regímenes dictatoriales.

Un extracto de un informe publicado en el año 1982 por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda parece corroborar esta hipótesis, al afirmar que dicho organismo:

(...) deberá promover y proyectar los enfoques teóricos y políticos del tema, impulsando a los Institutos Provinciales, coordinados en grupos regionales para que produzcan una estructura técnica tal que en sus manos pueda quedar el desarrollo de las planificaciones, tipologías, especificaciones técnicas y control administrativo, lo que irá permitiendo que, en el futuro, cada provincia o región potencialice sus recursos creativos (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1982, p. 84)⁴⁷.

Puede verse, además, que este criterio resulta altamente similar al promovido por la ONU en algunos de los informes analizados en el capítulo anterior; en particular, en el publicado en el año 1967, donde se sostenía que el organismo nacional debía actuar como un *animateur*: capacitando personal y dejándolo en puestos claves, y "...creando instituciones y costumbres en materia de coordinación que sigan funcionando independientemente de su presencia personal". (ONU, 1967, P. 61).

Por otro lado, y como ampliaremos en el punto siguiente, los propios documentos del período revelan claramente que la intención del gobierno de facto era descentralizar la provisión de bienes, infraestructura y servicios públicos en la mayor medida posible. En lo que atañe a la política habitacional, una conferencia pronunciada por Martínez de Hoz en marzo de 1978, da cuenta y detalla los "logros" en tal sentido:

Paralelamente (...) la construcción de viviendas que antes eran financiadas con el aporte del Tesoro Nacional, alrededor de 10.400 viviendas por un monto aproximado de 46 mil millones de pesos que toman a su cargo las provincias. A las provincias también se les da como recurso los fondos provenientes del FONAVI, que como ustedes saben es del cinco por ciento sobre todos los sueldos y salarios, y con estos recursos que equivalen a 324.000 millones de pesos las provincias están realizando y llevando adelante un plan de construcción de viviendas, o sea con recursos que se les están proporcionando al haber el Ministerio de Bienestar Social decidido la distribución de este fondo entre las Provincias (Ministerio de Economía, s.f., p. 287).

⁴⁷ De un modo más general, este enfoque de "transitoriedad" del "Proceso de Reorganización Nacional" puede verse en los discursos del período, por ejemplo, el discurso pronunciado por Leopoldo Fortunado Galtieri el 29 de mayo de 1981, en ocasión del Día del Ejército (véase: Cisneros y Escudé, 2000, Tomo XIV, p. 277).

IV.2.3.- El contexto del inicio de la descentralización del FO.NA.VI: las nuevas configuraciones de las relaciones Estado-mercado-sociedad civil-actores externos y su impacto en las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

Entre mediados y fines de la década de 1970, comienza a gestarse una gran redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado, la sociedad y otros actores internos y externos. Dicha redefinición, que partió del cuestionamiento de la centralidad del rol del Estado Nacional, no fue ajena al ámbito de las políticas de vivienda, sino que, por el contrario, afectó directamente a estas últimas:

Hacia fines de 1970 los modelos de provisión de viviendas idealizados durante las décadas previas, bajo las políticas de intervención directas del Estado, parecían no haber logrado resultados significativos. En consecuencia, los neoliberales argumentaron que "...la excesiva regulación de los mercados de tenencia de la tierra por el Estado produce restricciones del lado de la oferta o de la demanda. Estas restricciones disminuyen la cantidad de inversión disponible para expandir la cobertura, reducen la capacidad de mantenimiento y conducen a subsidios" (...). Entonces, es evidente que la agenda neoliberal estableció algún tipo de marco también para el sector vivienda. Este punto puede ser ilustrado más acabadamente estudiando el impacto que tuvo en la formulación de políticas en este período, particularmente para los grupos de más bajos ingresos (Sandhu y Korzeniewski, 2004, p. 2, con cita de Burgess, 1997, la traducción nos pertenece).

El estudio de las políticas de vivienda en Argentina en dicho período ofrece, precisamente, un ejemplo elocuente del impacto que el paradigma "neoliberal" tuvo en materia habitacional. Al respecto señala Kullock (s/f, p. 2), que la operatoria del FO.NA.VI en el gobierno militar que detentó el poder entre 1976 y 1983 –y, consecuentemente, también las modificaciones operadas por el decreto/ley 25.181 -, fueron "...expresión de la ideología dominante (...) como reformulación de los anteriores modelos de intervención estatal en la problemática de la vivienda", y de la "cuestión social" en general:

Las medidas introducidas en el área social estaban fundamentadas por dos principios básicos que debían regir la intervención gubernamental: reducción de la actividad estatal en general y mediante una mayor descentralización, la del Estado nacional en particular. En consonancia con el papel subsidiario asignado al Estado, el sector público se reservó la satisfacción de los sectores más carenciados. (Kullock, s/f, p. 14)

Varios discursos y documentos del período dan cuenta de esta visión y cómo la misma impactó, específicamente, en la descentralización de la provisión de los bienes, servicios e infraestructura públicos. Ya las Bases Programáticas del “Proceso de Reorganización Nacional” proclamaban a la descentralización como uno de los principios rectores que guiarían la intervención del gobierno de facto sobre la organización territorial del Estado:

La descentralización selectiva tanto de las competencias y niveles de decisión como de las actividades socio-económicas y una radicación de ellas cada vez más racional, con la finalidad de un aprovechamiento óptimo (Junta Militar, 1980, p. 58).

Estas medidas se basaban, a su vez, y como se dijo, en la noción que el Estado Nacional, contrariamente al rol principal y “protector” que había asumido durante la industrialización sustitutiva de importaciones, debía asumir un papel subsidiario, distribuyendo o delegando aquellas competencias que otros actores estuvieran preparados para asumir con mayor eficiencia y eficacia. En el caso de la descentralización, el argumento principal giraba (además de motivos de orden fiscal), en torno a la presunta mayor eficacia que la cercanía con la población otorga a las autoridades locales:

(...) se han reducido sustancialmente los subsidios o aportes del Tesoro a las mismas (se refiere a las Provincias) y ahora las transferencias se han basado en tres principios que fundamentan esta acción de descentralización económica: el de subsidiariedad, el de la inmediatez o mayor efectividad en la prestación o administración de estos servicios por parte de las autoridades locales y también que de esta manera se logra su financiamiento impositivo y no con financiamiento (Deheza, 1981, p. 422).

A los fines aquí propuestos, es necesario remarcar que esa “ideología dominante” en la cual se enmarcó la descentralización del FO.NA.VI. –entre las numerosas reformas implementadas por el golpe-, tenía como otra de sus premisas, a su vez, la pretensión del retorno a los patrones de inserción internacional propios del modelo agroexportador, desmantelando los intentos de sustitución de importaciones realizados desde la primer presidencia de Perón (pretensiones de desmantelamiento que no provenían únicamente de los actores internos, sino que tenían directa relación con el “juego de poder” en curso a nivel internacional). En rigor, podemos afirmar que este era el propósito principal, respecto al cual

todas las demás reformas resultaban instrumentales o funcionales, en tanto se encaminaban, precisamente, a deconstruir un modelo de desarrollo que, por definición, suponía una alta intervención del Estado en la provisión de bienes privados y públicos. Y que, en definitiva, esta instrumentalidad o funcionalidad era percibida como tal también por los actores internos y externos que integraban las redes transnacionales funcionales a la reforma, incluidos los organismos internacionales:

Los objetivos del régimen a largo plazo apuntaban a modificar estructuralmente el modelo de sustitución de importaciones y restablecer una Argentina de matriz agropecuaria. Esta debería ser vinculada modernamente al mundo a través de los circuitos del sistema financiero internacional, intentando al mismo tiempo, subordinar el sector industrial a los postulados del liberalismo (...) Estos factores, en un escenario caracterizado por las asimetrías de poder, sumados a las políticas liberales y aperturistas, formaron parte de una puja desde los grandes centros de la economía mundial y los organismos internacionales, para lograr la inserción de los países en desarrollo a los nuevos circuitos financieros (Madrid, 2011).

La (estrecha) relación con los actores financieros internacionales (en particular, las instituciones multilaterales de crédito), constituyó una pieza clave de esta reconfiguración. El gobierno de facto recibió el beneplácito y el apoyo de dichos organismos desde sus comienzos, para luego “retribuirlos” implementando muchas de las reformas que los mismos habían comenzado a sugerir, o que eran consecuencia necesaria de los nuevos paradigmas sobre el Estado, el mercado y la sociedad en gesta a nivel internacional (entre ellas, la descentralización).

Kanenguiser (2003, p. 25), en su investigación sobre la deuda y su impacto en la economía argentina, nos presenta un breve relato del primer encuentro entre Martínez de Hoz y los altos funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que resulta útil a los fines de graficar sintéticamente los estrechos vínculos que las “cabezas” del Proceso establecieron con dichos organismos:

En aquella primera incursión por Washington como Ministro, Martínez de Hoz recibió el apoyo clave del presidente del Banco Mundial, Robert Mc Namara, y de Antonio Ortiz Mena, su viejo amigo que encabezaba el Banco Interamericano de Desarrollo, y que afirmaba sin temor a equivocarse que los países en desarrollo no tenían por qué temer a endeudarse en forma irrestricta.

Martínez de Hoz y su equipo retribuyeron como adelantamos, este apoyo, promoviendo, entre otros aspectos, la toma de empréstitos internacionales para la realización de obras de infraestructura. En un discurso pronunciado el 29 de marzo de 1976 –es decir, a pocos días del golpe-, el “superministro” del Proceso aludía a la “falta de aprovechamiento” de los recursos crediticios internacionales destinados a tales fines que a su criterio había existido en el país en las épocas precedentes, subrayando la importancia de modificar este criterio. En concordancia con Mc Namara, Martínez de Hoz también hacía referencia en su mensaje a la supuesta *inocuidad* del endeudamiento respectivo, ya que: “...permite que las obras puedan empezar a redituarse beneficios económicos que contribuirán a pagar las financiaciones respectivas”. (Ministerio de Economía, s.f, p. 6).

Efectivamente, y como ha sido ampliamente estudiado, las “recomendaciones” del Ministro de Economía fueron seguidas al pie de la letra, y, como consecuencia de ello, los índices de endeudamiento externo de Argentina entre 1976 y 1983 registraron un crecimiento exponencial (aunque sus predicciones sobre el autopago no fueron, como también es sabido, en nada exactas, desembocando la toma irrestricta y compulsiva de empréstitos, por el contrario, en la crisis de la deuda que el país sufriría en la década siguiente).

Pero no sólo los montos de endeudamiento se modificaron sustancialmente sino, y lo que es tanto o más relevante a los efectos del presente estudio, las condiciones bajo las cuales se contraerían los empréstitos. Como se ha señalado en un trabajo anterior (Comotto, 2011), Martínez de Hoz, quien años antes de su asunción como funcionario del “Proceso de Reorganización Nacional” se había pronunciado en contra de la toma de empréstitos atados (es decir, condicionados a la realización de determinadas reformas, o a determinadas adquisiciones)⁴⁸, en su nuevo rol y en el nuevo contexto nacional e internacional cambia

⁴⁸ Martínez de Hoz en su exposición durante las Jornadas de la “Alianza para el Progreso de la Argentina”(Buenos Aires, del 12 al 14 de agosto de 1963)-, “...había calificado como un “factor negativo”, “...el apego a ciertas fórmulas demasiado rígidas como, por ejemplo, la exigencia de una determinada proporción en

radical y “abruptamente” su postura, promoviendo o avalando distintas medidas que irían abriendo la puerta a los créditos atados⁴⁹.

Este dispositivo de intervención se constituiría, desde entonces, en uno de los “pilares” que facilitarían y sustentarían la actuación y la injerencia de los organismos internacionales en la Argentina; en particular, en los procesos de reformas de políticas implementados desde 1976, y profundizados en la década de los ’90, bajo los programas de ajuste estructural financiados por dichos organismos.

Cabe señalar que también se han encontrado documentos oficiales del período que parecerían corroborar que la descentralización contaba con la anuencia de los organismos internacionales, y que, concedores de dicho apoyo, los funcionarios de facto se preocuparían especialmente en subrayar, en sus disertaciones y presentaciones ante tales organismos, cómo el gobierno argentino se había empeñado en materializar esta reforma. Así lo revela, por ejemplo, un discurso pronunciado por Martínez de Hoz en la XIX Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, el 18 de abril de 1978:

En todos los aspectos de la evolución económica anteriormente mencionados se ha puesto especial cuidado en promover esa tendencia de descentralización, tanto en lo que se refiere a la producción primaria y a la industria, como a la provisión de los servicios básicos y aprovechamiento de los recursos energéticos y el mejoramiento de la infraestructura económica en general (Ministerio de Economía, s.f., p. 294).

Para concluir este acápite, es necesario resaltar que, como en otros aspectos de las políticas implementadas durante el Proceso (verbigracia, la “convivencia” entre posturas nacionalistas y liberales), la política exterior y la relación con los organismos internacionales se vieron condicionadas por la dualidad que implicaban el sometimiento y la “alineación” casi

que los créditos otorgados deben destinarse a importar elementos de los Estados Unidos”. El funcionario de facto citaba como ejemplo el proyecto de silos y elevadores de granos, presentado por nuestro país en Washington en enero de 1963, y que para agosto del mismo año, no había podido ser aprobado “...por falta de acuerdo sobre el porcentaje que los elementos importados deben representar sobre las instalaciones a contratarse” (Comotto, 2011, p. 49).

⁴⁹ Por ejemplo, “...el decreto/ley Nro. 21.522 (1977), que extendió la no aplicación de las normas sobre Comercio Nacional –oportunamente dispuesta por la Ley Nro. 20.852 (1975) para los proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-, a los que fueran sufragados por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF).” (Comotto, 2011, p. 55).

incondicional a los designios económicos, políticos y financieros de las instituciones financieras multilaterales y, al mismo tiempo, la condena y el repudio internacionales a las flagrantes violaciones a los derechos humanos cometidas en el período (al menos en el plano formal o “declarativo”).

Sin embargo, dicha dualidad no impidió, en lo que aquí interesa, y como ya adelantamos, que esta etapa constituyera un punto de inflexión en la relación de Argentina con los organismos internacionales, sobre todo, en lo referido al rol de estos últimos en las reformas administrativas y políticas encaradas entre 1976 y 1989. Es posible arriesgar, incluso, que, si durante este primer subperíodo (1976-1983) no se hubieran configurado determinados fenómenos de la forma en que los mismos tuvieron lugar (entre ellos, y a mero título ejemplificativo, el disciplinamiento fiscal a través de un endeudamiento externo predatorio, el disciplinamiento sociopolítico mediante la represión y el terrorismo de Estado y el disciplinamiento socioeconómico merced a la desindustrialización y la consiguiente desestructuración de los mecanismos tradicionales de movilidad social ascendente), las reformas aún más radicales que tuvieron lugar en los decenios posteriores (sobre todo, a partir de 1989), y que tendieron, en general, a consolidar o ampliar las ya iniciadas, no hubieran sido posibles.

Y, a su vez, como ya adelantamos, los organismos internacionales y los países centrales con más poderío en los foros decisorios respectivos, eran plenamente conscientes de la importancia radical de tal disciplinamiento, razón por la cual lo promovieron a través de mecanismos ideológicos o ideacionales, financieros y políticos, que tenían como fin último consolidar un orden internacional beneficioso para determinados actores (en particular, las “burguesías financieras transnacionales”).

Este esquema implicó, a su vez, un “círculo vicioso” donde las reformas y el endeudamiento resultantes de una década (1970) condujeron a un estrangulamiento fiscal y

financiero que, también bajo el paraguas de las redes transnacionales lideradas por los organismos multilaterales de crédito, fueron “remediados” en los decenios siguientes con más ingredientes de una receta preparada por esos mismos organismos: ajuste estructural, retaceo de los ámbitos tradicionales de planificación y actuación de los poderes públicos, y en síntesis, “achicamiento” de la capacidad de gestión del Estado, tanto a nivel interno como internacional.

En los puntos que siguen, al describir y contextualizar la consolidación y profundización del proceso de descentralización del FO.NA.VI, volveremos sobre el papel y las características específicas que los programas de ajuste estructural y, sobre todo, los préstamos atados otorgados en el marco de los mismos, asumieron en el ámbito específico de las reformas de la política habitacional en Argentina.

IV.2.4. La profundización y consolidación del proceso de descentralización del FO.NAV.I

Si bien la profundización y consolidación “definitivas” del proceso de descentralización del FO.NA.VI tuvieron lugar entre 1992 y 1995, a partir de la transferencia de los fondos respectivos a las jurisdicciones provinciales, diversas reformas normativas y acontecimientos de la década anterior (sobre todo, producidos desde 1987), irían preparando el camino para dicha consolidación.

Como señala Rodolfo (s.f., p. 3)

Desde la reinstauración del gobierno democrático en 1983 en el ámbito de las políticas habitacionales surgen dos procesos significativos, impulsados por factores internos, que incidirán activamente en los espacios de poder con efectos en la mayor participación de estamentos antes pasivos respecto de los mismos, los que concretarán su influencia en las transformaciones sectoriales acaecidas en los 90. El primer proceso se vincula a la recuperación de competencias de las provincias como estados federales con capacidad e intención de regir sus propias políticas. Origina un escenario de negociación permanente Nación - Provincias en relación a la distribución de los recursos federales y a la autonomía de su aplicación.

En rigor, y según da cuenta un informe de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ya citado (1982, p. 56), las demandas de mayor protagonismo de las provincias venían articulándose con anterioridad a la vuelta de la democracia. La rigidez y la falta de adecuación de las normas operativas y técnicas dictadas a nivel nacional constituiría uno de los ejes principales de reclamo:

Actualmente, los Institutos Provinciales postulan modificaciones “elastizando” estas normas, para permitir su adaptación a diferencias regionales, dadas las variadas condiciones climáticas y socioculturales que existen en el país. Resulta hartamente conocido lo que podríamos llamar “incomunicación efectiva” entre la cabeza nacional (Capital Federal) y las Provincias; en nuestro tema, es clásico que en los organismos provinciales se escuchan objeciones a la acción de la administración nacional; en general referida a la normalización que, según aducen, ignora las particularidades locales, reclamando atención específica de sus propios problemas con sus propias soluciones.

Las Provincias no fueron, claro está, los únicos actores que intervinieron en las complejas pujas que supone una reforma tan significativa como la descentralización. Además, también, de los organismos internacionales –actor en cuyo rol nos centraremos–:

En la base de este desdoblamiento se ubica una pugna entre sectores que colocan, de un lado, los intereses del sistema en su conjunto, expresados en las políticas de ajuste y reducción del déficit; del otro, los intereses de la industria de la construcción y representados en el sistema de financiamiento público, y finalmente, los intereses de los sectores excluidos, los sin techo, junto con los intereses de los grupos que los representan o acompañan (Cuenya, 1992, p. 41-42).

El papel de las grandes constructoras ha sido señalado como central por varios trabajos; y en general se les ha atribuido el rol de presionar para la continuidad de la operatoria FO.NA.VI bajo sus rasgos iniciales, ya que la misma les aseguraba el mercado respectivo, por ser “...las únicas compatibles con la escala de los emprendimientos y el sistema de licitaciones a través del cual se contrataba las obras”. (Kullock y Murillo, 2010, p. 46). Incluso algunos trabajos, como el de Cuenya (1997), señalan que la presión ejercida por el sector empresario del rubro fue tan significativa y efectiva, que constituyó uno de los motivos por los cuales, a criterio de la autora, las recomendaciones de Hábitat I habrían tenido en nuestro país una “recepción tardía”.

