



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Dantur, Ana

Construcción del hábitat residencial y desarrollo local

Revista INVI, vol. 16, núm. 43, agosto, 2001, pp. 49-61

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804305>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Construcción del Hábitat Residencial y Desarrollo local ▶ 1

Ana Dantur ▶ 2

En el intento de suponer políticas habitacionales articuladas con el desarrollo de las ciudades de la provincia de Tucumán, surgió la inquietud por definir qué implica ese desarrollo, según teorías a veces encontradas, quizás simplemente con diferentes perspectivas y o bien con distintos objetivos, pero que en algún punto del proceso se encuentran. El desarrollo es el desvelo de mucha gente; con más o menos contradicciones prevalecen los interrogantes. Cómo propiciarlo reduciendo la pobreza y las ventajas de incorporar las ciudades a la globalización, son temas que generan más controversias y dudas que certezas. En cada estudio, hay un acercamiento y ante la realidad de los tantos pueblos y ciudades de América Latina y el Caribe, una deuda pendiente.

**Palabras claves:** Desarrollo local – Desarrollo urbano – Globalización – Política urbana – Desarrollo humano.

In an attempt to propose housing policies articulated with the development of cities in the Tucuman Province, we came across the need to define the implications of that development. The attempt was made with theories at times opposing each other or with different perspectives but they met at some point in the process. Development is a concern for many and questions remain with more or less contradictions. How to promote it reducing poverty as cities are integrated to globalisation, is a question that rises more controversy and doubt than certainty. In each study there is an approach but the reality of many towns and cities in Latin America and the Caribbean show us we are in debt.

**Key words:** Local Development – Urban Development – Globalisation – Urban Policy – Human Development.

1 ◀ Trabajo elaborado a partir de la monografía "Desencuentro entre política habitacional y Desarrollo Local"; bajo la tutoría de Paola Jirón, en el marco del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, realizado en Chile. 2000.

## INTRODUCCION

Este final de siglo nos sorprendió con el desconcierto de tener simultáneamente crecimiento económico y deterioro en la calidad de vida de sectores mayoritarios de la población; mejores niveles de comunicaciones y servicios en sectores urbanos mientras sufren de anemia las localidades rurales y un amplio catálogo de recomendaciones, hasta ahora insuficientes, para resolver los principales problemas sociales.

Este trabajo indaga sobre las vinculaciones y contradicciones de las ciudades por alcanzar la competitividad y lograr los beneficios de los cambios actuales, sin alterar el medio ambiente y procurando el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Para ello se relacionan entre sí los conceptos de *competitividad, medio ambiente y calidad de vida* y sus incidencias sobre los cuatro ejes de desarrollo urbano sostenible planteados por el Banco Mundial como estrategias para promover el desarrollo y mejorar el acceso de las ciudades a los mercados mundiales.

Así se considera *la habitabilidad, competitividad, gobernabilidad y la capacidad de gestión de las ciudades*, analizando sus incidencias sobre las distintas modalidades de capitales tangible e intangible, entendidos como los recursos, o los insumos para el desarrollo humano, desde la perspectiva de distintos autores presentados. Se toman los conceptos de Capital Económico, como capital tangible y Capital Social, Humano, Psicosocial, Natural, Cognitivo y Cívico, como capitales intangibles (conceptos de S. Boisier et al. 1999; y de F. Bombarolo et al. 1998).

2 ◀ Profesor, arquitecto Roberto Fernández.

3 ◀ Fernández, R: La naturaleza de la metrópolis, "globalización económica y sustentabilidad ambiental". UGICAMBA. FADU / UBA. Buenos Aires. 1999.

## LA GLOBALIZACION: ¿NOS ENRIQUECE O EMPOBRECE?

**Ciudades emergentes y perdedoras** En la planificación del hábitat, la referencia a la globalización como tendencia económica imperante, se debe a las proyecciones sociales y físico-territoriales que se expresan en las ciudades como escenario de las relaciones humanas. Sassen expresa que las ciudades globales son el foco de la nueva literatura de investigación (Sassen, 1998). Se las define como aquellas ciudades que han incrementado las actividades económicas transfronterizas, en forma de comercio internacional, inversiones extranjeras directas y corrientes de los mercados de capitales.

La provincia de Tucumán, ubicada al noroeste argentino, está fuera de las áreas de mayor desarrollo del país, ya que no tiene resuelta su vinculación con países limítrofes y con la zona del nordeste. Su crecimiento potencial se basa en la ubicación geográfica estratégica y el hecho de ser el corredor histórico para provisión de servicios.