A nuestro entender, sin embargo, hubo otros sectores empresariales que lograron ejercer mayor influencia aún que las constructoras, y que permitieron que la ONU y otros organismos internacionales influyeran significativamente (y de modo temprano) en la configuración de la política habitacional –y del resto de las políticas sociales y económicas-. Nos referimos, en particular, a los actores vinculados a los esquemas de economía y finanzas transnacionales, beneficiados directamente con las reformas “neoliberales”, y que, en general, bregaron y apoyaron la concreción de las diversas transformaciones comúnmente asociadas a este paradigma (entre ellas, y en lo que aquí interesa, la descentralización. Los medios (monopólicos o cuasi-monopólicos) de comunicación masiva serían, como veremos más adelante, uno de estos actores.

En su estudio sobre las funciones de la deuda externa argentina, Follari Gorroa (2012, p. 138) señala que el rol desempeñado por estos sectores locales funcionales al modelo neoliberal (a quienes denomina “socios nacionales” de los organismos multilaterales de crédito) –y que obtuvieron “réditos económicos y políticos con la implementación del ajuste estructural”-, fue tan relevante incluso que cabría pensar a los organismos multilaterales como la “contraparte transnacional” de dichos sectores.

Otro hecho significativo que intervendría en la “dinámica descentralizadora”, sería la profunda crisis económico-financiera que aquejó al país desde fines de la década de 1970, y que alcanzó al sector habitacional, empujando a la toma de empréstitos externos y facilitando la actuación de las agencias multilaterales de crédito en el ámbito de las políticas de vivienda. Una de las reformas que condicionarían el otorgamiento de los préstamos respectivos se vincularía, precisamente, con una mayor descentralización en la operatoria del FO.NA.VI. Volveremos sobre este punto en el capítulo siguiente, donde presentaremos un detalle de los dispositivos respectivos.

Volviendo al primer fenómeno al que hicieramos referencia en el presente título (renegociación y redefinición de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno en lo atinente a política habitacional, por factores de naturaleza predominantemente “endógena”), previo a la descentralización “definitiva” del FO.NA.VI, las provincias –además de articular las demandas de mayor protagonismo, que ya sintetizáramos más arriba- “...comenzaron un interesante proceso de descentralización intraprovincial” (Kullock, 1996, p. 23). Este proceso fue “aceptado” e incluso promovido por el Fondo Nacional, autorizándolas “...a utilizar los recuperos de los préstamos y desarrollar sus propios planes como una contribución compulsiva”. (ibídem). La Provincia de Buenos Aires fue una de las jurisdicciones que hizo un uso más extensivo de este mecanismo.

Paralelamente, se dictan algunas normas que reafirman la tendencia de otorgar mayores facultades a los gobiernos locales. En este contexto, en 1987, mediante una resolución del FO.NA.VI. “...se descentraliza la facultad de decisión técnica de localización, diseño y producción a los organismos ejecutores, comenzando un proceso de mayor intervención de los estamentos intermedios y locales en las decisiones” (Rodulfo, 2006, p. 50).

Dos años más tarde, el inicio del proceso de Reforma del Estado a través de las Leyes Nros. 23.696 y 23.697, y el restante “paquete” de medidas implementadas por el equipo de Carlos Saúl Menem, implicó profundos cambios en la relación Estado-mercado-sociedad, que tenderían a consolidar los ya iniciados dos décadas antes, y los cuales alcanzaron a la política habitacional. Según Cravino, Fernández Wagner y Varela (s.f, p. 2), las transformaciones en este último ámbito fueron tan profundas que se resumen y cristalizan en un verdadero proceso de “deconstrucción de la vivienda social”:

En términos generales se puede afirmar que, si bien pareciera que hubo pocos cambios en los años ‘90 en materia de políticas habitacionales, en esencia el cambio fue profundo. La apariencia está dada por la continuidad del FONAVI, pero éste cambió su sentido y forma de gestión; el Banco Hipotecario Nacional se privatizó, y los servicios públicos también. Lo que caracterizó esta etapa

es el cambio en la relación Estado-mercado. Se puede decir que en un país con un ambicioso sistema nacional de provisión de vivienda, montado sobre principios solidarios e intenciones redistributivas, lo que se ha dado es un proceso de deconstrucción de la vivienda social.

La profundización y consolidación de la descentralización del FO.NA.VI fueron elementos clave de este proceso de “deconstrucción”. El primer paso (fallido) en esta dirección fue el dictado del Decreto N° 690/1992, que se basó, a su vez, en un diagnóstico y Plan de Acción elaborado por la entonces Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (que sería incorporado al decreto mencionado como Anexo).

En este informe se señalan las diversas deficiencias detectadas en la operatoria FO.NA.VI.; entre ellas, la rigidez de la oferta habitacional generada por el mismo, la inadecuada distribución geográfica de los fondos por él asignados (que no daban adecuada respuesta a las necesidades regionales y locales), y las bajas tasas de recupero alcanzadas, en virtud de los poco eficientes mecanismos implementados a tal fin.

La solución propuesta para estas fallas radica en una reforma integral del sistema, basada en el principio de subsidiariedad del Estado y la focalización de las acciones en materia habitacional, de modo concordante con la ideología imperante a nivel interno e internacional. Dicha reforma incluye expresamente a la descentralización como uno de sus ejes clave:

(...) b) descentralizar la ejecución de los programas y diversificar los agentes ejecutores, reduciendo costos, brindando transparencia y buscando los mecanismos más eficaces para llegar a la población en situación de mayor carencia. (...) c) Promover una acción coordinada a nivel nacional y provincial, inscripta en criterios de federalización y descentralización operativa, con aprovechamiento de las experiencias realizadas y con continuidad como base de credibilidad en las acciones del Estado.

La expresión “diversificación de los agentes ejecutores” nos permite reconfirmar una de las conclusiones preliminares que ya adelantáramos en cuanto a que la reforma implicó o, mejor dicho, se enmarcó, como adelantáramos en nuestra hipótesis, en una “crisis de expansión de la arena política” que emplea como dispositivo a la descentralización, con el fin

de debilitar la intervención política del Estado Nacional a través de la atomización de la ejecución de las decisiones públicas. La mención a la “población en mayor situación de carencia” hace alusión, por su parte, a la focalización, una de las pautas rectoras en materia de política social del período, a la vez que la alusión a la *credibilidad en las acciones del Estado* nos remite a la *accountability*, concepto central en el discurso de los organismos internacionales, y, al mismo tiempo, al que sería considerado un objetivo cardinal de las acciones emprendidas por el gobierno argentino durante la década de los '90: ganar credibilidad frente a las instancias internacionales y a los actores internos funcionales a estas últimas; credibilidad que debía conseguirse apeguándose a las recetas por éstos promovidas, y, de ser posible, sosteniéndolas en el tiempo (sin importar el costo social de las mismas).

Sin embargo, la reforma propuesta por el Decreto N° 690/1992 no llegó a concretarse, o al menos no del modo y por los canales previstos por dicha norma. Por el contrario, la transformación se llevó a cabo (de modo parcial) el mismo año, pero mediante un mecanismo y en un contexto que pueden calificarse como “intempestivos” y/o “anómalos”. Kullock y Murillo (2010, p. 52), sintetizan y grafican las circunstancias bastante particulares que rodearon a la reforma de la operatoria del Fondo –y destierran, además, las teorías que atribuyen la descentralización a mecanismos de tipo *bottom-up*, es decir, originados primordialmente en demandas provinciales-:

En agosto de 1992, en el marco de la negociación del Pacto Fiscal Federal (...) el Ministro de Economía ofrece, y es aceptada, la incorporación de los recursos FONAVI a la masa de recursos coparticipables, en compensación por otros aspectos sobre los cuales las provincias cedían sus pretensiones. La medida era imprevisible dado que no había sido demandada. Si bien las provincias demandaban tradicionalmente mayor autonomía en las atribuciones, éstas habían sido paulatinamente ampliadas; aún más allá de los niveles en que los Institutos de Vivienda provinciales hacían uso de ellas. Por otra parte, el recurso incondicional del recurso no era objeto de demandas.

En vista de estas circunstancias y las demás coyunturas que rodearon la transformación del FO.NA.VI, la mayor parte de los autores concuerdan en señalar que la misma no fue parte ni expresión de una “política de vivienda” (Kullock y Murillo, 2010, p.

54), o al menos una “estrategia” en la materia (Cuenya, 1997, p. 37), sino la “...superposición de los remanentes de viejas propuestas, intentos de morigeración de situaciones de alta criticidad y rebotes de las políticas desplegadas por los organismos internacionales” (Kullock y Murillo, 2010, p. 54). O bien, simplemente, “...una estrategia de sobrevivencia económica del Estado nacional” (Cuenya, 1997, p. 37).

La tesis de Kullock y Murillo en cuanto a que el marco “antinatural” y “poco adecuado” en el que tuvo lugar la reforma del FO.NA.VI (un acuerdo de renegociación de distribución de tributos entre Nación y Provincias), se debió, en parte, a un “rebote” de las recomendaciones y dispositivos de intervención desplegados por los organismos internacionales, parece corroborarse mediante el análisis de las apreciaciones y recomendaciones contenidas en un informe del Banco Mundial (1984). En efecto, como veremos en el capítulo siguiente, poco menos de un decenio antes del acuerdo que acabamos de sintetizar, el Banco había recomendado, mediante el informe mencionado, una profunda reforma a los sistemas de repartos de recursos coparticipables y no coparticipables entre la Nación y las Provincias –incluyendo entre estos últimos al FO.NA.VI.–, sosteniendo que un marco apropiado para negociar dicha reforma podría ser la Comisión de Coparticipación Federal, al momento de llevarse a cabo las tratativas de actualización del régimen legal respectivo.

Dos años más tarde de la celebración del Pacto Fiscal tiene lugar, a su vez, otro suceso jurídica y políticamente trascendente en lo que se refiere a la relación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos subnacionales, que, si bien no atañe específicamente a la política habitacional, afecta las distintas dimensiones de dicha relación: la Reforma Constitucional de 1994. El reconocimiento de la autonomía municipal y el otorgamiento a las provincias de la facultad de crear regiones para el desarrollo económico y social constituyen, en lo que aquí interesa, los aspectos más salientes de la reforma. La enmienda se encarga, a su vez, de

plasmar la importancia asignada a las relaciones internacionales, en virtud de las modificaciones introducidas en lo que respecta a la jerarquía de ciertos instrumentos internacionales (en particular, los relativos a derechos humanos y los surgidos en el contexto de procesos de integración regional).

Volviendo al tema específico aquí abordado, la descentralización del FO.NA.VI se consolidaría en 1995, con el dictado de la Ley N°. 24.464, de creación del “Sistema Federal de la Vivienda”. Según la norma, dicho sistema fue implementado “con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitara la población de recurso insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna”, y el mismo se integraría con el FO.NA.VI, los organismos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires responsables por la aplicación de la ley y la administración de los recursos por ella creados, y el Consejo Nacional de la Vivienda.

El Artículo 3° especificó los recursos con que se integraría el FO.NA.VI, y el siguiente, dispuso la transmisión automática (diaria) de los mismos a las Provincias de acuerdo a la alícuota allí fijada (que debía ser revisada y “actualizada” por el Congreso durante 1996). El Artículo 6°, por su parte, introdujo modificaciones en los destinos a los que podrían aplicarse los recursos del Fondo; facultando, además, a “los organismos ejecutores en materia de vivienda de cada jurisdicción, para el dictado de normas, tendientes al cumplimiento del destino impuesto”.

IV.2.5.-El contexto de la consolidación de la descentralización del FO.NA.VI: Argentina, líder de las reformas neoliberales en la Región (y la seguidora más fiel de los organismos multilaterales de crédito).

Como adelantamos el comienzo, al plantear nuestro problema de investigación e hipótesis, la visión conforme la cual la intervención de los organismos internacionales en las reformas políticas implementadas en Latinoamérica durante las últimas tres décadas del siglo XX (en especial, durante los '90) constituyó responsabilidad prácticamente exclusiva y excluyente de dichos organismos, implica, a nuestro criterio, una simplificación excesiva de los complejos juegos de poder que enmarcaron tal intervención, y, lo que es peor, un solapamiento de la responsabilidad que a varios otros actores internos e internacionales compete en estos procesos.

En el caso particular de Argentina, como también adelantamos, el país fue el *leading case* de aplicación de las reformas sintetizadas en los postulados del “Consenso de Washington”, por lo cual, si bien nuestro estudio se focaliza en el rol de los organismos internacionales, consideramos que el análisis de dicho papel sería parcial e incompleto si omitiéramos describir, al menos resumidamente, el “clima de época” nacional en cuyo contexto se implementan tales reformas, y la posición asumida por algunos otros actores que también desempeñaron un papel clave.

Bernal Meza (2002, p. 76) sintetiza las variables tanto internas como externas que configuraron o afectaron la política exterior de Menem; enumeración que nos permite comenzar a avizorar en qué contexto se produce el notable avance de los organismos internacionales sobre los asuntos internos, y qué condiciones concretas facilitaron tal avance:

(...) de las externas (sic)⁵⁰ fueron representativas“: el carácter e ideología de la nueva alianza gobernante; su visión del mundo y el papel relevante de los actores y la comunidad epistémica que formulaban la política exterior; la posición respecto de las estrategias posibles de desarrollo; la cultura política dominante (nacionalismo territorial, vocación hegemónica o de liderazgo subregional y regional y los marcos institucionales: centralismo, presidencialismo y personalismo). De las variables externas: la nueva configuración del orden mundial y la agenda política internacional, con la predominancia de los temas económicos, que excluían todas las variables exógenas del desarrollo (dependencia científico-tecnológica y apartheid tecnológico; hegemonía ideológico-cultural y su visión sesgada sobre la naturaleza del desarrollo y el progreso

En el mismo trabajo, Bernal Meza efectúa un interesante análisis sobre cómo las *comunidades epistémicas* locales de la época debatieron posiciones, alianzas y negociaron estrategias que irían delineando la política exterior del período. La premisa común sería, más allá de algunas desinteligencias y pujas internas entre los miembros de dichas comunidades –que el autor también se encarga de poner de relieve–, que el país debía ganar prestigio, credibilidad y confiabilidad externas, y que la única forma de alcanzar estos *valores supremos* era mediante “...la adopción integral de los valores hegemónicos universalmente aceptados”. (Bernal Meza, 2002, p. 74).

Los medios de comunicación masivos manejados por corporaciones transnacionales o funcionales a los intereses de estas últimas, también desempeñaron un papel activo en la promoción de dichas reformas, y, paralelamente, en la presentación de los organismos internacionales como “autoridades morales y políticas”, a cuyos designios era necesario ajustarse, so pena del aislamiento y la ineficiencia⁵¹.

⁵⁰ Debió decir: “internas”.

⁵¹ A mero título ejemplificativo, podemos citar una editorial publicada en el Diario Clarín el 30 de marzo de 1997, y en la que, bajo el título de “Ineficiencias en el gasto social”, se citaban las observaciones que el Banco Mundial había efectuado sobre la operatoria del FONAVI, poniendo de relieve que el Gobierno no estaba tomando debidamente en cuenta dichas observaciones. La editorial recoge, además, y reproduce expresamente, varios de los esquemas de política social promovidos por los organismos internacionales; entre ellos, la focalización de los programas: “Evaluar el resultado de los distintos programas sociales en curso es una tarea necesaria para optimizar el uso de fondos públicos en favor de los más necesitados. El propio Banco Mundial ha propuesto el estudio de las erogaciones sociales, ya que advierte que se gasta mucho y mal. A título de ejemplo, dicha institución señala que el programa FONAVI resulta ineficiente por no cumplir con sus objetivos y por generar altos costos. El Banco Mundial es el principal financiador de programas sociales, con participación en cerca de 40 proyectos por montos anuales de 1.500 millones de dólares. Se trata de endeudamiento externo que no siempre es utilizado debidamente. Hace un año, el propio Gobierno inició un proceso de concentración y búsqueda de racionalización de los múltiples y hasta superpuestos programas. A pesar de ello, la situación no parece haber sufrido modificaciones positivas. Además, no existe coordinación entre las instancias nacionales y

Por último, y como señala Gigli (s.f, p. 2), las modificaciones propulsadas por los organismos multilaterales, en el marco de la “recuperación democrática” de la Región, contaron, asimismo, con la anuencia de la sociedad civil, la cual se canalizó en “...el apoyo popular a los partidos que sostuvieron las reformas y que detentaron el poder durante los ochenta y noventa”. Hecho que en el caso argentino se “corrobora” con la reelección de Carlos Saúl Menem en 1995, después de materializadas varias de las transformaciones que aquí estudiaremos, y otras enmarcadas dentro del mismo paradigma (privatizaciones, desregulación económica, etc.).

En este contexto, y en lo que se refiere específicamente a la relación del gobierno de Menem con la ONU, Cisneros y Escudé (2000, p. 213-214), nos brindan una descripción general de los vínculos de Argentina con la organización en el período en estudio, poniendo de relieve cómo los mismos se intensificaron en diversos aspectos:

El alto grado de compromiso argentino con Naciones Unidas durante la década de 1990 pudo comprobarse en el cambio que experimentó el perfil de votaciones argentinas en el ámbito de la Asamblea General, que evidenció un incremento del porcentaje de coincidencias con Estados Unidos entre 1991 y 1995, en la propuesta argentina de reforma del Consejo de Seguridad, que procuró asegurar un asiento permanente para la región (...), en el enfático respaldo a todas las resoluciones del Consejo de Seguridad durante todos los años que fue miembro del órgano, y finalmente, en la activa participación en las distintas modalidades de intervención de las Naciones Unidas (...).

El vínculo con las instituciones financieras multilaterales durante esta etapa (en particular, y en lo que aquí interesa, el Banco Mundial) también tendió a consolidarse. Al respecto, basta con señalar que, de los 8741 millones de dólares que el Banco Mundial prestó a la Argentina desde 1961, 3600 millones fueron concedidos desde 1989 (Cisneros y

provinciales, lo cual redundó en duplicación de costos y en desiguales estándares de evaluación y de control, y ello ha llevado a que algunos programas vieran distorsionarse sus objetivos. Un aspecto central en esta materia viene dado por el desarrollo de mecánicas asistenciales que no son el resultado de una previa evaluación de las necesidades y de las posibilidades de la población a beneficiar. Es así importante considerar el mapa de pobreza, la concentración del mayor número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y atender de manera focalizada sus prioridades. Este es el camino inverso al seguido reiteradamente y que se funda en el trazado de un modelo de ayuda sobre la base de criterios especulativos o copiados de experiencias con diferentes realidades.”

Escudé, 2000). En las secciones que siguen exploraremos con mayor profundidad los vínculos entre el país y ese y otros organismos actuantes en el seno de la ONU, a través de un detalle de los dispositivos empleados por los mismos para incidir en el diseño e implementación de las políticas habitacionales (con especial referencia a la descentralización)

IV.3.- El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina: Los dispositivos “externos”

IV. 3.1.- La década del '80: dispositivos “duros” y “blandos”, en el contexto de la crisis de la deuda y el “debut” de los programas de reforma estructural.