Según Roberto Fernández, ▶ 2 los cambios económicos y sociopolíticos producto de la globalización, transforman el territorio haciéndose visibles dos tendencias contradictorias. Por un lado se incrementa el proceso de urbanización y concentración de los principales aglomerados, caracterizados por la congestión con ocupación territorial intensiva y crecimiento policéntrico. Por otra parte una ocupación territorial con carácter dispersivo y alta interactividad entre los centros. ▶ 3

Coincidentes con la modalidad de generar grandes aglomerados urbanos, las ciudades de la provincia presen-

tan gran heterogeneidad desde la perspectiva de sus roles como centros de servicios y consumo y sus oportunidades de desarrollo. Las tendencias evidencian el aumento de la polarización entre los centros que aspiran a mercados emergentes y aquellos otros que bordean en este proceso sin una plena incorporación, calificándose como ciudades perdedoras.

De acuerdo a una primera aproximación acorde a esta dinámica poblacional, las ciudades se podrían clasificar como:

- Incluidas en grandes aglomerados urbanos, (GAO) con capacidad de provisión de servicios a otras áreas urbanas. Registran crecimiento positivo y acelerado de población por migración. Incluye ciudades difíciles de administrar por su crecimiento no planificado, áreas con escasa cobertura de equipamiento comunitario, insuficiencia de suelo urbanizado y de fuentes de trabajo ante la demanda social.
- Pueblos en regresión, que presentan un desaprovechamiento en sus instalaciones urbanas abandonadas con migración de población joven y bajos niveles de inversión productiva y del hábitat.

En el gráfico de "Diferencia Porcentual de Poblacional" se evidencian las ciudades y pueblos que presentan regresión de población, según los dos últimos registros censales (Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 – 1991) y las ciudades de alto crecimiento. Esta caracterización se puede confirmar en el cuadro de "Situación de los Municipios de Banda del Río Salí, como integrante del principal aglomerado urbano de Tucumán y la ciudad de Burruyacú, como localidad en regresión", que ex-

presa, a modo de ejemplo, estas diferencias desde los aspectos económicos, sociales y de la calidad de vivienda.

Estas variables deberían considerarse a instancias del planeamiento de las políticas habitacionales en la provincia, tomando en cuenta que la producción habitacional incentiva el crecimiento y promueve el desarrollo de las localidades donde se implementan los programas.

### **Competitividad, medio ambiente y calidad de vida**

Pero, ¿qué implica insertar a las ciudades en un sistema competitivo, que es según Fernández, el polo prevaeciente en términos de políticas urbanas actuales? ¿Está presente la preocupación por alcanzar ese desarrollo en estrecho vínculo con el progreso social de sus habitantes, propiciando equidad, movilidad social y la obtención de un medio ambiente adecuado? Este énfasis de la consideración simultánea de estos tres ámbitos, económico, social y ambiental, se debe a que tomados independientemente actúan como conceptos contrapuestos.

De hecho, un hábitat sustentable, la calidad de vida de la población y la potenciación de ventajas comparativas en pos de la productividad económica de las localidades, desvinculados entre sí pueden ser excluyentes, a la vez que son indispensablemente inseparables, en un proceso de desarrollo humano sustentable.

En principio la competitividad nos remite al contexto de las tendencias de la globalización económica, con la divergencia de opiniones que genera hacia el desarrollo de los países pobres. Analizamos esto con distintas opiniones. ►CUADRONº 1

	ASPECTOS ECONOMICOS			ASPECTOS SOCIALES				CALIDAD DE VIVIENDA
	Industria manuf. 1994 ▶ 5	Comercios 1993 ▶ 6	Servicios 1994 ▶ 7	% Tasa de Crecim. De pobl. 80-91	Densidad hab/km2 91	Asistencia escolar 96 ▶ 8	Cobertura en salud 91	Población en viv. NBI ▶ 9
Bda del Río Salí	68	767	181	52,70	1645,58	32,87	60,08	26,88
Burruyacú	1	29	7	-70,15	340,00	35,59	67,94	40,27

CUADRO N° 1: Situación de los municipios de Banda del Río Salí, integrante del principal aglomerado de la provincia y Burruyacú, como localidad en regresión: ▶ 4

Por un lado, el Banco Mundial considera que el peligro de los países menos desarrollados no es que la globalización nos empobrezca, sino quedar excluidos de ella. Los cuatro ejes de desarrollo urbano sostenible están planteados como estrategias para promover el desarrollo y mejorar el acceso de las ciudades a los mercados mundiales.

Por otro lado, distintos autores coinciden en que "el paradigma de los mercados globalizados (economías líquidas), ha generado efectos negativos a las ciudades, como la potenciación de la competitividad entre ciudades y/o ciudades y territorios, caída de estándares de calidad de vida o indicadores de desarrollo humano y complejización de la gobernabilidad" (Harvey, 1985).

La competitividad, entendida por el Banco Mundial como la capacidad de la ciudad para promover la instalación de servicios productivos que generen empleo, ingresos e inversiones (Mac Donald y Simioni et al. 1999: 38) es una vía indiscutible para el desarrollo económico, por lo que desdibuja la importancia de los aspectos ambientales y sociales. Pero con la contradicción de que su única contemplación produce regresión sobre el desarrollo humano.

El desarrollo humano planteado por Max-Neef reconoce insuficiente las teorías económicas y sociales que han dado sustento al desarrollo hasta el presente. Propone en cambio un proceso en donde se permita elevar la calidad de vida de las personas, que dependerá de la posibilidad de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales.

Postula que

- el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos.
- el desarrollo es todo lo que permita el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.
- la calidad de vida dependerá de satisfacer adecuadamente sus necesidades fundamentales.

#### ► MAPA DE TUCUMAN

Es alrededor de estas necesidades y sus satisfactores donde centra su estudio, definiendo nueve necesidades axiológicas y universales, que son: subsistencia, protección, participación, creación, identidad, afecto, entendimiento, ocio y libertad. Las costumbres a través del tiempo y formas culturales determinan las diferencias de las personas para satisfacer estas necesidades como ser humano, cambiando la manera de satisfacerlas y los medios utilizados (Max-Neef et al. 1986).

4 ◀ Datos extraídos de los municipios de la provincia de Tucumán, estadísticas básicas. INDEC. Junio de 1998.

5 ◀ Cantidad de locales en el sector de la industria manufacturera por municipio o comunas.

6 ◀ Cantidad de locales en el sector comercio por municipio o comunas. 1991.

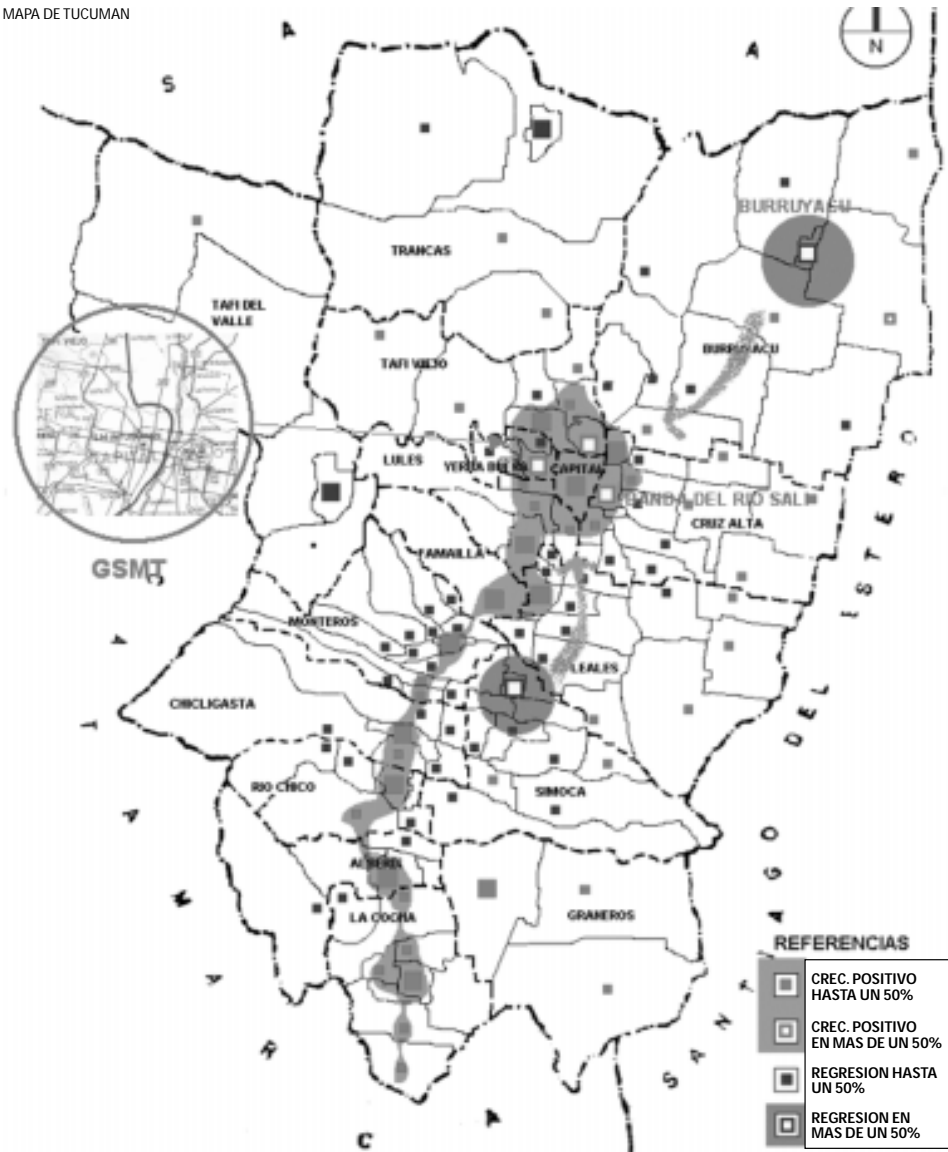
7 ◀ Cantidad de locales en el sector servicio por municipio o comunas. 1991.