Como adelantamos en el acápite anterior:

El proceso inflacionario que dominó el escenario económico desde mediados de los 70 hasta desembocar en la hiperinflación de fines de los 80 dio lugar a la licuación y progresiva extinción de los capitales dirigidos a la inversión inmobiliaria con fines habitacionales hundiendo al sector en una prolongada crisis cuyos efectos apenas paliados por el sostenimiento de la inversión pública también erosionada por los índices de desvalorización monetaria. La búsqueda de recursos externos para la movilización del sector, se vinculó a las políticas de ajuste sectorial impulsadas por las Agencias multilaterales de crédito que dominaron el escenario macroeconómico de la segunda mitad de los 80 las que fracasaron tanto por su inadecuado diseño, como por el deterioro inercial acumulativo de las capacidades técnico-administrativas del Estado, dando lugar a la paralización de la mayor parte de los emprendimientos habitacionales en ejecución a fines de la década (Rodulfo, s/f_a, p. 3)

Este proceso se dio paralelamente a otra dinámica que también examinamos en capítulos anteriores: un mayor interés de los organismos multilaterales en incursionar en sectores que hasta entonces no habían sido objeto de su particular interés e intervención; entre ellos, el de políticas de vivienda. La combinación de estos dos factores (necesidades de crédito de los países latinoamericanos- reformulación de la postura de los agentes financieros internacionales), creó el escenario propicio para que se diseñaran e implementaran dispositivos de intervención que intentaron (y lograron) incidir en el campo en estudio.

Un tercer elemento que coadyuvó a instalar este “clima de época” fue el papel desempeñado por los “think tanks”. Como dijimos al presentar el estado de la cuestión, bajo el término “think tanks” se suele agrupar una serie de organizaciones de diversa naturaleza (universidades, grupos de investigación, organizaciones de la sociedad civil, etc.), que desarrollan actividades de producción y difusión de conocimientos, tendientes a promover o apoyar procesos de reforma política, y que pueden considerarse, a su vez, como miembros bastante trascendentes en la conformación de las comunidades epistémicas respectivas.

En el caso específico de la descentralización, a partir de la década de los ´80 comienzan a impulsarse una serie de iniciativas tendientes a multiplicar estos “tanques de pensamiento” o consolidar los ya existentes. Por ejemplo, se crean programas de formación que trabajan por resaltar la importancia de descentralizar, aumentando la eficiencia y “empoderando” a los gobiernos locales. Ejemplos de este accionar pueden encontrarse en casos como el Programa de Goberabilidad y Gerencia Política, impulsado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), en asociación con varias universidades, y que fue implementado sucesivamente en diversos Estados de la Región; entre ellos, Argentina.

Por otro lado, el Grupo Banco Mundial fue uno de los organismos que en este período reforzaron sus operaciones en el sector vivienda; primordialmente, y en lo que atañe a nuestro país, a través de préstamos condicionados a la realización de reformas concretas en la operatoria del FO.NA.VI. Para comenzar a avizorar la envergadura de estos dispositivos, basta con señalar que:

(...) la participación relativa de los proyectos de desarrollo urbano financiados por el Banco Mundial en Argentina durante los 80 y los 90 fue comparable al promedio de la Región en su totalidad, alcanzando 10.5 y 3 por ciento por la totalidad de los préstamos, comparado con un 7.2 y un 3.3 por ciento para la región en su totalidad (Zanetta, 2003, p. 255, la traducción es nuestra).

Además, y como ya adelantamos, el Banco desde fines de la década de 1970-comienzos de 1980, había iniciado una profunda redefinición de su rol, pasando a financiar

y promover los procesos de reforma y ajuste estructurales, a través de la concesión de préstamos condicionados. Es decir que no sólo se multiplicó exponencialmente el volumen de financiamiento, sino que es preciso tener en cuenta que los créditos comenzaron a ser otorgados bajo pautas y metas específicas de reforma (en otras palabras, no sólo se verificaron cambios cuantitativos, sino también cualitativos en el financiamiento):

En este marco, el BM otorgó, a lo largo de los años 90, cuatro tipos de préstamos a través del BIRF: 1) los destinados a programas sociales; 2) a la infraestructura; 3) ajuste estructural y 4) asistencia técnica. Todos ellos concedidos en los primeros años (1991/96) con obligaciones de pago que superarían la propia década de los 90. Durante ese primer período se otorgaron 24 créditos y a partir de 1996 se autorizaron veintiséis nuevos préstamos, de los cuales la mitad estuvieron destinados a sellar las reformas estructurales (...). (Fal, 2013, p. 70-71).

Teichman (2004), por su parte, realiza una descripción de los diversos dispositivos y canales a través de los cuales se dio la vinculación con el Banco, subrayando el rol de los espacios informales de negociación, y la llegada que los funcionarios del Banco tuvieron durante ese período a los “altos mandos” nacionales:

Los canales de política ejecutaron toda la gama, desde la formulación macropolítica de alto nivel hasta las políticas comerciales, reforma laboral, seguridad social y reestructuración y privatización del sector público. Dos de las características claves de este proceso fueron la fluidez e informalidad con la cual los oficiales del Banco y el Estado argentino mantuvieron permanente contacto (...). Los oficiales del banco de medio rango, por ejemplo, parecían tener un acceso sencillo al ministro de economía argentino, y hasta al presidente. Otra característica distintiva de estos canales es que ellos no fueron inicialmente tecnocráticos. En verdad, fue precisamente la relativa ausencia de tecnócratas altamente entrenados que hizo al rol del banco en proveer apoyo técnico tan importante (...). (la traducción nos pertenece).

En consecuencia, la labor del Banco en la época en estudio fue ejercida tanto a través de dispositivos “duros” (los préstamos atados), como blandos o ideacionales, que incluyeron negociaciones a través de canales informales de políticas, así como consultorías, provisión de expertos y otras actividades de *networking*

Este notable incremento del financiamiento se inscribió, además, en un cambio en la modalidad de la operatoria del Banco a partir de la década de 1980; concretamente, una ampliación de su actuación, que deja de reducirse al mero financiamiento de proyectos, como había sido en general su papel hasta ese entonces, para comenzar a operar como un actor

propositivo e impulsor de reformas políticas en los países prestatarios. Como señala Vilas (s.f.):

El involucramiento del Banco Mundial en los asuntos económicos y políticos de América Latina y el Caribe cobró especial notoriedad en la década de 1980. El organismo se convirtió en uno de los actores más relevantes y visibles en los procesos del denominado *ajuste estructural* y, poco después, de los cambios en la organización, los objetivos y las funciones de las instituciones de gobierno y de sus articulaciones con los mercados nacionales y globales -la llamada *reforma del estado*. Hasta entonces el Banco se había limitado a financiar proyectos de inversión en tanto el Fondo Monetario Internacional, de acuerdo a una división del trabajo derivada de los acuerdos de Bretton Woods, era encargado de supervisar la macroeconomía de los estados miembro y de asistirlos en la resolución de problemas de corto plazo en sus balanzas de pago. A partir de los años ochenta, el Banco, además de su función original, pasó a recomendar y supervisar las políticas públicas de los estados afectados por la crisis internacional.

En este sentido, y en lo que hace al objeto específico del presente trabajo, en su Memorándum sobre Argentina de 1984, la institución financiera sintetiza la dinámica de relación entre los distintos niveles de gobierno en nuestro país, reseñando, además, el proceso de descentralización emprendido por el mismo (en particular, en las esferas de salud, educación y servicios sanitarios). El documento describe de la siguiente manera la visión del Banco respecto al panorama general de relación entre la Nación y las Provincias vigente hasta entonces en nuestro país, y su impacto en términos de eficiencia fiscal y administrativa (que, como adelantamos en el anteúltimo acápite de la sección precedente, resulta el interés primordial de las instituciones financieras multilaterales en el período en estudio):

En general, los problemas financieros que enfrentan las provincias y las municipalidades no sólo se reflejan en serias deficiencias informativas y administrativas entre los gobiernos regionales y locales, sino también en la falta de definición de la relación federal-local, en términos de objetivos, instrumentos y responsabilidades de los programas. Además de la coparticipación federal, el Gobierno central canaliza un importante volumen de recursos a las Provincias a través de fondos con destino específico, reservados a una variedad de propósitos: vivienda, desarrollo regional, construcción de caminos, educación y electrificación en zonas rurales, etc. (...) hay cerca de 30 de estos fondos con destino específico, cada uno de los cuales tiene establecidas sus propias agencias semi-autónomas de administración, tanto a nivel nacional como provincial. El criterio para la distribución de estos fondos fue fijado, usualmente, a nivel nacional, a menudo con insuficiente participación o información proveniente de las provincias sobre las condiciones locales. Un peso inadecuado parece haber sido a los criterios económico-financieros, y ha habido escasa coordinación entre los fondos nacionales en áreas económicas relacionadas o entre los fondos nacionales y los gastos provinciales relacionados. El monitoreo también parece haber sido débil o inexistente. Los administradores nacionales de los fondos han considerado al seguimiento como una responsabilidad primariamente provincial, mientras que los ministerios de economía provinciales han mirado largamente a los gobiernos nacionales para este propósito. (Banco Mundial, 1984, p. 88).

Como veremos más adelante, varias de estas apreciaciones serían reiteradas en un informe emitido casi una década después (Banco Mundial, 1993). En este segundo documento, se volvería, en efecto, sobre las consideraciones relativas a la necesidad de tornar más precisos, eficientes y “claros” los esquemas de repartos de competencias entre Nación y provincias, haciendo especial referencia, en este nuevo informe, al caso del FO.NA.VI., ante la reciente reforma al mismo introducida en el año 1992.

El estudio que analizamos (Banco Mundial 1984), también hace referencia específica a la operatoria habitacional vigente hasta entonces, de este modo:

Los fondos con destino específico han asignado recursos a las provincias en base a las deficiencias estimados por las normas nacionales en los servicios relevantes, a pesar de las habilidades del gobierno de financiar estos servicios por sí misma. Por ejemplo, el Fondo de Vivienda, FONAVI, asigna las cuotas más altas de recursos a las provincias en las cuales el déficit habitacional observado es el más amplio, sin tener en cuenta la habilidad provincial para co-financiar. Las políticas provinciales y federales ad-hoc y descoordinadas, tienen programas tan separados de establecimiento de necesidades y rendición de cuentas, que las provincias no se sienten más responsables por la eficiencia o efectividad de grandes áreas del gasto público en sus territorios (Banco Mundial, 1984, p. 89, la traducción no pertenece).

El documento afirma más adelante que los procesos de descentralización llevados a cabo en el decenio precedente, del modo en que los mismos fueron conducidos y debido al funcionamiento posterior de los esquemas respectivos, más que aumentar la eficiencia, contribuyeron al agravamiento de los déficits provinciales; déficits que también se debían, no obstante, y a criterio del Banco, a deficiencias en la planificación, presupuestación y administración locales, y a cierta indefinición de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, en el marco del sistema federal argentino. En consecuencia, se subraya la necesidad de tener en cuenta elementos hasta entonces ignorados por las normas respectivas, como la capacidad de pago de cada provincia, para poder en relación a ellos fijar las cuotas transferidas en virtud de fondos no integrantes de la masa coparticipable -como el FO.NA.VI.-, hasta el momento sólo determinadas en función de las necesidades estimadas para cada territorio (Banco Mundial, 1984).

Las recomendaciones generales de la institución financiera en el documento en análisis, giran en torno a una urgente reforma del marco regulatorio de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias, sustituyendo el vigente por uno “más coherente” (1984, p. 95). Dicha “coherencia” se alcanzaría, entre otros elementos, a través de mecanismos que garanticen una mayor *predecibilidad* y control sobre el volumen anual de transferencias a las provincias y municipalidades, de modo de poder reducir los “déficits federales imprevistos”. Una mayor *responsabilización* y rendición de cuentas (accountability) por parte de las provincias respecto de los fondos transferidos, la promoción de reformas en los sistemas provinciales de planificación, presupuestación, programación financiera, etc. y la racionalización de la asignación de fondos serían otras de las metas básicas a tener en cuenta al momento de promover la reforma respectiva.

Es importante señalar también, además de las mencionadas metas, cuál es el foro que el Banco Mundial considera como “potencialmente apropiado” para discutir estas cuestiones: la Comisión de Coparticipación Federal, quien a la brevedad debía renegociar el acuerdo de coparticipación, a vencer a fines de 1984. Este dato no es menor ya que, como vimos en el capítulo anterior, la reforma que consolidaría la descentralización del FO.NA.VI se daría, en efecto, en el marco de las negociaciones entre la Nación y las Provincias por la coparticipación federal, que desembocarían en el Acuerdo entre dichas partes de fecha 12 de agosto de 1992, ratificado mediante Ley N° 24.130. Este contexto sería, como también vimos, considerado por los sectores y autores especializados, como un “ámbito no natural” y poco adecuado y específico para negociar y concretar una reforma a las políticas habitacionales; prevaleciendo, no obstante, y al parecer, el criterio del Banco Mundial, que, como acabamos de ver, sí estimaba apropiada la concreción de las reformas al Fondo en el ámbito de los foros propios para la negociación de la coparticipación federal de impuestos (sobre todo, por su abordaje “fiscalista” del tema).

Volviendo a los dispositivos “duros” de intervención, el sector vivienda tampoco escapó, en este sentido, a la “tendencia” general de Argentina, en cuanto a ser uno de los mayores receptores de ayuda financiera internacional en el marco de los procesos de reforma neoliberal implementados durante estas décadas, y uno de los más fieles seguidores de las condicionalidades respectivas.

Según uno de los documentos del que fuera el principal dispositivo en materia de política habitacional implementado por el Banco Mundial en el período en estudio (Banco Mundial 1988, p. 6), el involucramiento de dicha institución en el sector:

(...) es la *lógica culminación* de varios años de diálogo de política sectorial con el Gobierno, en un momento en que el sector está experimentando una aguda reducción de fondos (la bastardilla nos pertenece).

A fin de intentar graficar en más detalle el modo y los mecanismos a través de los cuales este proceso de involucramiento tuvo lugar, a continuación se presenta un esquema sintético-analítico de las principales intervenciones que el Banco Mundial y otros organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU desarrollaron en el país a partir de mediados de la década de 1980, y cómo cada uno de dichos dispositivos fue influyendo en las reformas en la política habitacional que tuvieron lugar en este período.

CUADRO 1: Dispositivos de intervención implementados en Argentina por los organismos de la ONU en materia de política habitacional (Década de 1980)

Año	Organismo	Dispositivo	Monto	Objetivos	Efectos
1985	PNUD/BID	Programa de asistencia técnica con apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD que dará lugar al Programa Global de Desarrollo Urbano dirigido al financiamiento de infraestructura urbana y fortalecimiento institucional de los municipios.	s/d	s/d	Según Rodolfo (s.f. ^a , p. 19) “Este Programa se limitó a la ejecución de los proyectos elegibles sin considerar prioridades u objetivos de política urbano o habitacional que le dieron origen contribuyendo a solucionar problemáticas puntuales. En relación al fortalecimiento institucional previsto de los aparatos gubernamentales locales ni central no contribuyó a la generación sus mejoras cualitativas ya que operó como una Unidad adscripta a la SVOA en paralelo a la línea administrativa, con lo cual se minimizó el impacto de los valiosos aportes financiados por la numerosa consultoría externa con la que contó”.
1986	BANCO MUNDIAL	Contratos sectoriales destinados al Sector Vivienda	s/d	s/d	Estos contratos sectoriales irían “preparando el terreno” para la firma, al año siguiente, del Convenio que comprometería a la Reforma Global del FO.NA.VI.
1987	PNUD	Informe sobre el Sector Vivienda (Proyecto SVOA-PNUD ARG/86/023)	s/d	Análisis exhaustivo panorama habitacional y de la operatoria del FO.NA.VI	Los análisis y conclusiones del documento serían referenciados y servirían de base a dispositivos posteriores; en particular, el Proyecto del Sector Vivienda.
1988	BANCO MUNDIAL	Proyecto del Sector Vivienda (Préstamo 2997/AR)	US\$ 300 millones	Apoyar al gobierno en la reforma de las políticas del sector, incrementando la productividad de los programas de vivienda del FO.NA.VI, mejorar la <i>performance</i> financiera del FO.NA.VI, reducir los subsidios y mejorar su direccionamiento.	El documento de evaluación final del proyecto (Banco Mundial, 1988 _b), señala que las condiciones y objetivos mínimos del mismo no pudieron ser alcanzados, o fueron alcanzado de un modo parcial, debido a diversos motivos; entre ellos, la crisis económica del país y las mismas deficiencias de funcionamiento atribuidas tanto al FO.NA.VI como a los IPV; la debilidad institucional del sector, la inestabilidad en las áreas de gobierno encargadas de conducir la política sectorial; etc.

Fuente: Elaboración propia en base a los trabajos de: Zanetta (2004); Rodolfo (s.f) y a los documentos de los dispositivos menci

Si bien las reformas por él propiciadas en cuanto a la reforma de la política sectorial no llegaron a concretarse (al menos no en la oportunidad y con la amplitud inicialmente convenidas), el Proyecto del Sector Vivienda constituyó, sin dudas, el dispositivo clave del período en lo que atañe al rol de los organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU en la reforma de la política habitacional en Argentina, y, en particular, en cuanto a descentralización:

A pesar de su implementación fallida, el proyecto constituyó un cambio conceptual en las políticas de vivienda, ya que brindó conciencia sobre las fallas estructurales del FONAVI (Zanetta, 2003, p. 257, con cita de Aguilar y Sbrocco, 1997).

Los distintos documentos producidos con motivo de este préstamo harían, en lo que hace al objeto específico del presente trabajo, alusiones concretas a la necesidad de descentralizar, o cuanto menos, a la concepción del Banco respecto a la “excesiva centralización imperante” como un obstáculo para lograr una gestión eficiente de la política habitacional (y a otros aspectos concordantes con la visión general del organismo sobre el FO.NA.VI, parte de los cuales ya habían sido adelantados en el informe de 1984 analizado más arriba). En este sentido, el diagnóstico preliminar del préstamo apuntaba que las diferencias regionales, tanto técnicas como financieras eran “raramente consideradas, debido al alto grado de centralización” (Banco Mundial, 1988c, p. 3), y que “técnicamente, la toma centralizada de decisiones conduce a estándares de vivienda altos y costosos que no toman en cuenta la capacidad de repago de los beneficiarios” (p. 5).

Los documentos emitidos por las autoridades nacionales en ocasión del préstamo también harían referencia a la profundización de la descentralización como una reforma clave para propender a un funcionamiento más eficiente y eficaz del fondo. Así, por ejemplo, en la nota de fecha 5 de agosto de 1988, dirigida al Vicepresidente de la Región para América

Latina y el Caribe del Banco Mundial, Elva Roulet, entonces Secretaria de Vivienda y Ordenamiento ambiental⁵², expresaba que:

Si bien el sistema nacional de decisiones en política habitacional es fuertemente federalista según los términos de la Ley 21.581 que establece la responsabilidad de planificación territorial de los gobiernos provinciales para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción por las empresas privadas, y su adjudicación al beneficiario mediante sus organismos ejecutores – los Institutos Provinciales de Vivienda - la S.V.O.A. plantea profundizar la descentralización ejecutiva, haciendo más directa y estrecha la relación con los usuarios. Para ello se propicia la mayor participación de los municipios y de las instituciones intermedias no gubernamentales, entidades sin fines de lucro ya incorporadas desde los últimos años a las operatorias FONAVI tales como las cooperativas, mutuales, etc.