8 ◀ Población de tres años y más.

9 ◀ Población en viviendas particulares, con algún tipo de NBI.

PROVINCIA DE TUCUMAN. DIFERENCIA PORCENTUAL DE POBLACION. AÑOS 1980 - 1991

MAPA DE TUCUMAN



## DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE ¿CUANTO DE DESARROLLO?

En el intento de cuantificar el nivel de desarrollo, se utilizan distintos métodos, ya sea por el crecimiento de los países, los ingresos que perciben las personas o por los recursos con que cuenta la población. ► 10

- A la hora de medir el crecimiento, contabilizar exclusivamente el *PBI/cápita* de un país, desconoce su distribución. Argentina tiene un valor de 8 mil dólares anuales, siendo uno de los mayores ingresos promedios de Latinoamérica y el Caribe. En el siguiente gráfico se observa que al aumentar los ingresos per cápita promedio de la Argentina, la distribución de los ingresos empeoró y los ingresos del 20% más pobre disminuyó en términos reales. ► GRAFICO N° 1
- Por otro lado, la *Línea de pobreza*, mide la cantidad de ingresos que permite a un hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. Se estima con

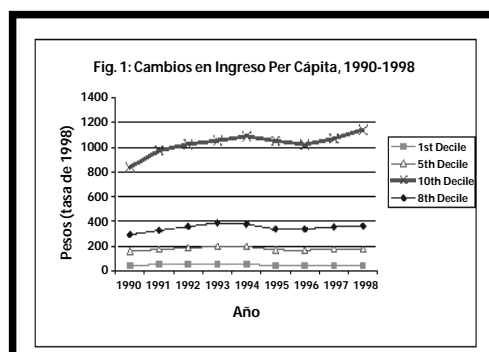


GRAFICO N°1: Fuente: «Un pueblo pobre en un país rico. Informe de la pobreza en la Argentina». Banco Mundial. Septiembre de 2000.

relación al costo de la canasta básica para la subsistencia, considerando sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y otros requerimientos no alimentarios y sus precios relativos. El Banco Mundial estipula en \$160 mensuales en 1998, los ingresos mínimos por debajo del cual se considera a un adulto varón en condiciones de pobreza. ► 11

Simultáneamente, ese valor es el aporte mensual que proponen los Programas Nacionales de Empleo Transitorio (Plan Trabajar, etc.), financiados por la misma entidad internacional, por lo que exige una reflexión sobre la funcionalidad de estos programas al desarrollo, cuando adquieren condiciones casi permanentes como paliativo a la desocupación. La pregunta sería ¿cómo se rompe la cadena de reproducción de la pobreza?

- La *Línea de indigencia* o pobreza extrema, nos indica las personas cuyos ingresos no alcanzan el valor de la canasta familiar alimentaria. O sea, las personas cuyos ingresos son tan bajos, que aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer de manera adecuada las necesidades nutricionales de todos sus miembros (\$69 por mes en 1998, según BM). ► 12

La Cepal registra para Argentina un 13% de hogares bajo la línea de pobreza en áreas metropolitanas (1997), y un 3% de hogares bajo la línea de indigencia, sin tener relevamientos para áreas rurales. La provincia de Tucumán estima un 40% de población por debajo de la línea de pobreza, muy por debajo del registro nacional, lo que la coloca como una de las provincias más pobres de Argentina.

- Las *Necesidades básicas insatisfechas (NBI)*, mide los recursos a partir de poseer bienes y servicios, o vivir en determinadas condiciones: hacinamiento; viviendas inadecuadas, sin retrete o instalaciones sanitarias; si son personas con baja escolarización y perciben bajos ingresos. Los datos son extraídos en Encuestas Permanentes de Hogares, Indec, que periódicamente registran esos valores en los grandes aglomerados urbanos, quedando las áreas rurales o localidades menores sin contabilizar. En Tucumán un 24,32% de los hogares padece alguna Necesidad Básica Insatisfecha (Indec, 1991), lo que representa aproximadamente la cuarta parte de los hogares.

Más cercanos a los indicadores de desarrollo humano están los:

- *Índice de desarrollo humano (IDH)* medido por la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la tasa de matriculación escolar y el PBI per cápita.
- Y nuevas mediciones como *Índice de vulnerabilidad* que incorporan además la situación laboral, o participación política, o el *Índice de bienestar humano sostenible (IBES)*, que incorpora además conceptos ambientales.

Sin embargo Félix Bombarolo se pregunta: "¿Quiénes fijan los estándares mínimos de ingresos, educación y salud y con qué criterios?" (Bombarolo, 1998).