Basándose en estas premisas, y en los demás principios generales que guiaron las reformas implementadas a instancias de los organismos multilaterales en la década en estudio (aumento de la eficacia y eficiencia en la producción de los bienes y servicios públicos, focalización de las políticas y prestaciones sociales, introducción de mecanismos de “responsabilización” (*accountability*) de los funcionarios públicos, etc.), el convenio de préstamo (Banco Mundial, 1988^a, p. 11), fijaba como propósitos principales del acuerdo:

- a) Introducir viviendas más económicas para los sectores de bajos ingresos, a ser logradas, entre otros aspectos, a través de nuevos diseños de viviendas;
- b) Promover ahorros a través de requerimientos de repagos mínimos;
- c) Mejorar las tasas de recupero del FONAVI y los IPVs;
- d) Establecer subsidios explícitos y transparentes;
- e) Establecer registros nacionales y provinciales de beneficiarios potenciales de los programas de vivienda del prestatario;
- f) Introducir procedimientos estándar y mejorados de selección de contratistas;
- g) Introducir un sistema de colocación de los fondos del FONAVI entre las Provincias de acuerdo a la demanda efectiva y la eficiencia operacional de los IPVs.

Aspectos todos éstos que remiten a la matriz corporativa-formalizante, que, como se adelantó al presentar el marco teórico, caracterizó los procesos de descentralización y reordenamiento de las políticas de vivienda y urbanismo impulsadas desde la esfera internacional; y que apuntaba, entre otros propósitos, a la fijación de criterios de distribución de recursos claros, y basados en una lógica de mercado. Varias de estas pautas serían

⁵² Un versión firmada y escaneada de dicha nota forma parte del documento Banco Mundial (1988^a, pp. 35-38).

reiteradas, además, en un informe posterior (Banco Mundial, 1993), que analizaremos en el acápite siguiente.

Otros objetivos mencionados por el documento consistían en un estímulo progresivo de la participación del sector privado en el mercado habitacional, así como una revisión de la legislación que regía la operatoria del Fondo, con miras a introducir reformas que pudieran redundar en el aumento de su eficiencia y en las demás metas detalladas precedentemente.

Asimismo, y para garantizar el cumplimiento de dichas metas, se disponía que el FO.NA.VI debía dictar una serie de resoluciones vinculadas al repago, intereses y subsidios, calificación de los beneficiarios, etc.; es decir, el préstamo no apuntaba sólo a lograr la mejora de la legislación general que normaba el funcionamiento del Fondo, sino también a la normativa reglamentaria emitida por este último, y que regulaba ciertos aspectos considerados clave en la visión del Banco.

En lo que hace más específicamente al objeto del presente trabajo, el convenio en análisis especificaba con bastante nivel de detalle los criterios a ser tenidos en cuenta para la asignación de los fondos del programa, describiendo de este modo las acciones concretas para cumplir con el propósito consignado en el inciso g) de la Sección 5.01, transcripto más arriba:

Todos los fondos a ser puestos en disponibilidad a través del FONAVI serán distribuidos entre los IPV's de tal manera que la tasa de fondos asignados a cada IPV esté determinada, entre otros criterios, de acuerdo a la efectiva demanda, así como a los registros de repago y a la eficiencia financiera y operativa de dicho IPV. Sin perjuicio de lo anterior, ningún préstamo será hecho fuera de los procedimientos del Préstamo a ningún IPV participante durante los años 1990 y 1991, a menos que los montos agregados pagaderos bajo los préstamos del FONAVI hechos por tales IPV participantes que estén en mora en el año inmediatamente precedente, constituyendo menos del 40% de la cartera total de préstamos del FONAVI de tal IPV participante en tal año precedente, en el año 1992 y cada año a partir de ahora, a menos que los montos agregados pagaderos bajo los préstamos del FONAVI hechos por tales IPV participantes que estén en mora en el año inmediatamente anterior constituyan menos del 35% del portafolio total de préstamos en tal IPV participante (...); b) Ningún fondo del FONAVI será puesto a disposición de ningún municipio a menos que dicha municipalidad no tenga ningún pago atrasado en la cuenta de recaudación de impuestos de empleadores, pagadero por dicho municipio de acuerdo a la legislación del FONAVI, a menos que dicha municipalidad haya entrado en un acuerdo con la SVOA⁵³ en relación al pago de dichas contribuciones.

⁵³ Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental

Por otro lado, y en lo que atañe a los dispositivos de intervención previstos por el acuerdo, el mismo establecía como una de las obligaciones de la entonces Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, “conducir las operaciones del FONAVI y manejar sus asuntos de acuerdo con prácticas administrativas, financieras, de ingeniería y bancarias saneadas, bajo la supervisión de una administración calificada y experimentada y un plantel competente en cantidades adecuadas” (Sección 5.01, inciso a). Asimismo, el documento preveía el establecimiento de un “comité de asesoramiento”, que funcionaría bajo la dirección del Secretario de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, formado por cuatro consultores y otros cuatro miembros, cuyas calificaciones, experiencia y términos de referencia debían ser aceptables para el banco. Incluso el término de contratación de dichos consultores estaba establecido por el convenio (18 meses). Las funciones de tal comité consistirían en brindar asistencia a la Secretaría en el control del cumplimiento del proyecto y coordinar las actividades técnicas entre el prestatario, el Banco, los IPV y los consultores contratados para la ejecución del proyecto.

A este respecto cabe resaltar que, si bien este tipo de personal es incorporado con carácter Ad-Hoc, muchas veces en la práctica suele ocurrir que finalizado el proyecto para el cual fue seleccionado, el plantel respectivo o parte de él es “absorbido” por la cartera estatal en cuya órbita se desarrollaba el proyecto, o bien por otros proyectos o jurisdicciones. Esto opera como un importante dispositivo de intervención, o, cuanto menos, como un refuerzo del dispositivo respectivo, puesto que es altamente probable que los agentes integrantes de estos planteles tiendan a reproducir las prácticas, ideologías y saberes que incorporaron durante su experiencia como miembros funcionales al proyecto internacional al que sirven.

Otros dispositivos relevantes operados por el Banco en esta etapa que cabe mencionar, si bien algunos de ellos no estaban destinados específicamente al sector vivienda, pero

apuntaban al fortalecimiento de los niveles subnacionales de gobierno y, por lo tanto, atendían a la “lógica descentralizadora” y de “desarrollo local” (para el mejor desempeño fiscal de los gobiernos locales) que la institución financiera aplicaba en ese entonces, son los Programas de Desarrollo Municipal, de los cuales el PDM-I sería implementado en este período, y el siguiente en 1995, ya durante la presidencia de Menem:

Como otros proyectos de desarrollo municipal implementados en la Región en ese momento, el PDM-I estaba firmemente asentado sobre tres de los cuatro pilares principales de la agenda urbana del Consenso de Washington, focalizando en una administración fiscal sólida, desempeño administrativo mejorado y provisión eficiente de servicios públicos (...). (Zanetta, 2003, p. 258).

Como veremos a continuación, este papel de los organismos multilaterales de crédito en el ámbito de las reformas políticas y administrativas, se intensificaría y diversificaría hacia fines de la década, cuando la Presidencia de Carlos Saúl Menem emprende la reforma neoliberal más profunda de la Región, convirtiendo a Argentina en la seguidora más radical de las recetas de dichos organismos.

IV.3.2.-La década de los '90: los dispositivos “blandos” en el centro de la escena.

Como afirma Zanetta (2003), durante la década de los '90 el Banco Mundial declinó considerablemente, desde el punto de vista financiero, sus operaciones en el sector vivienda y gobiernos locales en Argentina. Tal es así que, de la cartera de préstamos del período, sólo el 3% correspondieron a vivienda y gobiernos municipales (Zanetta, 2003).

No obstante, ello no impidió que, siguiendo los lineamientos generales de política externa y las condiciones internas e internacionales imperantes en esta etapa, que ya hemos detallado en los acápites anteriores, los órganos y organismos internacionales –entre ellos, los actuantes en el seno de la ONU-, continuaran ejerciendo una diferencia considerable en materia de política habitacional.

En el caso específico del Banco Mundial, su retroceso en cuanto a la intervención mediante dispositivos “duros” no obstó a que continuara operando otros mecanismos de participación: en especial, de naturaleza *ideacional* o ideológica. En este sentido, resulta particularmente trascendente un informe del año 1993 –cuyo título (“*Argentina: de la insolvencia al crecimiento*”) ya demuestra el beneplácito del Banco por las reformas implementadas en los tres primeros años de la administración menemista (Banco Mundial, 1993, p- vxi)-, aunque manifiesta (mediante recomendaciones concretas) la necesidad de profundizarlas. El informe se pronuncia de este modo respecto al acuerdo en cuyo marco se produjera la consolidación de la descentralización del FO.NA.VI, y los resultados de la misma:

El acuerdo de agosto de 1992 con las Provincias ayuda a compensar el desequilibrio entre el sistema de seguridad social y otras demandas sobre el Tesoro fijadas en el Régimen de coparticipación (...). El acuerdo deja colocadas transferencias por alrededor de 1,5 millones por conceptos diferentes a la coparticipación, incluyendo el FO.NA.VI., las que resultan menos efectivas en conseguir sus objetivos proclamados. Las transferencias a las provincias por conceptos diferentes a la coparticipación deberían ser consideradas un instrumento de ajuste estructural y en ese sentido deberían ser vinculadas a mejoras en el desempeño fiscal de las provincias.

Este documento corrobora, para el caso específico de Argentina, lo afirmado en la sección precedente en cuanto a que desde la perspectiva del Banco Mundial, la descentralización –incluyendo la de la política habitacional-, tuvo propósitos eminentemente fiscales, no concibiéndose siquiera como un mecanismo de mejora sectorial, sino más bien como una medida más dentro de un paquete de “instrumentos de ajuste” que los gobiernos receptores debían poner en vigor.

Más adelante, el informe señala la necesidad de profundizar las medidas de austeridad, reduciendo las transferencias marginales, o bien transfiriendo gastos adicionales a las Provincias. Otra opción, según el documento en análisis, consistiría en refundir (*recast*) en el Presupuesto los 2.2 billones de gastos no coparticipables, incluyendo en este último monto los

900 millones previstos como “piso” de transferencias a las Provincias en el marco del FO.NA.VI.:

Con el acuerdo de las provincias, algunos o todos estos recursos podrían ser consolidados en un programa de subsidios en bloque a ser distribuidos en proporción al desempeño de las provincias en sus ahorros corrientes y/o para reembolsar el costo de las reformas acordadas, tales como las indemnizaciones a los trabajadores afectados o las reformas provisionales provinciales. Este fondo podría ser complementado con: (i) mejoras incrementales en los recursos agregados coparticipables y (ii) préstamos provenientes de instituciones financieras multilaterales. Un fondo de U\$S 2.0-3.0 billones podría proveer un incentivo poderoso para ajustar los gastos e ingresos y proveer una fuente continua del tan necesitado financiamiento a nivel provincial. El fondo sería administrado por una unidad ejecutora de proyecto establecida en la oficina de presupuesto; dicha unidad calcularía el valor neto presente, y desembolsaría contra proyectos que cumplan la prueba de un valor positivo presente. (Banco Mundial, 1993, p. xxiii).

En las páginas siguientes el documento va más allá y califica al FO.NA.VI como un programa “antieconómico”, cuya supresión sería un objetivo deseable. El informe señala que, si bien no se encontraba disponible, a esa fecha, ninguna evaluación de costo-beneficio, “existen buenas razones para creer que su valor neto presente será negativo con tasas razonables de descuento”. El programa –agrega-, absorbió 900 millones del presupuesto de 1992 y tiene varios desperfectos graves. En consecuencia, y a criterio del Banco:

(...) una opción atractiva y factible sería eliminar el programa dentro de los próximos dos o tres años. Estos fondos tienen un alto componente de ahorro gubernamental, principalmente porque el FO.NA.VI no atrae ningún financiamiento externo. (Banco Mundial, 1993, p. xxvi).

A continuación, sostiene que los ahorros resultantes de esta y otras reformas podrían emplearse para financiar proyectos en materia de infraestructura energética, o para mejoras en la salud y educación, pero no plantea cuál o cómo debería ser el instrumento alternativo de política habitacional que reemplazaría al FO.NA.VI., lo que sugiere que la postura del Banco era, directamente, la de bregar por la supresión de las políticas de construcción y provisión de viviendas por parte del Estado Nacional.

Las dos alternativas sugeridas por el Banco Mundial –“consolidación” del FO.NA.VI. en un fondo donde concurrieran aportes internacionales; virtual eliminación del mismo-,

fueron intentadas (sin éxito), por el Poder Ejecutivo, en cuatro oportunidades, y mediante cuatro medidas distintas (tres proyectos de ley y un decreto de necesidad y urgencia).

La primera “solución” es tratada de ser puesta en vigor en 1996, cuando la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación eleva al Congreso un proyecto de ley que preveía, entre otros aspectos:

(...) la integración del FONAVI con el sistema financiero. Se pretendía que el FONAVI, al igual que el BHN, transformara su cartera de hipotecas en dinero mediante la securitización de esos documentos. Se trataba también de movilizar un *stock* acumulado no utilizado, que se estimaba en \$210 millones hacia 1996 y que habían sido transferidos en 1992. Se proponía asimismo hacer concurrir en el FONAVI todos los potenciales aportantes de recursos financieros: la banca multinacional --BID, Banco Mundial-- el BHN, Banco Nación y Pcia. de Buenos Aires y el mercado de capitales nacional e internacional. (Cuenya, 2005).

No obstante, el mencionado proyecto no prosperó, obteniendo sólo sanción en Cámara de Diputados, debido a la oposición que al mismo manifestaron dos actores principales: en primer lugar, las provincias (reunidas en el Consejo Federal de la Vivienda), entidad esta última que alegó que la norma proyectada desvirtuaba el “espíritu federalista que había sido acordado en la ley 24.464” y, en segundo término, las empresas constructoras, quienes vieron amenazadas las ventajas que las obras del FO.NA.VI les significaban dentro de la cultura de la “patria contratista” (Cuenya, 2005, con cita de varios artículos publicados por diarios de la época).

Dos años más tarde, la Secretaría de Desarrollo Social intenta nuevamente introducir modificaciones al Sistema Federal de la Vivienda, consistentes con las propuestas del Banco Mundial en su informe de 1993. En esta oportunidad, el énfasis se pone en la necesidad de que se neutralicen los desvíos en la utilización de los fondos transferidos en el marco de la operatoria FO.NA.VI., previéndose, a estos efectos, un sistema de “premios” para aquellas provincias que cumplieran con el destino previsto, y, por el contrario, “castigos” para aquellas que no respetaran su afectación específica (Cuenya, 2005).

En tercer término, en abril de 1999 se inicia un fuerte debate por los fondos a asignar al FO.NA.VI. En ese mes, el Poder Ejecutivo dicta el Decreto N° 455, el cual, con el principal propósito de ajustar el déficit fiscal y cumplir con los compromisos asumidos ante los organismos multilaterales –en particular, el Fondo Monetario Internacional-, prevé fuertes quitas al Fondo. El Artículo 9 de dicho decreto disponía, concretamente, la suspensión de la obligación del Tesoro Nacional de aportar el piso de \$900 millones anuales previsto por el Artículo 3° de la Ley N° 24.464:

Once provincias peronistas se opusieron a esta medida través de sus legisladores, aduciendo que el *Decreto 455* se acomodaba a los requerimientos del FMI (...).En mayo de 1999 se logró un acuerdo respecto de los montos (los gobernadores lograron una rebaja de 100 millones en el ajuste). Pero la contienda se volvió a plantear más adelante con la discusión del presupuesto para el año 2000. De acuerdo a la prensa, el Presupuesto presentado en Washington al FMI en setiembre de 1999 preveía un crecimiento del PBI del 3,5% y un déficit fiscal de \$4.500 millones para el año próximo. Como ese nivel de crecimiento no alcanzaría para mantener el nivel vigente de gasto se proponía un ajuste cercano a los 1.800 millones aplicables a: gastos reservados, aportes del tesoro a las provincias, Programas de empleo, Gastos de la Administración Nacional (reducciones de planta y sueldos de empleados públicos), promoción industrial, Fondo del Conurbano y al FONAVI. Se eliminaría el FONAVI quitándose a las provincias el manejo de los recursos y se lo incorporaría a un nuevo fondo, el Fondo de Desarrollo Humano. De los 700 millones que había manejado hasta ese momento el FONAVI recibiría sólo recibiría 225 millones. (*La Nación*, 29/10/99). Se trataba de un fuerte golpe al FONAVI que implicaba su cuasi eliminación. (Cuenya, 2005).

Estos tercer y cuarto intentos de dismantelar el FO.NA.VI tampoco prosperaron. Nuevamente, la oposición de las Provincias fue más fuerte y el Poder Ejecutivo no logró cumplir con su intención de ajustar el déficit y complacer a los acreedores externos, vía supresión del principal instrumento de política habitacional. No obstante, mediante el Artículo 3° del Convenio entre los Gobernadores provinciales en ejercicio y Gobernadores electos, ratificado mediante la Ley N° 25.235, sancionada en enero de 2000, se dispuso que las Provincias podrían no destinar "...a los fines específicos los fondos signados por leyes especiales, hasta un 50% del valor de los mismos". En consecuencia, los fondos que definitivamente se asignaran a vivienda durante dicho ejercicio fiscal, dependerían de las decisiones tomadas por cada jurisdicción, en base a las necesidades respectivas (Ministerio de Economía, 2000, p. 8).

Además, las cifras demuestran que el FO.NA.VI –además de descentralizado- fue drásticamente comprimido durante la década de los '80 y, sobre todo, en los '90. En efecto, un informe elaborado por el entonces Ministerio de Economía y Producción (s.f.), da cuenta de este fenómeno de achicamiento, sosteniendo que, si bien el nivel absoluto de los fondos asignados al FO.NA.VI se incrementó durante la década en estudio, su participación relativa como porcentaje del PBI se fue reduciendo, comparándolo con el decenio anterior, ya que mientras a comienzos de 1980: "...el FONAVI, representaba un 0,49%, en promedio del total del PBI, entre 1981 y 1991, el PBI medido en dólares creció y la participación del FONAVI en el PBI pasó a ser en promedio del 0,3%".

Es decir, que, a pesar de los intentos fallidos de plasmar en normas algunas de las reformas específicas sugeridas desde la esfera internacional que hemos sintetizado más arriba, en la práctica las mismas tuvieron influencia, en el sentido de reducir notablemente el "peso fiscal" del FO.NA.VI, y, por ende, su virtualidad como instrumento político para atención de las necesidades habitacionales de los sectores más vulnerables; prevaleciendo, una vez más, y como fue la regla durante esta etapa, el interés economicista-fiscalista por sobre dichas necesidades.