Un cambio de paradigmas posibilitaría no cuantificar el desarrollo desde la pobreza. El desafío sería la búsqueda de nuevos métodos de medición del desarrollo y nuevos indicadores, que permitan acercarnos a los procesos de las localidades.

Max-Neef propone un cambio de enfoque en la percepción del desarrollo y en el modo de interpretar la realidad. En primer lugar no generalizar la pobreza sino referirse a pobreza, según el tipo de necesidad no satisfecha, ya que se puede tener cubierta las necesidades de subsistencia, con debida alimentación, abrigo y vivienda, pero tener pobreza de afecto, a causa del autoritarismo, opresión o relaciones de explotación. O bien pobreza de participación con la marginación y discriminación social, sexual o étnica, etc.

Desde esta perspectiva, seguramente no se podrá otorgar a las comunidades "niveles de desarrollo" que las haga comparables, ya que cada localidad tendrá sus propias pobreza y riquezas y podrá evaluar su proceso, siendo comparable consigo misma.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, convocada en junio de 2000, afirma que "los que se ocupan del desarrollo ahora admiten que es preciso conocer mejor las instituciones, las redes, las normas y los valores de las comunidades para que la gente pueda aprovechar los beneficios del desarrollo y aumentar su capacidad de ayudarse a sí misma".

Por su parte la Cepal propone redireccionar el crecimiento hacia un desarrollo sostenible en donde la "transición hacia nuevos modos de producción y consumo van acompañados de innovaciones tecnológicas consistentes con dicha sostenibilidad, por una competitividad económica que se construya a partir de la excelencia ambiental, por la valoración de la diversidad natural y cultural, y por el fortalecimiento de la vida local y la ciudadanía" (Cepal, 2000).

10 • Las estimaciones de medición de pobreza por consumo, no arroja datos precisos, por la falta aparente de declaración de ingresos entre la Encuesta Permanente de Hogares y las cuentas nacionales.

11 • Sobre la base de encuestas de ingresos y gastos, de 1986/87, actualizado mediante el uso de índice de precios para sus componentes de alimentos y el resto de artículos. Banco Mundial. Septiembre de 2000.

12 • La División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL establece la línea de pobreza para la Argentina, para áreas urbanas en \$147.90, y la línea de indigencia en \$74.00, expresada en promedios mensuales en 1997.



El modelo de acumulación capitalista, o su expresión actual en la globalización, no conllevan por sí solos al bienestar de la gente y a la vida con calidad ambiental, lo que obliga a un mayor compromiso en la planificación de las políticas. Plantear el desarrollo humano sin la priorización de la variable económica como central, resulta engorroso al diseñar programas habitacionales manteniendo modalidades tradicionales o evaluar los procesos de las comunidades con indicadores universales.

#### DESARROLLO DE LAS CIUDADES

**Competitividad y ambiente** El objetivo exclusivo de alcanzar el capital económico actúa regresivamente sobre el ambiente, cuando no está planeada una economía sustentable, de preservación de recursos naturales y de racionalidad en el uso de extracción de recursos no renovables, de manera que se sostenga el flujo de servicios ambientales de los cuales se beneficia la población.

De hecho, el sistema económico no incorpora correctamente los costos ambientales de las externalidades que producen las inversiones, ya que afectan sustancialmente el capital natural de las localidades implicadas y vecinas, entendido como el stock de recursos naturales de cualquier territorio, ▶ 13 y esto tiene también una traducción económica.

La Comuna de Coronel, Chile, promueve la instalación industrial y evalúa la importación de material altamente contaminante para el funcionamiento de su campo industrial, como un indicador del desarrollo. Hacia la costa del Pací-

fico, irrumpen las chimeneas de las industrias y a su alrededor, la ciudad supedita la calidad de vida, el tratamiento de sus espacios verdes y el bienestar de su población, al crecimiento económico.

Situación similar sucede con la mayoría de las ciudades de la provincia de Tucumán, de economías basadas en la producción azucarera. Los ingenios están insertos en el casco urbano de las ciudades y mientras la actividad produce contaminación de aire, a causa del humo de chimeneas de la fábrica y del hollín desprendido por la quema de caña; contaminación de aguas, con vertidos de melaza a los cauces pluviales durante la producción de azúcar, esta actividad es el motor de la economía local. Significa al municipio los principales ingresos por recaudación, una importante fuente de ocupación de mano de obra local, además del encadenamiento de actividades secundarias que genera. Cualquier presión sobre el sector privado empresarial para un cambio de actitud ambiental, es traducida como amenaza por los sectores trabajadores y administrativos.