Para concluir, cabe señalar, en línea con lo manifestado en las secciones precedentes, que no sólo los organismos multilaterales de crédito ejercieron una influencia considerable en las políticas habitacionales del período en estudio, sino que en el diseño e implementación de las mismas también tuvieron una incidencia trascendente otros órganos, organismos y conferencias actuantes en el seno de la ONU. En este sentido, un informe de la entonces Directora Nacional de Políticas Habitacionales (Martínez de Jiménez, 2001), da cuenta de la gravitación que las recomendaciones y lineamientos surgidos de Hábitat II ejercieron en el diseño e implementación de las políticas de vivienda durante la segunda mitad de la década del '90 y comienzos del decenio siguiente. Entre otros aspectos, en este último documento se

destaca que la Comisión nacional creada para el seguimiento de dicho Plan, y para la preparación para la Conferencia Estambul + 5, recomendaba que se profundizara la descentralización de la política de vivienda, como una herramienta considerada indispensable para incrementar la eficiencia y la eficacia de dichas políticas:

Incrementar la eficiencia y eficacia de los programas habitacionales financiados con fondos públicos promoviendo: La descentralización de la política de vivienda hacia los niveles de gobierno provincial y local. Para ello es necesario reforzar el apoyo en capacitación, en los diferentes niveles de gestión que incorpore innovaciones metodológicas y tecnológicas, para que el enfoque convierta la vivienda en un proceso social mediante la participación activa de Organizaciones de Base y familias destinatarias (...) (Martínez de Jiménez, 2001, p. 221).

IV.4.- Reflexiones finales.

La construcción y provisión de viviendas por parte de las autoridades nacionales constituyó un rasgo característico y trascendente de las políticas de infraestructura social durante el Estado de Bienestar y, en el caso de Latinoamérica, en la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones.

En Argentina, tales políticas comienzan a consolidarse a partir de la década del '40, aunque su posterior evolución histórica quedó sujeta a múltiples vaivenes institucionales y cambios ideológicos (sobre todo, la concepción del gobierno de turno en torno a la planificación), que afectaron la constitución de un proyecto de desarrollo integral, que permitiera mejoras significativas y continuadas en el déficit habitacional y en las condiciones habitacionales de las distintas regiones.

No obstante, a partir de 1977, con el primer paso hacia la descentralización del FO.NA.VI., estas discontinuidades se acentúan y adquieren un “hilo conductor-deconstructivo”: el principio de subsidiariedad de la acción del Estado Nacional, sobre el cual se asientan una serie de acciones: privatización, descentralización, tercerización, etc.

Los organismos internacionales fueron actores claves de estas reformas, proponiéndolas, legitimándolas y/o convalidándolas (y, en algunos casos, como veremos en la sección siguiente, “imponiéndolas”) como parte de los programas de ajuste estructural implementados a partir de la década de 1980, y profundizados en el decenio siguiente.

Sección V:

Conclusiones y reflexiones finales

“De acuerdo a esta perspectiva de análisis, las reformas en los aparatos institucionales del estado, en la dotación de recursos, en sus metas, pueden ser interpretadas, fundamentalmente, como expresión de las tensiones y transformaciones políticas –es decir, de las relaciones de poder y dominación- que el ajuste introdujo en la estructura económica y social y en las representaciones y prácticas culturales de la gente. (...)

Pero en todos los casos, y por lo que se acaba de plantear, resulta claro que la dimensión política y no meramente administrativa de la reforma del estado, estuvo a cargo del ajuste estructural. Al dejarla de lado, el tratamiento del tema por gran parte de la literatura redujo el estado a sus aparatos de gestión o al análisis de políticas puntuales guardando silencio respecto de los factores políticos que generaron las condiciones de posibilidad a la reforma y le otorgaban sentido.” (Vilas, s.f).

V.1. Recapitulación.

En el presente trabajo se planteó como objetivo general el análisis del rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina. También se propuso el desarrollo de teoría sobre el rol de los organismos internacionales en los procesos de cambios de políticas en Argentina, a través del análisis del caso citado.

Se partió de la hipótesis que dichos órganos y organismos habrían desempeñado un rol nodal en tal proceso; rol que se habría manifestado tanto a través del diseño y puesta en práctica de dispositivos de intervención de tipo “duro”, como “blandos”. También se hizo hincapié, al presentar nuestra respuesta tentativa y en el desarrollo posterior, en la necesidad de tener debidamente en cuenta las condiciones endógenas que habrían resultado de algún modo, facilitadoras del ejercicio de este rol; entre ellas, la posesión de capital económico y simbólico que detentaron los organismos en análisis, así como ciertas condiciones propias de los países receptores de las reformas y sus dinámicas internas (en este caso, Argentina). La

falta o debilidad de la densidad nacional (Ferrer, 2004) y la existencia de actores internos y transnacionales que actuaron de modo alineado o funcional a los organismos internacionales y sus intereses, integrando complejas redes transnacionales, fueron las condiciones identificadas preliminarmente como factores principales que habrían coadyuvado a que el rol de dichos organismos adquiriera la centralidad mencionada.

También se afirmó que el ingreso de todos estos nuevos actores a la escena de la política habitacional habría configurado, en términos de O'Donnell (1982), una “crisis de expansión de la arena política”, pues la misma logra modificar la matriz esencialmente estado-céntrica de las décadas anteriores, sustituyéndola por un esquema de concentración de tipo compartido (Rodríguez y Taborda, 2001).

Teniendo en cuenta este objetivo y estas afirmaciones iniciales, en los acápites que siguen, intentaremos poner de relieve y sistematizar los aportes que el análisis efectuado en las Secciones precedentes, en particular: III: “La ONU y la descentralización de la política habitacional” y IV “El proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina: dinámicas internas y dispositivos externos” –teniendo en cuenta el marco teórico presentado en la Sección II: “Delimitación conceptual y revisión teórica”, ha realizado para el cumplimiento del objetivo general planteado. Asimismo, trataremos de determinar si la hipótesis planteada aparecería corroborada o refutada a raíz de dichos aportes.

Para ello, seguiremos el siguiente esquema: En primer lugar, efectuaremos algunas consideraciones preliminares sobre los alcances y limitaciones del estudio realizado. En segundo término, se intentará caracterizar el rol de los órganos y organismos internacionales, presentando una categorización teórica que se elabora a partir de la evidencia empírica obtenida, y que lo clasifica en tres aspectos o dimensiones centrales: una *propositiva*, otra *impositiva* y otra *convalidante o legitimante*.

A continuación, se intentan identificar y caracterizar el “quién” del rol; es decir, las redes transnacionales que apoyaron o promovieron la descentralización de la política habitacional, los órganos y organismos de la ONU que actuaron como “organizaciones de enlace” de dichas redes; y el “con qué”: principales dispositivos de intervención por ellos desplegados.

Seguidamente, se analizará a la descentralización en tanto dispositivo de intervención de las reformas neoliberales, y, siguiendo lo expresado en nuestra hipótesis, se intentará evaluar las condiciones configurativas de la densidad nacional que, de conformidad con el análisis realizado, parecen haber resultado claves al momento del desarrollo del rol de los organismos internacionales estudiados en el proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina.

Para concluir, se presentará la agenda de investigación pendiente o emergente del presente trabajo, tratando de resumir aquellos interrogantes que aún quedarían por responder.

V.2.- Alcances y limitaciones del estudio realizado.

El estudio de reformas sectoriales como las aquí estudiadas se ha topado, en términos generales, con ciertas dificultades derivadas de la falta de registros sistemáticos de la evolución de las áreas respectivas. Por ejemplo, si se toma el dispositivo “préstamos externos”, tanto las áreas nacionales consultadas (Oficina de Deuda Pública), como las internacionales (Centro de Información de las Naciones Unidas –CINU-; delegaciones en el país del Banco Mundial y del PNUD), manifestaron no tener registros de las operaciones externas en el sector vivienda ni información específica al respecto. Estas dificultades se acentúan en el caso del inicio del proceso de descentralización, el cual, al haberse producido

en el contexto de un gobierno de facto, tiene huellas aún más “difusas” en lo que a sustento documental se refiere.

Respecto a los dispositivos “blandos”, si bien los mismos cuentan con cierta evidencia escrita –por ejemplo, informes de consultorías y misiones de expertos-, en este tipo de dispositivos adquieren un papel central vínculos y herramientas de intervención de naturaleza informal que, por definición, no cuentan con soporte documental.

Como consecuencia de lo expuesto en los párrafos precedentes, la identificación y análisis de dispositivos debió efectuarse en base a la literatura especializada y una búsqueda exhaustiva en centros de documentación oficial; en particular, el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que posee, en este sentido, y a nuestro criterio, una de las bases documentales más completas para el estudio de políticas públicas.

En el acápite siguiente se recapitulan y sistematizan los indicios concretos que el análisis de dichos documentos, y, sobre todo, de los distintos niveles de contexto de producción de los mismos, han aportado para permitir dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, a pesar de las dificultades metodológicas apuntadas.

V.3.- ¿Cuál fue el rol de los órganos y organismos actuantes en el seno de la ONU en el proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina?: proposición, imposición y legitimación o convalidación?

En las secciones anteriores, se identificaron diversas evidencias de distinta naturaleza –evidencias directas e indicios-, que ponen de relieve la efectiva existencia de un rol de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en el proceso analizado. Las evidencias aportadas consisten en una serie de documentos, sistematizados en la Sección IV,

donde organismos como el PNUD y el Banco Mundial han expresado recomendaciones concretas sobre la mejora de la política habitacional; mejora que incluía generalmente a la descentralización del FO.NA.VI -o a la descentralización en general- como una reforma necesaria para aumentar la eficiencia del rol estatal en la provisión de vivienda social.

En cuanto a los indicios, la efectiva existencia de un rol de los organismos internacionales en la reforma estudiada y las características del mismo puede ser afirmada y analizada en base a las siguientes señas principales:

- a) Tanto el inicio como la consolidación del proceso de descentralización de la política habitacional se producen en el marco de gobiernos que, más allá de las diferencias en su legitimidad de origen (uno de facto, otro constitucional), tienen como rasgos comunes una estrecha relación con los organismos internacionales y un apego profundo a las recetas políticas y económicas generadas o diseminadas desde los mismos. Apego que alcanzó, incluso, niveles inusitados en la Región. Esta vinculación con la esfera internacional, fue, sin dudas, un determinante político clave (uno de los más significativos del período), y la misma tuvo impacto en casi todos los aspectos de la vida social y política; en lo que aquí interesa, en las reformas encaradas y en el modo en que las mismas se llevaron a cabo;
- b) Se observan similitudes entre la forma de concebir o al menos de presentar a la descentralización por parte de los organismos internacionales y del Gobierno Nacional. En uno y otro caso, la misma es asociada a un mejor desempeño fiscal, una mayor participación de la población y otros “valores” análogos. Esta similitud, sumada a lo afirmado en el punto anterior en cuanto a la vinculación con los organismos internacionales durante las etapas en estudio, hace presuponer que la misma no fue una mera coincidencia, sino que estuvo ligada a un proceso de apropiación o internalización de las recetas propiciadas desde la esfera

internacional; apropiación que no sólo fue efectuada por el gobierno, sino también, y como vimos, por otros actores internos (como los medios de comunicación masiva);

- c) Parece cuanto menos, sugerente el hecho que el inicio del proceso de descentralización haya tenido lugar un año después de Hábitat I, y su consolidación poco antes de Hábitat II; reuniones que, como dijimos, constituyeron dos hitos en políticas de vivienda y desarrollo urbano a nivel internacional, y que precisamente tuvieron como uno de sus ejes centrales de discusión la redefinición de los roles de los distintos actores de dichas políticas; entre ellos, los gobiernos locales. Y, más aún, que las modificaciones en el FO.NA.VI intentadas por el Poder Ejecutivo durante la década de los '90 que analizáramos en el último acápite de la sección precedente, se hayan articulado luego de que el Banco Mundial en 1993 presentara recomendaciones para la Argentina cuyo contenido resulta casi idéntico al de las reformas planificadas por el Poder Ejecutivo.

En base a estos indicios, y a las demás evidencias presentadas en las secciones precedentes, procedemos a dar respuesta al interrogante de investigación planteado. En este sentido, y como dijimos al presentar nuestro problema, con cita de González y Taborda (2001), la participación de los actores puede descomponerse en tres dimensiones: interés (posición que adopta el actor en un momento determinado); valor (importancia que le asigna al “juego de fuerzas y a la lucha por la orientación de las intervenciones”) y tipo de participación (“duración y características del involucramiento”).

La *posición adoptada por la ONU* en relación a la descentralización de la política habitacional fue ampliamente desarrollada en la Sección III, donde quedó demostrado, a

través del análisis de los principales documentos-dispositivos producidos por dicha organización en los períodos seleccionados, que la misma promovió una descentralización de tipo operativo en el ámbito de las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

No obstante, mientras que durante las décadas de 1960 y 1970 se hace énfasis y se resalta la necesidad de existencia de órganos centrales de planificación, que tracen los lineamientos generales de la política habitacional en el contexto de los planes generales de desarrollo de cada país, dicho énfasis parece desaparecer o al menos desdibujarse en las décadas siguientes, donde la consolidación del paradigma “neoliberal” no sólo promueve el abandono de la planificación nacional del desarrollo sino que responsabiliza a esta última por los “grandes males” que habrían causado la ineficiencia y desborde del aparato estatal; entre ellos, precisamente, un excesivo centralismo.

En los ‘90, el desarrollo se concibe, en cambio, como una cuestión de “gobernanza local”; una cuestión que, por diversas razones, halla su ámbito natural en el espacio local y no en el nacional. Por ende, en este período, más que una descentralización operativa, el paradigma neoliberal –y el discurso de los organismos internacionales funcionales a este último, incluida la ONU-, lo que se promueve es un verdadero traslado de los epicentros del desarrollo desde los niveles nacionales hacia los locales.

Retomando nuevamente la terminología de Rodríguez y Taborda (2001) presentada en nuestro marco teórico, más que una mera redefinición en los estilos de gestión, consistente en un cambio en la distribución territorial de las decisiones (en este caso, en materia de política habitacional), lo que se impone (al menos desde el plano discursivo), es, pues, como adelantáramos en nuestra hipótesis, tomando la clasificación de O’Donnell (1982), una ***crisis de expansión de la arena política***, donde *nuevos* actores –o, mejor dicho, viejos actores con renovados intereses y posiciones- (en particular, organismos internacionales, gobiernos locales, empresas multinacionales, etc.), interpelan a los actores tradicionales (el gobierno

nacional, las empresas constructoras beneficiadas con la operatoria inicial del FO.NA.VI), y logran tomar una intervención en la planificación, implementación y control de las políticas públicas que hasta entonces les era ajena.

En cuanto al *valor* asignado por los organismos internacionales integrantes del sistema de la ONU a la descentralización de la política habitacional, como afirma Cao (2003), la descentralización fue puesta por los organismos internacionales al mismo nivel (o a uno aún mayor) que otros pilares de las reformas neoliberales, entre ellos, la desregulación de los mercados, la apertura externa y las privatizaciones. Ello por cuanto la descentralización traduce una de las manifestaciones más claras de la subsidiariedad del Estado, y tiende a desmembrar la acción del Estado Nacional en acciones de menor alcance que, de este modo, descomponen la política pública –otrora de dimensión nacional-, en acciones focalizadas tanto desde el punto de vista territorial como de la población a la cual se dirigen. Como veremos en el punto 3 de las presentes conclusiones, esta “jerarquización de la descentralización” hace que la misma deba ser considerada, en sí misma, como uno de los grandes dispositivos de intervención de los organismos internacionales en los asuntos internos de los Estados.

En cuanto a la *duración y a las características del involucramiento*, el análisis efectuado nos permite concluir que los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU desempeñaron roles múltiples, estratégicos y de larga duración en el proceso de descentralización de la política habitacional en Argentina. Podemos clasificar dichos roles en tres tipos centrales: propositivo-promotor, “impositivo” y legitimante y/o convalidante.

El *rol propositivo* se refiere al hecho que los órganos y organismos mencionados presentaron, propusieron y promovieron la descentralización como una reforma necesaria para alcanzar determinados objetivos políticos y fiscales; en particular, la reducción del déficit, el

aumento de la eficiencia de la operatoria del FO.NA.VI y una mayor *cercanía con la comunidad* por parte de los ejecutores de las políticas habitacionales.

Esta primera especie de rol se ejerció o estuvo asociado, en general, a dispositivos de intervención “blandos” o simbólicos, como consultorías, misiones de expertos, informes, conferencias, etc., a través de los cuales se fue generando, en forma de recomendaciones y otras pautas no vinculantes, una verdadera estratificación o sedimentación de propuestas y enfoques acerca de la descentralización. Los canales de comunicación y los vínculos de tipo no formal, como aquellos establecidos por los Gobiernos de 1976 y 1989 con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, parecen haber constituido también un mecanismo importante; principalmente, en la relación con los organismos multilaterales de crédito.

El rol “*impositivo*” se vincula a aquellos casos en que las reformas integraron o estuvieron apoyadas, mejor dicho, por condicionalidades duras; es decir, se halla generalmente asociado a la concesión de préstamos que –como en el Préstamo para el Sector Vivienda otorgado por el Banco Mundial en 1987-, estaban atados a la realización de reformas específicas, vinculadas directa o indirectamente a una mayor descentralización de la política habitacional. Este rol parece haber surgido o bien haberse intensificado al menos a partir de la década de 1980, cuando los organismos multilaterales de crédito –en particular, el Banco Mundial-, redefinen su accionar, pasando de meros actores financieros a actores esencialmente políticos, encargados de promover, precisamente, a través de este tipo de préstamos, el abanico de reformas usualmente calificadas como “neoliberales” o de “ajuste estructural” (privatización, desregulación, descentralización, tercerización, etc.).

Cabe aclarar no obstante que, concordantemente con lo que venimos afirmando desde el comienzo, la concreción de estas reformas no fue tarea ni responsabilidad exclusiva de los organismos internacionales, sino que fue favorecida y permitida por una serie de condiciones

endógenas (entre ellas, los niveles de densidad nacional, aspecto en el que profundizaremos más adelante). Por ello, al calificar a esta dimensión del rol de la ONU como impositiva no queremos abandonar esta hipótesis; por el contrario, el estudio realizado nos lleva a reafirmar que tales “imposiciones” no hubieran sido posibles sin la anuencia de las autoridades competentes a nivel nacional para tomar los préstamos, y, sobre todo, sin la existencia de un “clima de época” favorable a las mismas (clima apoyado, sostenido y promovido por una amplia red de la que participaron empresas, medios de comunicación, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y buena parte de la sociedad civil, entre otros actores).

En consecuencia, calificamos a este rol como “impositivo” principalmente para diferenciarlo de roles de características más “blandas” o ideacionales, como el propositivo y el legitimante o convalidante, y para graficar que, en el contexto de los dispositivos de intervención a través de los cuales se materializó el rol impositivo (préstamos atados otorgados en el marco de crisis de la deuda), la libertad de los gobiernos para negociar condiciones, si bien no totalmente suprimida, estaba claramente limitada por dichos contextos.

El rol *legitimante* o *convalidante*, por su parte, está íntimamente asociado al rol propositivo, ya que se refiere al otorgamiento de sustento técnico o “de expertos” a las propuestas descentralizadoras. Este rol se expresa, pues, a través de las explicaciones y argumentaciones sobre la conveniencia de descentralizar, vinculándose, pues, íntimamente, con la crítica al centralismo propia del Estado de bienestar o de los Estados enrolados en el modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones; crítica que fue uno de los “pilares” o presupuestos básicos para la Reforma del Estado. El ejercicio de este rol se sustentó, además, en términos generales, en tres argumentos: la existencia de “comunidades epistémicas” que avalaban, de modo “científico”, la conveniencia de descentralización; la

atribución de mejores capacidades para atender las necesidades locales a las autoridades más cercanas a la población respectiva y, finalmente, el argumento fiscalista o “eficientista”, que, especialmente defendido por los organismos multilaterales de crédito, hacía hincapié en la necesidad de lograr mayor austeridad y ordenamiento en las cuentas públicas. A continuación desarrollamos brevemente cada uno de estos argumentos.