**Competitividad y habitabilidad** Dos de los ejes del desarrollo urbano sostenible para las ciudades que promueve el Banco Mundial, son la competitividad y la habitabilidad. Sin embargo, con la globalización y el aumento de productividad con la tecnificación industrial, viene aparejada la pérdida de empleo de mano de obra del sector, así como selectividad de la producción hacia consumidores con altos niveles de accesibilidad económica. Ya no se trata de bienes destinados al consumo masivo, con mercancías disponibles y accesibles, como se pretendía con la modalidad fordista de producción, sino objetos de excelencia de calidad, de adquisición restringida a sectores de altos ingresos.

13 ◀ Sergio Boisier, quien recurre a la acepción de capital natural utilizada por Guimaraes (1998), que equipara el capital natural a la dotación de recursos naturales renovables y no renovables y a los "servicios ambientales" (ciclos: hidrológicos, atmosféricos, del carbono, etc.). (Boisier, 1999.)

14 ◀ Definición de habitabilidad según el Banco Mundial. (Banco Mundial, 1999).

15 ◀ Informe Nacional Estambul + 5. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Argentina. 2000.

El sobrante de mano de obra en las actividades primarias y secundarias de la economía y la selectividad de los destinatarios de las manufacturas produce segregación social, que se refleja en las formas de asentamientos humanos. Estudios de Cepal consideran más acuciante la situación de exclusión que las condiciones de pobreza, para el final del siglo XX, en los países de América Latina y el Caribe.

Investigaciones del profesor Rofman expresan la sectorización de Buenos Aires en las áreas norte más rica y sur empobrecida de la ciudad. A su vez en forma de anillos desde el centro hacia la periferia, se potencian estas diferencias. Hacia el sur se va disminuyendo la calidad de cobertura de equipamientos y servicios, a medida que bajan los promedios de ingresos de los habitantes y aumentan los niveles de desocupación. Hacia el norte es a la inversa, llegando a su máxima expresión en los *country*s privados de la zona norte, a las afuera de la ciudad. En Tucumán, este esquema se va configurando en los principales aglomerados, mientras que las ciudades menores conservan una fisonomía de mayor integración.

La primacía de la competitividad sobre la habitabilidad, o sea los estándares mínimos de calidad de vida de los habitantes y especialmente de los pobres ► 14 reproduce un modelo de exclusión social, tanto como mercado de consumidores, como de ocupación de mano de obra y como usuarios de los beneficios urbanos.

Hay países de Latinoamérica y el Caribe que durante la década de 1990 han tenido un crecimiento positivo de su economía expresado en el aumento de PBI/cápita, y que simultáneamente han aumentado la pobreza, lo que

indica que hubo un aumento de brecha de desigualdad entre ricos y pobres. Es el caso de Argentina y Colombia, en donde la tasa de crecimiento económico tiene efectos diferentes sobre la magnitud de la pobreza, dada la repercusión del crecimiento en el mercado de trabajo. (Cepal, et al. 2000: 30).

El informe de la pobreza en Argentina (Banco Mundial, 1999: 3) ya expresa que “para fines de los noventa, el crecimiento había regresado, la economía casi se había duplicado en volumen, la inflación había descendido a menos de un 1% por año... Sin embargo el control de la inflación, los mercados competitivos y desregulados, y la disciplina fiscal, parece asociarse con niveles más altos de desempleo...”

En Argentina, desde 1994, y en un período con inflación casi nula y con crecimiento de la economía según cifras oficiales de casi un 23%, la pobreza por ingresos —es decir los “nuevos pobres”, que no alcanzan a una canasta de bienes y servicios básicos—, creció de manera sostenida, a la par de una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y en un pronunciado deterioro en los ingresos de las personas de menores recursos, fruto del desempleo, la subocupación y la precarización del trabajo. En la última década el crecimiento se caracterizó por la tendencia continuada a la regresividad social. Entre el 10% de los más ricos y el 10% de los más pobres se incrementó la brecha en un 57%. ► 15 ¿Cómo se va a lograr que los estratos bajos participen de los aumentos de ingresos alcanzados por la sociedad?

La primacía de la competitividad sobre la habitabilidad lleva a pérdidas del capital humano, entendida como la capacidad individual de las personas para desarrollar sus

habilidades. Según Max-Neef, la ausencia prolongada e intensa de una necesidad y de sus satisfactores, (como puede ser la falta continua de trabajo) produce patologías colectivas de frustración, que desencadenan desequilibrios sobre otras necesidades que estaban en equilibrio. ▶ 16

La provincia de Tucumán tiene una desocupación del 19,2% (Indec 1999), lo que la coloca como una de las provincias con mayor desocupación del país. Sin trabajo es difícil reconocer el lugar social que el individuo ocupa como parte de la sociedad, y de los sectores entre sí. La escasez de empleo, la precarización de sus condiciones y la inestabilidad laboral, desarticulan a las organizaciones gremiales y sociales entre sí. Se desacredita de esta manera el Capital Social impidiendo el efecto sinérgico de las organizaciones civiles actuando en forma conjunta, como motores de cambio. ▶ 17

**Habitabilidad y gobernabilidad** El tercer eje de desarrollo del Banco Mundial es la gobernabilidad, entendida como representatividad de las instituciones de las ciudades ante la sociedad civil, participación, transparencia de gestión y alianza entre sectores. Pero la pérdida de habitabilidad ejerce presión sobre la gobernabilidad. Las continuas frustraciones en el mejoramiento de la calidad de vida, traen como consecuencia la pérdida de Capital Cívico (como el deterioro de la confianza institucional) y la pérdida de Capital Psicosocial, cuando se desarticula la capacidad de imaginar un futuro común como sociedad.