Es en este rol donde adquieren un protagonismo y una importancia particularmente central las comunidades epistémicas funcionales al discurso de los organismos internacionales; entre ellos, los comúnmente llamados “*think tanks*” del neoliberalismo, quienes, junto a las agencias técnicas especializadas de los propios organismos, asumieron la relevante tarea de recubrir de un velo “académico-científico” el contenido y las finalidades políticas de las reformas.

Otro argumento que se empleó en el marco del ejercicio del rol legitimante o convalidante fue, como ya adelantamos, el relativo a que las cuestiones de vivienda y hábitat pueden ser mejor abordadas por las autoridades regionales o locales, debido a que éstas conocen mejor las particularidades físicas y socioculturales del lugar, y, por lo tanto, pueden brindar una respuesta más eficiente y adecuada a las necesidades de la población, promoviendo de este modo el ideal del “desarrollo local”.

El tercer gran argumento fue de tipo fiscalista o “eficientista”, y giró en torno a las deficiencias y déficits fiscales y/o presupuestarios que se habían producido en el marco de las operatorias de tipo centralizado o semi-centralizado; en el caso particular de Argentina, del FO.NA.VI, donde se hizo hincapié, por ejemplo, en las bajas tasas de recupero de los créditos y otras fallas análogas.

A pesar que a simple vista podría pensarse que el rol “impositivo” fue el más relevante, debido a que es el que consiste, precisamente, en reformas “obligatorias” (en el sentido ya expuesto), a nuestro criterio el rol legitimante-convalidante fue el más

trascendente, por dos motivos o desde dos perspectivas principales. En primer lugar, porque este último sirvió para cimentar las bases de la redefinición general de las relaciones entre Estado-mercado-sociedad-actores internacionales en las cuales se inscribió la descentralización de la política habitacional, y que implicó, en resumidas cuentas, y como sintetizaban Kullock y Murillo (2012) en la cita con la que abriéramos la sección precedente, la consagración del Estado Nacional como un “actor perdedor”, y de la planificación nacional del desarrollo como un instrumento ineficiente, innecesario y “retrógrado”.

En segundo lugar, sin el discurso convalidante, y la fuerza con que el mismo logró instalarse, no sólo en los estamentos políticos y del *establishment* económico-financiero, sino también en la sociedad en su conjunto, en los medios de comunicación y en aquellas organizaciones del tercer sector que operaron, consciente o inconscientemente, de modo funcional a la Reforma del Estado, no hubiera sido posible el ejercicio de los otros dos roles que señaláramos precedentemente. Es decir, las propuestas y las imposiciones habrían quedado trucas, ante la ausencia de un fundamento sólido que lograra prender en la sociedad civil y política del modo en que las reformas “neoliberales” como la descentralización lograron arraigarse.

Por otro lado, y como ya adelantamos, en la producción, transmisión y diseminación del discurso convalidante se observa tal vez más que en ningún otro plano cómo las redes transnacionales y las comunidades epistémicas ejercieron un papel clave, donde los organismos internacionales –en este caso, los actuantes en el sistema de la ONU-, lejos de constituir actores únicos y exclusivos, actuaron a lo sumo como organizaciones de enlace, en el marco de complejas redes de conocimientos y de capitales materiales y simbólicos, permitiendo la afluencia de los mismos para el cumplimiento de los fines propuestos.

Para concluir con el análisis del rol legitimante y/o convalidante, cabe señalar que, como hemos visto, los organismos internacionales, ante el fracaso de varias de las reformas

implementadas a sus instancias o bajo sus auspicios (entre ellas, la descentralización), reformularon varios de sus postulados, dando lugar a las conocidas como “reformas de segunda generación”, donde el lema de “achicar” el Estado es reemplazado o al menos complementado por el de mejorar su *performance* (por ejemplo, a través de los ya mencionados programas de fortalecimiento de los gobiernos locales).

En este sentido, sin embargo, ha sido frecuente que los organismos internacionales atribuyeran el escaso éxito de las modificaciones por ellos propiciadas a errores en la implementación por parte de las autoridades nacionales, a condiciones estructurantes de los esquemas administrativos locales u otros motivos análogos (véase el caso del Primer Préstamo del Sector Vivienda del Banco Mundial, cuyo informe final es un buen ejemplo de este tipo de enfoque).

Sin perjuicio de que en muchos casos estas conclusiones fueran acertadas, lo cierto es que las mismas permitieron, en buena medida, licuar o “camuflar” la propia responsabilidad de los organismos por su participación en las reformas, y, al mismo tiempo, justificar el cambio de enfoque que abriría el paso a las “reformas de segunda generación”.

Volviendo a la cuestión de la *duración del involucramiento*, y retomando una conclusión que adelantáramos en la sección precedente, si bien el protagonismo de los organismos internacionales fue continuo y prolongado, la crisis de expansión de la arena política en el contexto de la cual los mismos lograron insertarse como nuevos actores claves del escenario político nacional, les permitió, una vez consolidado dicho protagonismo, que su rol se auto-reprodujera, sin necesidad de operar continua e indefinidamente dispositivos de intervención específicos al efecto.

Esta auto-reproducción también estuvo altamente coadyuvada por los actores políticos locales e internacionales cuyos intereses resultaban funcionales o tenían fuertes puntos de contacto con los de los referidos organismos. El rol de la burocracia local puede haber

constituido un instrumento clave en este sentido. A través de los procesos de trasvasamiento que hemos analizado en las secciones anteriores, y mediante los cuales el funcionariado de los organismos internacionales transmitía sus saberes, prácticas e ideologías al funcionariado nacional y este, a su vez, a los estamentos locales, se ponía en marcha un “adoctrinamiento” que muy probablemente luego permitía que esta burocracia “moldeada” por los expertos internacionales continuara reproduciendo los modelos instaurados por estos últimos, aún luego de concluida la vigencia formal de los dispositivos de intervención respectivos.

Por ejemplo, tomemos el caso de los préstamos externos que -más allá de las modificaciones que los mismos tendían a promover, en el caso de los préstamos de reforma estructural, y que explícitamente tendían a producir transformaciones “definitivas” el diseño y la dinámica del aparato estatal-administrativo- demandan la creación de estructuras administrativas específicas para su ejecución (las unidades ejecutoras de proyecto) que, más allá de su carácter presuntamente temporal y ad-hoc, frecuentemente y en la práctica terminan proviniendo en todo o al menos en parte de los cuerpos permanentes o semi-permanentes del Estado, o integrándose a estos luego de finalizado el proyecto respectivo. En estos casos, el personal nacional actuante en el marco de dichos proyectos se impregna de discursos y prácticas propios del prestador que probablemente luego tienda a reproducir, aún cuando la vigencia formal de la iniciativa haya finalizado.

En síntesis, el análisis efectuado nos permite concluir que la duración del involucramiento de los organismos internacionales en las reformas que hemos analizado en el presente trabajo y en las reformas político-administrativas en general, no debe medirse, reducirse o confundirse con la duración formal o “aparente” de los dispositivos a través de los cuales se ejerce dicha intervención, sino que deben intentar desentrañarse los reales impactos que el rol de los mismos genera en las prácticas y estructuras “permanentes” del aparato estatal, y que luego tienden a auto-reproducir su influencia.

Más adelante profundizaremos esta tesis, con referencia específica al análisis de la “*descentralización como dispositivo*”.

Respecto al “quién” del rol, en el caso específico de Argentina, el Banco Mundial parece haber actuado como la principal “organización de enlace”, o, en otras palabras, como el organismo actuante en el seno de la ONU que ejerció la influencia más considerable en materia de política habitacional, al menos, en lo que atañe a la consolidación del proceso de descentralización de dicha política en nuestro país.

Este rol central del Banco fue ejercido tanto a través de dispositivos blandos (informes y recomendaciones, en particular, el Memorándum Económico de 1984 –Banco Mundial, 1984- y el Informe emitido casi una década después, que ya hemos analizado en la sección precedente –Banco Mundial, 1993-), como duros (entre los que se destaca el Primer Proyecto del Sector Vivienda, del año 1988).

Otro organismo que ejerció una influencia considerable en la política habitacional Argentina fue el PNUD, cuya labor “técnica”, a través del Informe sobre el Sector Vivienda de 1987, brindó, como vimos, sustento técnico a la posterior intervención del Banco Mundial; o, en otras palabras, y utilizando la caracterización de los roles aquí propuesta, sirvió de dispositivo “legitimador o convalidante” de dicha intervención.

Las Conferencias Hábitat I y II también parecen, por último, haber surtido una incidencia importante. Así lo sugiere, como adelantamos, el hecho de que Argentina haya emprendido la primera reforma tendiente a la descentralización del FO.NA.VI precisamente un año después de la celebración de dicha conferencia. Documentos de la década de los ‘90 (en particular, el informe de la entonces Directora de Políticas Habitacionales –Martínez de Jiménez, s/f), que analizáramos brevemente al concluir la sección anterior-, hacen presumir que el segundo de los encuentros citados también cumplió un papel trascendente en las

acciones desplegadas por el Estado Nacional en materia de vivienda social durante la segunda mitad de la década mencionada.

V.4. La descentralización como un dispositivo clave de las reformas “neoliberales”.

Al comienzo sostuvimos que los documentos integrantes de la unidad de muestreo tenían un doble carácter, y así los analizamos a lo largo de las secciones precedentes: como expresiones de otros dispositivos de intervención y como dispositivos en sí mismos.

Luego del análisis efectuado podemos ir más allá y afirmar, como ya adelantamos, que *la descentralización fue en sí misma un dispositivo de intervención de los organismos internacionales, o mejor dicho, de las redes transnacionales por ellos integradas, en los Estados receptores de las reformas (en lo que aquí interesa, Argentina).*

En efecto, la descentralización fue un dispositivo en tanto permitió consolidar y profundizar la deconstrucción o al menos “reconstrucción” del Estado nacional sostenida como imprescindible por el paradigma dominante. En este sentido, debe tenerse presente que ninguna de las reformas implementadas en Latinoamérica constituyeron, como ya lo hemos afirmado en secciones precedentes, objetivos en sí mismas, ni acontecimientos aislados, sino parte de un verdadero plan de reformas en cuya constitución, cristalización e implementación intervinieron diversos canales de políticas, comunidades epistémicas y otras redes transnacionales.

En el caso específico de la descentralización del FO.NA.VI, dicho dispositivo fue operado por los organismos internacionales de modo y/o con el fin de:

- Fragmentar o deconstruir la acción masiva y sistemática del Estado Nacional en materia de vivienda social, reemplazándola por acciones focalizadas y mercadocéntricas;

- Corregir o minimizar los desfases financieros detectados durante la operatoria del Fondo, como parte de los programas de ajuste estructural y austeridad fiscal tendientes a proteger los intereses de los acreedores externos;
- “Licuar” o desplazar la problemática del déficit habitacional de la agenda nacional de desarrollo, hacia conceptos más difusos como el “derecho al hábitat”, el “desarrollo urbano” y/o el “desarrollo local”, operando, de este modo, un “vaciamiento de contenido⁵⁴” de la política habitacional.

La política de construcción y provisión de viviendas pasa así a ser un instrumento menor dentro de una agenda que promueve la autoconstrucción, el financiamiento privado y formas asociativas comunitarias para la producción y autogestión del hábitat.

No obstante, por razones de evidente conveniencia, el discurso y el accionar de los organismos internacionales intentó velar precisamente este carácter instrumental de la descentralización y presentar a las reformas como meros procesos sociopolíticos, como fenómenos casi naturales que respondían a la evidente ineficiencia de las anteriores matrices relacionales (en este caso, entre los diferentes niveles de gobierno). Por otro lado, el “endiosamiento” de los dispositivos y su presentación como metas políticas permitió “fetichizarlos” y evitar así que fueran cuestionados como tales. En otras palabras, fueron puestos al nivel de “leyes” o máximas, en buena parte, gracias al ejercicio por parte de los organismos internacionales del rol legitimante o convalidante que describiéramos en el punto anterior.

⁵⁴ Uno de los efectos de la “sublimación” del concepto de “desarrollo local” –o bien “desarrollo territorial”–, fue, como señala Boisier (2001), que la noción de desarrollo quedara vaciada de contenido. En efecto, denominaciones como “desarrollo territorial” y “desarrollo local”, ponen el énfasis en el espacio físico en el cual tiene lugar el proceso de desarrollo, en su *continente*, en lugar de centrarse en el *contenido*, es decir, debate sobre los actores, dinámicas, y, sobre todo, en las *metas sociopolíticas* que deberían orientar dicho proceso.

V.5.- Densidad nacional y políticas habitacionales.

A lo largo de las páginas precedentes, hemos insistido sobre la necesidad de reparar en las *responsabilidades endógenas* por el papel crucial que actores externos como los organismos internacionales han desempeñado en las drásticas reformas emprendidas en nuestro país y en otros Estados de la Región y del mundo.

Tomamos como punto de partida el concepto de “densidad nacional” de Ferrer (2004), que incluso mencionáramos en el desarrollo de nuestra hipótesis, como uno de los elementos internos a considerar especialmente, pues su debilidad fue, a nuestro criterio, una de las circunstancias principales que posibilitaron que el rol de los organismos internacionales alcanzara la envergadura que alcanzó en la Argentina.

Como hemos visto al presentar, a comienzos de la Sección IV, una breve reseña sobre la evolución de la política habitacional en Argentina, dichas políticas no han estado ajenas a las “deficiencias generales” de la densidad nacional. Los continuos quiebres en el orden constitucional, y, sobre todo, la ausencia de un proyecto nacional que sirviera de hilo conductor –más allá del gobierno de turno-, se reflejaron en el orden de las políticas de vivienda, impidiendo que el Estado Argentino tuviera una intervención sostenida, coherente y efectiva en este ámbito.

No es objetivo de este trabajo pronunciarse, en general, sobre las causas o las consecuencias de la descentralización de la política habitacional. Sin embargo, la descentralización en general no promovió una mayor “densidad nacional”, ni en el ámbito de las políticas de vivienda, ni en ningún otro. Volviendo al análisis efectuado en el punto anterior de estas reflexiones, podemos concluir que, por el contrario, ***la descentralización fue un dispositivo promovido por los organismos internacionales para debilitar la densidad nacional.***

V.6. - La agenda de investigación (y reflexión) pendiente y/o emergente.

Para concluir, deseamos presentar algunas cuestiones pendientes, interrogantes o posibles “alicientes” para futuras investigaciones y abordajes que, a nuestro criterio, surgen a partir del análisis efectuado a lo largo de las secciones anteriores. Una de ellas es, como ya adelantamos al comienzo al plantear nuestro problema de investigación, la necesidad de multiplicar los análisis de reforma de sectores específicos como el aquí intentado; es decir, de abandonar la mirada macro o “generalista” que en general se ha tenido sobre la Reforma del Estado (y el rol de los organismos internacionales en la misma) en Argentina y en Latinoamérica en su conjunto, para producir más estudios de corte sectorial, que permitan poner de relieve el comportamiento de determinadas variables y actores en áreas críticas para el desarrollo, como lo son la vivienda, la salud o la educación.

Este tipo de estudios, debido a su especificidad, pueden aportar luz sobre cuestiones que en los trabajos más generales quedan veladas, o suelen sustentarse en afirmaciones de tipo general que, en cambio, en los análisis sectoriales pueden sustituirse por evidencias específicas y contundentes sobre cómo un actor o actores determinados se comportaron en un campo determinado.

Otro punto clave a profundizar es el relativo a cómo la intervención de los organismos internacionales –combinada con otras variables endógenas y exógenas- afectó la configuración de los modelos y las agendas de desarrollo, tanto históricos como actuales. Si bien en el presente trabajo y en otros que ya citáramos al efectuar la revisión teórica, se ha intentado avanzar en este sentido (por ejemplo, al articular, como hemos intentado precedentemente, el análisis de la dinámica de la reforma aquí estudiada con el concepto de “densidad nacional”), consideramos que aún pueden registrarse mayores avances analíticos en este sentido; avances que resultan más que necesarios, sobre todo, ante la profunda

redefinición del rol de los actores internos y externos (y de la relación entre los mismos) que varios países latinoamericanos han encarado en la última década, y que resulta, en buena parte, consecuencia de los antecedentes mediatos e inmediatos respectivos.

Los modelos o patrones de desarrollo adoptados por un país o una región en un momento dado son, en efecto, *configuraciones multiactoriales*, en cuya producción y transformación intervienen, como ha quedado demostrado en las secciones precedentes, variados actores, coyunturas y construcciones sociales, culturales y epistémicas. Estudiar un modelo de desarrollo implica, pues, necesariamente, desentrañar quiénes son los actores y factores intervinientes en su configuración, y qué dispositivos ha operado cada uno para lograr ejercer influencia en este proceso, pues dicha identificación puede decirnos mucho del qué, cómo y para quién de dicho modelo.

Por último, y a modo de reflexión final, cabe señalar que la Reforma del Estado (entendiendo por tal, el conjunto de reformas políticas y administrativas que tuvieron lugar en Latinoamérica entre mediados de la década de 1970 y fines de 1990), constituye un terreno de investigación, rico, casi inagotable. Y un área de análisis que no debe dejarse de lado ni considerarse “extinta”, a pesar de la abundante literatura existente al respecto. Sobre todo, debido al alto costo social y político que las transformaciones operadas en el marco de dicha reforma implicaron para Argentina y para la Región en su conjunto. Y a los constantes intentos que muchos sectores (unidos en diferentes comunidades epistémicas, canales de políticas y/o redes transnacionales) aún realizan para tratar de “relegitimar”, convalidar, e incluso, reinstaurar, dichas reformas.

Fuentes consultadas

Banco Mundial, delegación en Argentina.

_____ (1975): *Vivienda: Documento de política sectorial*. Washington: Banco Mundial.

_____ (1984): *Economic Memorandum on Argentina*. World Bank, Latin American and the Caribbean Regional Office, June 1984. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1984/06/01/000009265_3971023104404/Rendered/PDF/multi0page.pdf

_____ (1988_a): *Loan Agreement (First Housing Sector Project) between the Argentine Republic and the International Bank for Reconstruction and Development*. Dated November 29, 1988. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1988/11/5078630/conformed-copy-l2997-first-housing-sector-project-loan-agreement> _____ (1988_b): *Project Completion Report on Argentina First Housing Sector Project (Loan 2997-AR)*. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/06/734194/argentina-first-housing-sector-project>

_____ (1988_c): *Staff appraisal report. Argentina. First Housing Sector Project*. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1988/08/738916/argentina-housing-sector-project>

_____ (1988_d): *World Development Report 1988. Public finance in development*. Recuperado de:

http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1988/chapter_public_finance_development_overview

_____ (1993): *Argentina: from insolvency to growth*. Washington D.C. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1993/08/01/000009265_3970716142407/Rendered/PDF/multi_page.pdf

_____ (1994): *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/06/01/000009265_3970716142907/Rendered/PDF/multi0page.pdf

CEPAL (1988): “Desarrollo agrícola y participación campesina”. Santiago de Chile, 1988. Recuperado de: <http://biblioteca.cepal.org/search~S0?/X%28desarrollo+AND+local%29&SORT=D&e=e/X%28desarrollo+AND+local%29&SORT=D&e=e&SUBKEY=%28desarrollo+AND+local%29/51,385,385,B/1856~b1028342&FF=X%28desarrollo+AND+local%29&SORT=D&e=e&99,99,1,0>

Centro de Información de las Naciones Unidas en Argentina (CINU).