Recomponer la utopía del ideario colectivo como comunidad es la base para cualquier de-

sarrollo local. La ciudadanía necesita confirmar que su esfuerzo será en conjunto y que el futuro les va a significar beneficios compartidos. Por el contrario, el descrédito reduce en todos los niveles los recursos y la inversión. Estudios realizados por Pedro Pérez sobre gestión en 27 ciudades medias de América Latina, revelan que los promedios de recaudación impositiva local anual per cápita tienen una tendencia regresiva, en comparación con los costos de las prestaciones de los servicios, como consecuencia de la crisis de gobernabilidad, de habitabilidad y de desarrollo local (R. Fernández et al. 1999: 76).

**Gestión local** Hay muchas expectativas en recomponer relaciones de gobernabilidad desde la gestión local, propiciando a la vez ámbitos de participación de la ciudadanía. Desde el financiamiento internacional se busca fortalecer la capacidad de gestión de las localidades en administrar sus recursos, en procurar la transparencia en su manejo y la capacidad de establecer ingresos por impuestos. Así también la responsabilidad de insertarse en los mercados de capitales, bajo la promoción de redes intermedias de asociaciones municipales.

Si bien siempre se ha revalorizado a los municipios como la menor escala de administración pública que tiene directo contacto con la ciudadanía, sus necesidades y la mejor forma de satisfacerla, estos acuerdos involucran a los municipios en un protagonismo 'hacia afuera'. Los cambios estructurales y políticos de reforma del Estado y descentralización administrativa, conducen a una disminución del peso de los niveles centrales del Estado, por lo que los municipios se encaran también como protagonistas de estos acuerdos internacionales y federales, estructurando una nueva trama de relaciones. Comienzan a surgir intercambios al nivel de Mercociudades,

16 ◀ Entre las 9 necesidades axiológicas planteadas: subsistencia, protección, participación, creación, identidad, afecto, entendimiento, ocio y libertad, el tener trabajo es un satisfactor de las 5 primeras (Max Neef et al. 1986).

17 ◀ La promoción del Capital Social, está inclusive incorporada a las prioridades del financiamiento social desde el Banco Mundial y desde distintos programas sociales nacionales como ser el FOPAR, PAGV, PAGP, CENOC, etc.

la constitución de la Federación Argentina de Municipios, o el Instituto Federal de Asuntos Municipales.

Asumir este compromiso incrementa la necesidad de la administración local de contar con mayores conocimientos de la realidad en su territorio (definido como Capital Cognitivo por Boisier, 1999), que les permita realizar una mejor asignación de recursos, promover cambios internos necesarios y replantearse actuaciones.

#### POLITICA HABITACIONAL EN TUCUMAN

La reticencia a la planificación en todos sus niveles y ámbitos, producto de la adhesión incondicional a las tendencias neoliberales, les significa a los asentamientos, vulnerabilidad frente a las variables macroeconómicas, una informalidad / ilegalidad en el virtual automatismo del mercado y receptividad incondicional a los modelos de desarrollo de las instituciones internacionales de crédito.

La postura frente a la globalización, los caminos a que conducen el desarrollo, la pobreza, el bienestar de las personas, son conceptos funcionales al diseño de las políticas habitacionales. Por el contrario, disociados de las necesidades de la comunidad y de los conflictos particulares y prioritarios de las localidades (ya sean éstas ciudades en aglomerados o pueblos en regresión), los programas habitacionales resultan un gasto social de bajo impacto. Resuelven exclusivamente la necesidad de alojamiento, pudiendo actuar sobre otras prioridades de los asentamientos, que resulten con un mayor efecto sobre el desarrollo del hábitat.

Implica por ejemplo interrumpir el proceso regresivo de aislamiento y anemia de las localidades que pierden competitividad y evitar el inmanejable crecimiento urbano de las ciudades en procesos emergentes.

La provisión de soluciones habitacionales en localidades en regresión del interior de la provincia de Tucumán mediante viviendas, no es primordial frente a la necesidad de empleo y ocupación de mano de obra. La satisfacción de la necesidad de cobijo habitacional se sujeta a la estabilidad y la dignidad laboral. Y si bien la producción habitacional colabora transitoriamente con el requerimiento de trabajo, el problema reaparece al concluir las obras. La articulación de la política habitacional con estrategias de desarrollo humano de las comunidades debe vincular proyectos que integren provisión de hábitat y emprendimientos productivos acorde a economías de escala.