Junta Militar (1980): “Documentos básicos y bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional”. Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>

Martínez de Jiménez, L. M. (2001): “Evaluación de la situación habitacional y de la política de vivienda desarrollada durante los últimos años. Nuevos programas de vivienda.”. En: Revista Colección, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina

(UCA). Edición N° 11. Pp. 213-225. Recuperado de:
<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/jimenez.pdf>

Ministerio de Economía (s.f.): Memoria 29-3-1976/ 29-3-1981 (Tomo 3). Mimeo.

Ministerio de Economía y Producción (s.f.): “Estudio para la construcción de indicadores de resultado que cuantifiquen la eficiencia de la inversión pública mediante el recurso FONAVI en la política de vivienda”. Recuperado de:
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/fonavi.pdf>

Ministerio de Economía de la Nación - Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2000): Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Buenos Aires, 29 de diciembre de 2000. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fonavi.pdf>

Ministerio de Salud y Acción Social- Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (1987). “Informe sobre el sector vivienda” (Proyecto SVOA-PNUD ARG/86/023). Buenos Aires, julio de 1987. Mimeo.

ONU (1951): *Standards and techniques of public administration with special reference to Technical Assistance for Under-developed Countries*. Report by the Special Committee on Public Administration Problems. Technical Assistance Administration. Nueva York.

_____(1957): *Financing of housing and Community Improvement Programmes*. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Nueva York.

_____ (1962_a): *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York.

_____ (1962_b): *Organización y Administración de los Servicios Sociales. Informe del Grupo de Expertos nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas*. Buenos Aires:

_____ (1963): *Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano*. Naciones Unidas. Nueva York.

_____ (1967): *Aspectos Sociales de la Vivienda y del Desarrollo Urbano*. Nueva York. Naciones Unidas.

_____ (1969): *Urbanización: política y planificación del desarrollo*. Revista Internacional de Desarrollo Social, N°1. Nueva York: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

_____ (1972): Recommendations for action at the International Level- Planning and Management of Human Settlements for Environmental Quality. From Report of the United Nations Conference of Human Environment. Estokholm, june 1972. Recuperado de: <http://www.un-documents.net/aphe-b1.htm>

_____ (1973): Informe del seminario interregional sobre la financiación de la vivienda y el desarrollo urbano. Copenhague, Dinamarca, 25 de mayo a 10 de junio de 1970. Nueva York: Naciones Unidas.

_____ (1976_a): *The Vancouver Declaration on Human Settlements*. From the report of: Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976. Recuperado de: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf

_____ (1976_b): *The Vancouver Action Plan.64 Recommendations for National Action Approved at: Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976*. Recuperado de: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf

_____ (1977_a): *Directrices para una política de vivienda en los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.

_____ (1977_b): *Los efectos sociales de la vivienda: objetivos, normas, indicadores sociales y participación popular*. Informe del seminario interregional sobre los aspectos sociales de la vivienda (Holte, Dinamarca, 14 al 27 de septiembre de 1975). Nueva York: Naciones Unidas.

_____ (1977_c): *Estudio mundial de la vivienda 1974. Exposición general del estado de la vivienda, la construcción y la planificación de los asentamientos humanos*. Nueva York: Naciones Unidas.

_____ (1982): *La formulación de políticas y estrategias nacionales en materia de asentamientos (Informe del Grupo Especial de expertos en análisis y formulación de políticas nacionales en materia de asentamientos, sede de las Naciones Unidas, 18 de noviembre de 1977)*.

_____ (1988_a): *Global Strategy for Shelter for the Year 2000*. Recuperado de: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r178.htm>

_____ (1998_b): *Rethinking public administration: an overview*. Recuperado de: <http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf>

_____ (1996): *Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos*. Recuperado de: http://www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, delegación en Argentina.

Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda (1976): *1era. Reunión Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Mimeo.

Subsecretaría de Economía- Programa de Gestión para el Sector Público Argentino. “Préstamos externos al sector vivienda. Informe de Actividades”. Avance del 1-08-1990 al 30-09-1990. Mimeo. Carpetas 1, 2 y 3.

Thahane, T. T. (1993): “Housing finance, Enabling Strategies and Economic Development”. En: Housing Finance International, September 1993. Pp. 14-22. Recuperado de: http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/9309_Wor.pdf

Referencias Bibliográficas

Adler, E. y Haas, P. (1992): “Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of an effective research program”. En: International Organization. Vol. 46, N° . Winter 1992. Pp. 367-390. Recuperado de: http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-372-2011-S3_IEP/Syllabus/EReadings/05.1/05.1.zFurther_AdlerHaas1992Conclusion:.pdf

Agosto, G. (2008): “Apuntes sobre el proceso de descentralización en la República Argentina”. Cuadernillos de Observatorio Social N° 9. Noviembre de 2008. Recuperado de: www.observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/cuader9.pdf

_____ (2012): “Políticas Sociales y Territorio: Una mirada desde el proceso de descentralización”. GIGAPP Estudios/Working Papers. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset Recuperado de: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2012-12.pdf

Alessandro, M. et Al. (2000): “Ajuste y Política social: Los procesos de focalización y descentralización en el Mercosur”. En: Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta. Año 1 N° 1. Primavera de 2000. Pp. 73-81.

Almansi, F. (2005): “El micro-financiamiento dirigido al mejoramiento habitacional”. Tesis presentada para obtener el título de Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales.

FLACSO Argentina. Recuperada de:

http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Tesis_Florencia_Almansi.pdf

Altheide, D. L. (1987): “Ethnographic content analysis”. En: *Qualitative Sociology*, 10(1), Spring 1987. Recuperado de:

<http://www.public.asu.edu/~atdla/ethnographiccontentanalysis.pdf>

Andreev, A. (2007): “To what extent are international organizations (IOs) autonomous actors in world politics”. En: *Opticon* 1826. Issue 2. Spring 2007. Recuperado de:

<http://www.opticon1826.com/article/view/opt.020705>

Ansolabehere, K. (2002): “Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales”. En: *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*. Año 7.

Nº 17, pp. 119-139. Recuperado de:

<http://revistas.luz.edu.ve/index.php/rvg/article/viewFile/7343/7029>

Arias, J. A. (2009): “Organismos internacionales y pobreza en América Latina: la matriz de la Alianza para el Progreso”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana*. Vol 3, Nº 1, 2009. Pp. 12-

22. Recuperado de:

https://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_03_01_A_Josefina_Arias.pdf

Arze, F. J. y Martínez Vázquez, J. (2004): “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”. En: *Gestión y Política Pública*. Volumen XIII. Nº 3. II Semestre de 2004. Pp. 619-661. Recuperado de:

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Arze.p](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Arze.pdf)

[df](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Arze.pdf)

Asís, I.; García Valiñas, M. y Fachin, M. (2010): “Políticas hídricas: análisis comparativo entre España y Argentina”. En: Anales de la XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Noviembre de 2010. Recuperado de: <http://www.aeep.org.ar/anales/works/works2010/asis.pdf>

Autesserre, S. (2011) "Seeing Like a Peacebuilder: An Ethnography of International Intervention". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association Annual Conference "Global Governance: Political Authority in Transition", Le Centre Sheraton Montreal Hotel, MONTREAL, QUEBEC, CANADA. Recuperado de: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/4/9/9/6/2/p499622_index.html?phpsessid=c4f86d44bcc5b5a61fc22cdada8c1f0 (Abstract).

Balbi, F.A. y Boivin, M. (2008): “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre Estado, política y gobierno”. En: Cuadernos de Antropología Social N° 27, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, pp. 17-27.

Balbo, M. (2003): “Ciudad y descentralización: la gestión urbana descentralizada”. En: Balbo, M.; Jordán, R. y Simioni, D. (Comp.) (2003): *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: CEPAL. Pp. 59-80.

Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Colección “Las ciudades y las ideas”. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal: Prometeo 3010.

Barragán R., R. y Wanderley, F. (2009): “Etnografías del Estado en América Latina”. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 34, Quito, mayo 2009, pp. 21-25. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica Ecuador.

Barreto, M. A. y Zavala, J. R. (s/d. año). “Política habitacional, desarrollo rural y expansión urbana en las ciudades intermedias del NEA Argentino. El caso de la operatoria vivienda rural

en la Provincia del Chaco”. Recuperado de: <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/2002/01-Sociales/S-007.pdf>

Bazán López, M. J. (1999): “La nueva cuestión habitacional en la Argentina: Entre el mito y el deseo, los municipios”. Boletín INVI (Instituto de la Vivienda- Facultad de Arquitectura y Urbanismo- Universidad de Chile) N° 38. Noviembre de 1999. Volumen 14. pp: 15-26.

Béland, D. y Orenstein, M. A. (2010): “Transnational Actors and Public Policy”. Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy. JSGS Working Series Papers. August 2010. Issue 5. Recuperado de: http://www.schoolofpublicpolicy.sk.ca/documents/publications_reports/working_paper_series/WPS5_Beland_AUGUST2010.pdf

Bernal Meza, R. (2002): “Política exterior Argentina: de Menem a De La Rúa. ¿Hay una nueva política”. En: Sao Paulo en Perspectiva. 16 (1). Pp. 74-93. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12126.pdf>

Bernazza, C. (2004): “El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los 90”. Documentos del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP). Recuperado de: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ber_elparaddesloc.pdf

—————(2007): “La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma.” Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales- FLACSO Argentina. <http://www.claudiabernazza.com.ar/>

Boisier, S. (2001): “Desarrollo (local): De qué estamos hablando?”. Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.) (2001): *Transformaciones globales*,

Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens. Recuperado de:
<http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>

Borja, J.; Calderón, F.; Grossi, M. y Peñalva, S. (Ed.) (1989): *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/historico/grossi.pdf>

Brewer Carías, A. R. (2001): “Democratización y descentralización política”. Exposición preparada para la Mesa Redonda “Nuevas corrientes y tendencias descentralizadoras en América Latina” del Seminario-Taller *Reforma del Estado y descentralización en el Perú. Tarea impostergable*, Lima, Perú 13-14 de julio de 2001. Recuperado de:
<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%20828.%20DEMOCRATIZACION%20Y%20DESCENTRALIZACION%20POLITICA.pdf>

Cao, H. (2003): “El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde su crítica a sus supuestos conceptuales”. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, 27 al 29 de noviembre de 2003. Recuperado de: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Cao_Horacio.pdf

Cao, H. y Vaca, J. (2007): “El fracaso de la descentralización en la Argentina”. En: Adamios, v. 4, N° 7. México. Diciembre de 2007. Recuperado de:
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62840710>

Capello, M. y Galassi, G. (2011): “Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina”. *Monitor Fiscal*, Año 6, Edición N° 19. Recuperado de:
<http://cdi.mecon.gov.ar/doc/ieral/monfiscal/19.pdf>

Carballeda, A. J. M (2010): “La intervención en lo social como dispositivo. Una mirada desde los escenarios actuales”. En: Trabajo Social UNAM, VI Época • Número 1 diciembre 2010 Ciudad de México. Pp. 46 – 59. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/23881>

Carrión, F. M. (2002): “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”. En: Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe. Año 5- 2002. Pp. 118-131. Recuperado de: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1148&context=fernando_carrión

Castillo Esparcia, A. (2009): Relaciones públicas y “think tanks” en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción.” En: Razón y palabra. N° 70. Año 14, noviembre diciembre de 2009-enero de 2010. Recuperado de http://www.razonypalabra.org.mx/Castillo_revisado2.pdf

Castrillo Romón, M. A. (s.f.): “Vivienda social y planificación urbanística: vestigios reformistas en la práctica actual”. Recuperado de: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8471.pdf>

Centro de Derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE) (2004): “El derecho a la vivienda en la Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina.” Recuperado de: http://www.cohre.org/sites/default/files/argentina_-_el_derecho_a_la_viviendo_2004.pdf

Cetrángolo, O. (2007): “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. N° 131. Santiago de Chile, abril de 2007. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/doc/cepal/polsoc/131.pdf>

Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002): “Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un modelo mal orientado”. Documento realizado para ser presentado en el seminario “*Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*”, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha y realizado en Quito, Ecuador, entre el 10 y el 12 de julio de 2002. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007): “La descentralización y la democracia local en el mundo” (Sumario del Primer Informe Global sobre la Descentralización). Recuperado de: www.buengobiernolocal.org/bajadoc.asp?id=133

Cisneros, A. y Escudé, C. (Directores) (2000): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Parte III: “Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada 1966-1989” -Tomo XIV: “Las relaciones políticas 1966-1989” y Parte IV: “Las relaciones exteriores de la Argentina posmoderna”- Tomo XV: “Las ‘relaciones carnales’. Los vínculos políticos con las grandes potencias, 1989-2000”.

Clemente, A. (2009): “La descentralización de las políticas sociales: ¿una estrategia adecuada para mantener la cohesión social en el marco de la crisis global?”. En: *Medio Ambiente y Urbanización*. N° 70. Abril de 2009. Pp. 47-59.

Coelho, J. C. (2012): “Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional”. En: Macedo Cintra, M. A. y da Rocha Gomes, K. (2012): *As Transformações no Sistema Financeiro Internacional*. Brasília-DF: Ipea. Volumen 2. Pp. 605-648.

Comotto, S. (2011): “Las políticas de ‘compre’ y ‘contrate nacional’. El direccionamiento del poder de inversión público nacional hacia el mercado interno (1960-2003)”. En: *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*. Año XXXIII, N° 393, pp. 39-70.

Coraggio, J. L. (1994): “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Internacional sobre “Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: Diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional” organizado por el CEUR y el Instituto de Geografía de la UNBA, Buenos Aires, 26-28 de octubre de 1994. Recuperado de: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/POBREZABU2.pdf>

Corbalán, M. A. (2004): “Intervención y disciplinamiento: función política de los organismos internacionales de crédito”. En: Ciclos en la economía, la historia y la sociedad. Año XIV, Vol. XIV, N° 27, 1er trimestre de 2004. Pp. 3-15.

Cravino, M. C., Fernández Wagner, R. y Varela, O. (s.f): “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90”. Recuperado de: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/Notas%20sobre%20la%20politica%20habitacional%20en%20el%20AMBA.pdf>

Cristini, M; Iaryczower, M. (s. f.): “Un análisis económico de las políticas de vivienda en la Argentina: el FO.NA.VI.” Fundación FIEL. Recuperado de: http://cdi.mecon.gov.ar/docelec/aaep/97/cristini_iaryczower.pdf

Cruz-Rubio, C. N. (2011): “Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: el enfoque de legitimación y la dinámica política”. En: Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Año IX. N° 26. Septiembre de 2011. Recuperado de: <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/1204/circunstancia/ano-ix---n--26---septiembre-2011/articulos/explicando-la-estabilidad-y-el-cambio-de-las-politicas-publicas--el-enfoque-de-legitimacion-y-dinamica-politica>

Cuenin, F. y Moya, R. (2010): “Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007) ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?”. Banco Interamericano de Desarrollo- Sector de Capacidad Institucional y Finanzas- Notas Técnicas. IDB-TN-190. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35458953>

Cuenya, B. (1992): “Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina”. En: Vivienda (México). Nueva Época. Volumen 3, N° 3. Septiembre-diciembre de 1992.

_____ (1997): “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En: Cuenya. B. y Falú A. (Compiladoras): *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados. Pp. 15-40.

_____ (2000): “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”. Boletín CF-S (Ciudades para un Futuro más Sustentable) N° 29/30. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>

Deheza, C. P. (1981): *El Plan Martínez de Hoz y la economía argentina*. Buenos Aires: Corregidor.

Deleuze, G. y Guattari, F. (1983): *Anti-oedipus. Capitalism and schizofrenia*. Mineápolis: University of Minessota Press. Originally published as *L'Anti-Oedipe* © 1972 by Les Editions de Minuit English language translation Copyright © Viking Penguin, 1977.

Devas, N. (2005): “The challenges of decentralization”. Trabajo presentado al Foro Global contra la Corrupción, Brasilia, 2005. Recuperado de: <http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pdf/nickdevas-2.pdf>

De Senarclens, P. (2001): “Las organizaciones internacionales frente a los desafíos de la mundialización”. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 170. Diciembre de 2001.

Recuperada de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/170-fulltext170spa.pdf>

De Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2009): “Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina”. En: Ecuador Debate. N° 76. Abril de 2009. Quito. Ecuador. Pp. 76-92.

Recuperado de: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/4188/1/RFLACSO-ED76-05-De%20Virgilio.pdf>

di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998) (Comp.): “La descentralización de la educación y de la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana”. CEPAL. Agosto de 1998.

Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/4644/lcl1132e.pdf>

Dubois, V. (2009): “Towards a critical policy ethnography: the ‘undeserving poor’ and the new Welfare State”. En: Critical Policy Studies, 3, 2. Pp. 219-237. Recuperado de: http://www.academia.edu/452900/Towards_a_Critical_Policy_Ethnography_theUndeserving_Poorand_the_New_Welfare_State

Eastwood, L. E. (2005): *The social organization of policy: An institutional Ethnography of UN Forest Deliberation*. New York: Routledge.

Ervik, R.; Kilda, N. y Nilssen E. (Ed.) (2009): *The Role of International Organizations in Social Policy. Ideas, Actors and Impact*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Falleti, T. G. (2004): “Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations”. En: Tulchin, J. S. y Selee, A. (Ed.) (2004): *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Centre Report to the Americas # 12. Recuperado de: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF18E5.pdf>

_____ (2006): “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”. En: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. N° 183. Vol. 46. Pp. 317-352.

_____ (2010): *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge.

Falú, A. (2003): “Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales y el Rol del Estado. De los 70 al 2000”. Contribución al Seminario Tecnologías de Vivienda. UNC- FAUD. 18-19 de septiembre de 2003. Recuperado de: www.redmujer.org.ar/articulos/art_24.pdf

Ferrer, A. (2004): *La densidad nacional. El caso argentino*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Filmus, D. (1997): “La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto”. Trabajo presentado en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (1997 Nov. 3-5: San José).-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031501.pdf>

Finot, I. (2001): “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. ILPES-CEPAL. Serie Gestión Pública. N° 12. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>

_____ (2003): “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”. ILPES, Santiago de Chile, Octubre de 2003. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/13855/sgp38.PDF>

_____ (2006): "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". En: Revista de la CEPAL N° 86. Agosto de 2006. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/22210/G2282e-Finot.pdf>

Follari Gorroa, M. (2012): “El endeudamiento externo público argentino: naturaleza y funciones”. En: *Las deudas abiertas de América Latina*. Pp. 103-146. CLACSO. Recuperado de:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5582.dir/LasDeudas.pdf#page=104>

Franco, R. (2004): “Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Chile. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

Galtung, J. (1983): “On the Anthropology of the United Nations System”. Mimeo. Recuperado de: <http://www.transcend.org/galtung/papers/On%20the%20Anthropology%20of%20the%20United%20Nations%20System.pdf>

García Delgado, D. (1996): “La reforma del Estado en Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural”. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/reforma_argentina.pdf

Gargantini, D. (2012): “Revisión histórica de políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio habitacional existente”. Fragmento de: Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios. Tesis doctoral. Doctorado en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales_Gargantini.pdf

Hardt, M. y Negri, A. (2000): Imperio. Traducción: Eduardo Sadier De la edición de Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 2000.