Actualmente la política habitacional está ausente de evaluar el proceso de desarrollo más allá del criterio economicista. Interesados más en los inversores que en los requerimientos sociales, opera con la lógica de la universalidad de las acciones como modo de interpretación de equidad social.

En los aglomerados urbanos se requiere que la producción de ciudad, mediante programas oficiales de vivienda, articule con planes que prevean el crecimiento de la ciudad, de manera de contrarrestar los riesgos ambientales y de funcionamiento de las ciudades de las grandes metrópolis, así como las tendencias de las ciudades globales de segregación social y física de su territorio, atentando contra la democratización de los usos y beneficios de la ciudad para toda la población.

En ambas estrategias, la de los aglomerados urbanos y la de los asentamientos en regresión, se requiere, mediante la política habitacional, la promoción y la reproducción de los capitales intangibles de la comunidad, para iniciar procesos de desarrollo humano.

La no-inclusión de los conceptos de capitales intangibles en el diseño de las políticas, inhibe la posibilidad de satisfacer necesidades no menos fundamentales que las de subsistencia habitacional, como ser la necesidad de los beneficiarios de participar de la gestión del hábitat, de identidad con el barrio y la casa, de creación mediante el enriquecimiento de aportes no tradicionales de producción habitacional, etc.

- inhiben la posibilidad de promover el Capital Cultural de los grupos de población, como satisfacción de la necesidad de identidad, como proyección directa sobre el espacio diseñado, de las costumbres y modos de vida cotidiana.
- el Capital Social como motor de los procesos de desarrollo, mediante la articulación sinérgica de las asociaciones públicas y privadas, y satisfactor de la necesidad de participación. La política de vivienda, como producción de hábitat, acompañada de la producción de capital social (formación de grupos cooperativos, o consorcios, etc.) garantiza la sostenibilidad de la inversión del gasto social en vivienda, al ser asociaciones que continúan operando una vez terminadas la producción habitacional.
- de recomponer la ruptura del Capital Psicosocial, ocasionado por sucesivas frustraciones colectivas, mediante logros alcanzables y concretos de

habitabilidad, expresados en las tan nombradas mejoras en la calidad de vida y algo olvidado, pero que alguna vez vivió la Argentina de los inmigrantes, la posibilidad de ascenso social.

Esto pretende seguir aportando caminos y dudas, al proceso de desarrollo humano sustentable, desde la política habitacional.

## BIBLIOGRAFIA

1. AROCENA, J. El desarrollo local como desafío teórico y metodológico: su pertinencia en procesos de gestión urbana. Curso de Postgrado en Gestión y Planificación Urbana. Módulo 6. Argentina.
2. BANCO MUNDIAL. "Un pueblo pobre en un país rico. Informe de la pobreza en la Argentina." Septiembre de 2000.
3. BOMBAROLO, F. Capital Social. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina. Argentina. Mayo de 1998.
4. BOISIER, S. Desarrollo Territorial a partir del capital sinérgico. Estudios Sociales CPU (N° 99 / trimestre 1 / 1999). Santiago de Chile.
5. CEPAL. Consolidar espacios de desarrollo sostenible. Capítulo 13 del Documento: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Vigésimoctavo Período de Sesiones, México, D.F. 3 al 7 de abril de 2000.
6. CEPAL. El impacto de la actividad del sector de la vivienda en la economía y la movilización de recursos para el sector. Chile. Octubre de 1991 (91-10-1712).
7. CEPAL. La Brecha de la Equidad. Una segunda evaluación. Chile. Mayo de 2000.
8. CEPAL. Revista Medio Ambiente y Desarrollo. Serie 21. J. Mac Donald, y D. Simioni. Chile. 1999.
9. FERNÁNDEZ, F. La Naturaleza de la Metrópolis, Ugycamba, FADU, UBA. 1999.
10. HARVEY, D. The Urbanization of Capital, Editorial John Hopkins University, Baltimore, 1985. Concepto extraído de Fernández, F.: La Naturaleza de la Metrópolis, Ugycamba, FADU, UBA. 1999.
11. INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censo. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.
12. INFORME NACIONAL ESTAMBUL + 5. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Argentina.
13. MAX-NEEF, Elizalde y Hopenhayn. Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro. En Development Dialogue número especial, Fundación Dag Hammarskjöld. Suecia, 1986.
14. ROFMAN, A. La urbe Latinoamericana: balances y perspectivas a las puertas del tercer milenio. Fondo Editorial Acta Científica. Venezuela, Caracas, 1993.
15. SASSEN, SASKIA. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos metodológicos. Revista EURE (Vol. XXIV, N° 71), pp. 5-25. Santiago de Chile, Marzo de 1998.