Gigli, J. M. (s.f.): “Neoliberalismo y ajuste estructural en América Latina”. Recuperado de: http://www.juangigli.com/wp-content/uploads/ajuste_estructural_juan_gigli.pdf

Glaser, B. G. y Strauss, A. L (1967): *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Gobbi, H. (2002). *Orden y desorden internacional*. Buenos Aires: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.

Gobierno de Chile-Ministerio del Interior-Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo- Departamento de Políticas y Descentralización- División de Políticas y Estudios (2009): “Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina”. Julio de 2009. Recuperado de: http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/descentralizacion_america_latina.pdf

Gordin, J. P. (2004): Unravelling the politics of decentralization: Argentina and Spain in a comparative perspective. Submitted to the Graduate Faculty of Arts and Sciences in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Pittsburgh. Recuperado de: http://d-scholarship.pitt.edu/9464/1/Gordin_etd.pdf

Gutiérrez, A. B. (2008): “Modalidades de gestión del hábitat: redes y capital social en una localidad pobre de la provincia de Córdoba”. En: *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp. 195–214. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2008000100010

Fal, J. (2013) “Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico.” En: Periferias N° 21, 1er. Semestre de 2013, pp. 61-88. Recuperado de: <http://fisyp.org.ar/media/uploads/p.21-fal.pdf>

Haas, P. M. (1992): “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter, 1992), pp. 1-35. Recuperado de: <http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>

Hammersley, M. y Atkinson, P. (1983): *Etnografía: Principios en práctica*. Buenos Aires: Paidós. Título original en inglés: *Ethnography: Principles in practice*. Traducción de Mikel Aramburu Otazu.

Inglese, J. L. (2000): “Los servicios de agua potable y desagües cloacales en la Argentina”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Evaluación de la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento en Latinoamérica. Cartagena de Indias, 27 de febrero al 1° de marzo de 2000. Recuperado de: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/colombia/servicios.pdf>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES) (2000): “La reestructuración de los espacios nacionales”. CEPAL. Santiago de Chile, Septiembre de 2000. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/doc/cepal/gespub/7.pdf>

Jiménez Jiménez, F. (2012): “Análisis estructural y funcional de los juegos deportivos”. Recuperado de: <http://campusvirtual.uull.es/ocw/file.php/32/TEMA4Ide-11-12.pdf>

Jönsson, C. (1993): “La organización internacional y la cooperación: una perspectiva interorganizacional”. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 138 (diciembre de

1993). Pp. 540-556). Recuperado de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095493so.pdf>

Jordana, J. (2002): “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Bolivia y Argentina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Junio de 2002. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/docelec/indes/dt/I-38.pdf>

Keohane, R. O y Nye, J. S. (1977): *Power and interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.

Kott, S. (2008): “Une « communauté épistémique » du social?. Experts de l’OIT et internationalisation des politiques sociales dans l’entre-deux-guerres ”. En : *Genésés*, 2008/2. N° 21. Pp. 26-46. Recuperado de: <http://blogs.helsinki.fi/nord-wel/files/2009/03/ncoe-reading-kottepistemiccomgeneses71published1.pdf>

Kraemer, M. (1997): “Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico”. Inter-American Development Bank. Office of the Chief Economist Paper 345. January 1997. Recuperado de: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-345.pdf>

Kullock, D. (Dir.) (s.f.): “Política de vivienda. La operatoria FONAVI desde 1977 hasta 1992”. Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios. Secretaría de Investigación, Ciencia y Técnica. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

_____ (1996). “The Decentralization Process in the Reform of the Argentine State: Its Expression in the Policies of Urban Development and Housing.” En: Hoshino, C. (Ed.) (1996): *Local and Regional Development Planning and Management. In the Context of Decentralization Reforms in Latin America*. United Nations Centre for Regional Development (UNCRD). Research Report Series, no. 18. Nagoya, Japan, pp. 17-33.

Kullock, D. y Murillo, F. (2010): *Vivienda social en Argentina. Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales. 1907-2007*. Salta: Eucasa (Ediciones Universidad Católica de Salta).

Kweitel, M. (Coord.) (2003): “Análisis fiscal de los servicios descentralizados de salud y educación en Argentina”. CIPECC. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/doc/Cippec/Educacion-dt/2.pdf>

Lacuisse, M-E. (2009): “Les déterminants historiques et politiques de la décentralisation dans le pays andins”. Trabajo presentado en el XI Congreso de la AFSP (Grenoble, 7 al 9 de septiembre de 2009). Recuperado de: http://www.opalc.org/web/images/stories/PPUB_WP003_MEL_AFSP.pdf

Lazzarato, M. (2011) : *La fabrique de l’homme endetté. Essai sur la condition néolibérale*”. Paris: Éditions Amsterdam.

Lentini, M. y Palero, D. (2001): “Descentralización de la política habitacional y gestión territorial”. En: INVI (Boletín del Instituto de Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile). N° 42. Mayo 2001. Pp. 61-71. Recuperado de: <http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.uchile.cl%2Findex.php%2FINVI%2Farticle%2Fdownload%2F8634%2F8436&ei=E9nfUvjaBpTikAf1h4DoAw&usg=AFQjCNGhunwlyJJrDPeuc0fTNoW99GaYQ&bvm=bv.59568121,d.eW0>

López, E. (2008). “Las políticas habitacionales desde una perspectiva histórica”. En: Margen. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales. N° 48. Recuperado de: <http://www.margen.org/suscri/margen48/lopez.html>

Maceira, D. (2006): “Descentralización y equidad en el sistema de Salud argentino”. En: Vargas de Flood, M. C. (Coord.) (2006): *Política del gasto social. La experiencia argentina*. Buenos Aires: La Colmena. Pp. 117-133.

Madrid, E. (2011): “Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983”. En: Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, vol.19 no.37 Buenos Aires ene./jun. 2011. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37352011000100005&script=sci_arttext

Manzanal, M. (2006): “Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina”. En: Restrepo, D. I. (Ed.) (2006): *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio del modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp. 239-314.

Mardones Z., R. (2006): “Descentralización y transición en Chile”. En: Revista de Ciencia Política, Vol. 26, N°1. Pp. 3-24. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32426101>

Márquez, F. V. (2004): “Márgenes y ceremonial: los pobladores y la política de vivienda social en Chile”. Política, Primavera, Número 043. Universidad de Chile. Santiago, Chile pp. 185-203. Recuperado de: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/15756.pdf>

Mascareño, C. (2008): “Democracia y descentralización en América Latina: Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio”. Latin American Studies Center. University of Maryland. Working Paper N° 23. Recuperado de: [http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCSeries/WP23\(CarlosMascareno\).pdf](http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCSeries/WP23(CarlosMascareno).pdf)

Mejía, C. y Atanasio, O. (s.f.): “Descentralización en América Latina. Estudios de caso”. Instituto de Estudios Fiscales. Doc. N° 30/08. Recuperado de: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090423_170455_DOC_30_08.pdf

Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (s/d. año). “Historia de la vivienda social en la Provincia de Buenos Aires”. <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/vivsocial.pdf>

Montecinos, E. (2005): “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. Revista Eure (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>

Montero, A. y Samuels, D. (Editores) (2004): *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Morduchowicz, A. (2009): “Descentralización Educativa y Capacidades institucionales de las Provincias”. En: Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 26. Julio de 2009. Recuperado de: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/03.pdf>

Moscoso, N. S. y Modarelli, R. (2009): “Descentralización en salud: marco conceptual y políticas públicas en Argentina”. En: Ciencias Económicas 27-No. 2: 2009. Recuperado de: <http://www.latindex.ucr.ac.cr/econ-2009-2/econ-2009-02-10.pdf>

Mosse, D. (2005): “Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice”. En: Anthropology, Culture and Society Series, 03 January 2005. Recuperado de: <http://www.citeulike.org/group/266/article/311738> (abstract).

Nahum, V. R. (1977): *La Argentina y los organismos financieros internacionales*. Buenos Aires: Quipo.

Nay, O. (2010): "Policy Transfer and Bureaucratic Influence in the United Nations: The case of AIDS". En: Questions de recherches/ Research in question N° 33. Septiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/qdr33.pdf>

_____ (2012): "How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS." Journal of Public Policies. Vol. 32. Issue 1. Pp. 53-76. Recuperado de: http://ceraps.univ-lille2.fr/fileadmin/user_upload/enseignants/Nay/Nay-HowDoPolicyIdeasSpread_JoPP_.pdf

O'Donnell, G. (1982): *El estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Ornelas Delgado, J. (2004): "Aproximación a una visión crítica al mundo de la globalización neoliberal". En: Aportes, enero-abril, año/vol. VIII, número 025 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México pp. 61-81. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/376/37602505.pdf>

Oszlak, O. (1999): "De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado". En: Revista Nueva Sociedad, N° 160. Venezuela. Recuperado de: <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/De%20menor%20a%20mejor%20el%20des%20de%20la%20seg%20ref%20del%20E.pdf>

_____ (2003): "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". En: Desarrollo Económico, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo de 2003. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20mito%20del%20Estado%20minimo%20una%20dec%20de%20ref%20est%20en%20Arg.pdf>

_____ (2011): “Falsos dilemas: micro-macro, teoría-caso, cuantitativo-cualitativo”.

En: Wainerman, C. y Sautu, R. (comp.) (2011): *La trastienda de la investigación*, Editorial Manantial, Buenos Aires. Recuperado de:

Ostuni, F (2007): “Del FONAVI al “Federal”: Transformaciones Sociourbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional.” Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos/38. Recuperado de: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/38_ostuni.pdf

Quijada Prado, P. A. (2011): “Recursos en Internet para el estudio del problema de la vivienda social en América Latina (II): legislación sobre vivienda y vivienda social entre 1930 y 1973 (Resumen). (Segunda parte de la revisión sobre vivienda y vivienda social en América Latina y las intervenciones que se han llevado a cabo al respecto, considerando en esta ocasión, el período comprendido entre 1930 y 1973 aproximadamente. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/aracne/aracne-147.htm>

Ramírez, V. F. (2002): “Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global”. En: Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 33, núm. 128, México, IIEc-UNAM, enero-marzo, 2002. Pp. 55-93. Recuperado de: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/91471.pdf>

Repetto, F. (2000): “Políticas sociales y descentralización: algunas enseñanzas del caso argentino”. Trabajo presentado en el V Congreso del CLAD. Santo Domingo. , 24-27 octubre 2000 Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/docelec/clad/cong5/10/10-19.pdf>

Repetto, F. (Coord.) (2001): “Descentralización de la salud pública en los ´90: una reforma a mitad de camino”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y

Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Recuperado de:
<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt55.PDF>

Repetto, F. y Dal Maseto, F. P. (2003): “Problemáticas institucionales de la política social Argentina: más allá de la descentralización”. Paper presentado originalmente en el Seminario “Descentralización y políticas sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública”, CIDOB, Barcelona, 3 y 4 de abril de 2003. Recuperado de:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047516.pdf>

Riggirozzi, M. P. (2007): “The World Bank as a conveyor and broker of knowledge and funds in Argentina’s governance reforms”. En: Stone, D. y Wright, C. (Ed.) (2007): *The World Bank and Governance. A decade of reform and reaction*. Londres: Routledge. Pp. 207-227.

Rodrigo, L. (2006): “Organismos Internacionales y Reformas Educativas. El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa.” En: Revista de Educación N° 341. Septiembre-diciembre de 2006. Pp. 845-866. Recuperado de:
http://www.revistaeducacion.mec.es/re341/re341_35.pdf

Rodríguez, M. C. (1998_a): “Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local sobre las características que asume la relación estado-mercado en este proceso”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “El nuevo milenio y lo urbano”, 23 y 24 de noviembre de 1998. En: Mundo Urbano (publicación de la Universidad Nacional de Quilmes). N° 0. Abril de 2000. Recuperado de:
<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2000/36-numero-0--abril/37-5-descentralizacion-de-la-politica-habitacional>

_____ (1998_b) “Descentralización de la política habitacional: consideraciones sobre las reconfiguraciones de las relaciones estado-mercado en el nivel local a partir de dos estudios de caso.” Trabajo Presentado en las 3eras. Jornadas Internacionales Estado y Sociedad. La

Reconstrucción de la Esfera Pública. Centro de Estudios Avanzados (CEA-Universidad de Buenos Aires) Octubre de 1998. Recuperado de: http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/cea_2/14.htm

Rodríguez, M. E y Taborda, A. M. (2001): “Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión”. En: INVI (Boletín del Instituto de Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile). N° 42. Mayo 2001. Pp. 72-82. Recuperado de: <http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.uchile.cl%2Findex.php%2FINVI%2Farticle%2Fdownload%2F8634%2F8436&ei=E9nfUvjaBpTIkAf1h4DoAw&usg=AFQjCNGhunwlyJJrDPeuce0fTNoW99GaYQ&bvm=bv.59568121,d.eW0>

Rodríguez Castillo, L. (2011): “Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas”. En: Maguaré. Vol. 25, N° 1 (enero-junio 2011). Pp. 131-163.

Rodulfo, M. B. (2006): “Impacto de los planes masivos en la estructura urbana”. Seminario: FONAVI La importancia de la Vivienda Social en la Argentina. “Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires, 9 de noviembre de 2006. En: Consejo Nacional de la Vivienda, N° 20, Diciembre de 2006. Pp. 48-52. Recuperado de: http://www.cnvivienda.org.ar/nuevo/notas/revista20/subsecretaria_20.pdf

_____ (s.f. a): “La situación habitacional y las políticas públicas”. Recuperado de: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>

_____. (s.f. b): “Política habitacional en Argentina: estrategias y desafíos”. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf

_____. (s.f.c). “Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos”. Trabajo presentado en el marco del curso “Pobreza Urbana y Hábitat en América Latina”.
http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf

Rojas, F. (1999): “The political context of decentralization in Latin America. Accounting of the particular demands of the decentralization in the Region”. En: Burki, S. J. y Perry. G. E. (Editores), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. Decentralization and accountability of the public sector*. (Proceedings of a conference held in Valdivia, Chile, June 20-22 1999). Washington D.C : The World Bank.

Sabatini, C. (2004): “Descentralización y partidos políticos”. En: *Perspectiva*. Nº 5.
Recuperado de:
http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%205/07_descentralizacion.pdf

Sabaté Muriel, I. (2009): “Etnografía del aprovisionamiento de vivienda en el barrio berlinés de Friedrichshain”. Tesis doctoral en Antropología Social y Cultural. Universitat de Barcelona. Bienio 2004-2006. Barcelona, Febrero de 2009. Recuperado de:
http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/35208/1/01.ISM_TESIS.pdf

Sandhu, K. y Korzeniewski, S. (2004): “The impact of neo liberal ideology on housing policy and practice”. En: *IPTI Journal*. 1:4 (2004). Pp. 1-7. Recuperado de:
http://www.academia.edu/1968793/THE_IMPACT_OF_NEO-LIBERAL_IDEOLOGY_ON_HOUSING_POLICY_AND_PRACTICE

Schijman, E. (2010): Etnografía de archivos administrativos. Un corpus de demandas y quejas menores en un barrio de vivienda social. En: *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 46, núm. 2, julio-diciembre, 2010 , pp. 279-305, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/1050/105020003003.pdf>

Smoke, P., Gómez E. J y Peterson G. E. (Editores) (2006): *Decentralization in Asia and Latin America. Towards a comparative interdisciplinary perspective*. Cheltenham. UK: Edward Edgard Publishing Limited.

Sosa Sállico, M. d. I. M. (2007): “Política Pública de vivienda en Santa Fe. Un análisis de caso”. Recuperado de: www.asociacionag.org.ar/.../Sosa%20Sállico,%20María%20de%20los%20Milagros.doc

Stone, D. (2004): “Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy”. En: *Journal of European Public Policy* 11:3. June 2004. Pp. 554-566. Recuperado de: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/stone/publications/transferagents/transfer_agents.pdf

Streck, S. (2002): “Global Public Policy Networks, International Organizations and International Environmental Governance”. *The Road to Earth Summit 2002*. Recuperado de: <http://www.worldsummit2002.org/texts/streck.pdf>

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (1982): *Desarrollo Urbano y Vivienda*. Mimeo.

Sunkel, O. (1972): *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión. (Documento escrito a mediados de 1970 como una contribución a la Conferencia del Pacífico, organizada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Publicado originalmente en: *Estudios Internacionales, Revista del instituto citado*, año IV, N° 16, enero-marzo de 1971).

Teichman, J. (2004): “The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina”. En: *Latin American Politics & Society* 46.1 (2004), pp. 39-74. Recuperado de: http://muse.jhu.edu/journals/latin_american_politics_and_society/v046/46.1teichman.html

Ter-Minassian, T. y Jiménez, J. P. (2011): “Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis”. ECLAC.

Economic Development Division. Santiago, May 2011. Recuperado de :
<http://cdi.mecon.gov.ar/doc/cepal/macrodes/112.pdf>

Trouillot, M. R. (2001): "The antropology of the State in the Age of globalization". En: Current Antropology. Vol. 42, N° 1, febrero de 2001. Pp. 125-138.

Ugalde, A. y Homedes, N. (2000): "Descentralización del sector salud en América Latina." Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, 24-27 octubre 2000. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/cgi-bin/wxis.exe/iah/>

Valencia Carmona, S. (2010). "La décentralisation tendance constitutionnelle à L'Amérique Latine". Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional de Derecho Constitucional. México, 6 al 10 de diciembre de 2010. Recuperado de:
<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/243.pdf>

Vargas de Flood, M. C. (2006): "El gasto social descentralizado". En: Vargas de Flood, M. C. (2006) *Política del gasto social. La experiencia argentina*. Buenos Aires: La Colmena. Pp. 75-85.

Vilas, Carlos M. (2003): "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de los `90". Instituto Argentino de Administración Pública (INAP). Recuperado de:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicaspublicas.pdf

_____ (s.f.): “El Banco Mundial y la reforma del Estado en América Latina: Fundamentos teóricos y prescripciones políticas”. Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/110-el-banco-mundial-y-la-reforma-del-estado-en-america-latina-fundamentos-teoricos-y-prescripciones-politicas>

Wiesner, E. (2003): “La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: enlaces de política y mecanismos de transmisión”. Bogotá: BID. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/economia/wiesner.pdf>

Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999): “The politics of decentralization in Latin America”. En: Latin American Research Review, Vol. 34, N° 1. pp. 7-56. Recuperado de: <http://pics3441.upmf-grenoble.fr/articles/pol1/The%20Politics%20of%20Decentralization%20in%20Latin%20America.pdf>

_____ (2001): “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”. En: World Politics. N° 53. (January 2001). Pp. 205-236. Recuperado de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/deluca/garman.pdf>

Witte, J. M, Reinicke, W. H y Benner, T. (2000): “Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks”. International Politics and Society 2/2000. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2000-2/artwitte-reinicke-benner.pdf>

Yujnovsky, O. (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Zanetta, C. (2003): *The influence of the World Bank on national housing and urban policies. The case of Mexico and Argentina during the 90's*. Aldershot: Ashgate.

_____ (2007): “Seeking Better Policies or just giving up responsibilities: Decentralization of Argentina’s National Housing Fund”. Global Urban Development Magazine. Volume 3,

Issue 1, November 2007. Recuperado de:

<http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/Zanetta.html>