

LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES BONAERENSES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONALES Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ALGUNOS INDICADORES PARA SU COMPRENSIÓN Y MEDICIÓN.

Juan Pablo Zabala¹ - Sebastián Baglioni²

Introducción

El presente ensayo surge como consecuencia de la presentación de un proyecto de investigación institucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata (UCALP), que comenzamos recientemente, hace dos meses, y el cual se encuentra en una fase inicial de lectura bibliográfica exploratoria.

En base a esa lectura de fuentes secundarias, documentación pública y cuerpos normativos provinciales y municipales es que hemos emprendido este ensayo, como capítulo introductorio y preparatorio para nuestro próximo trabajo de campo, donde vamos a analizar un estudio de caso para abordar las capacidades del municipio de La Plata en materia de políticas territoriales y habitacionales desde el año 2011 al 2021.

En ese sentido, el objetivo de este ensayo es realizar un primer acercamiento analítico al tema a partir de algunas consideraciones teóricas sobre las capacidades estatales en general y de los gobiernos locales en particular en lo referente a la formulación e implementación de políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial.

Para cumplir con estos objetivos comenzaremos describiendo las virtudes, falencias y oportunidades que encontramos en la normativa de la provincia de Buenos Aires, para pasar luego a trabajar con la clasificación de las capacidades de los gobiernos locales, indicando y definiendo algunos de los indicadores que vamos a utilizar para medir cada una de ellas oportunamente en el municipio de La Plata.

Consideraciones teóricas sobre la Capacidad Estatal.

El concepto de capacidad estatal (CE) señala un conjunto de atributos y características que nos permiten evaluar el grado en que el Estado cumple con sus objetivos. De esta manera, podemos tomar a la CE como un criterio para medir si el Estado (gobierno y administración pública) se encuentra en condiciones de diseñar políticas públicas efectivas.

Como punto de partida, podemos definir a la CE como el conjunto de elementos a partir de los cuales el Estado puede planificar y diseñar políticas públicas tendientes a afectar la realidad social de manera positiva. En otras palabras, la CE indica el grado en que un Estado logra resolver problemas sociales y generar valor social, mejorando la calidad de vida de la ciudadanía.

Sin embargo, el concepto de CE es complejo y multidimensional; no se presenta de manera automática ni evidente; y es el producto de una dinámica relación entre los actores relevantes de cada dominio de política pública.

¹ Lic. en Ciencia Política y RRH, (UCALP); Profesor titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP); Director del Instituto de Análisis Políticos y Electorales (IAPE - UCALP).

² Dr. en Ciencia Política (Universidad de Toronto, Canadá); Profesor titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP); Coordinador del área de Análisis de Políticas Públicas del Instituto de Análisis Políticos y Electorales (IAPE-UCALP).

Bernazza y Longo (2014) dividen a los estudios sobre la CE en dos campos: a) enfoques gerencialistas; b) enfoques no gerencialistas. Los primeros se centran en identificar los atributos del Estado a partir de su propia estructura institucional y organizativa; los segundos subrayan una dimensión más política que se vincula con los fines que persigue el Estado (por ejemplo, democracia, derechos humanos...). La primera forma de entender a la CE está ligada a la manera en que el Estado funciona como organización institucional; mientras que la segunda, se centra en las relaciones que establece el Estado ‘hacia afuera’, como articulador de un discurso e iniciativas que se plasman en un programa de gobierno con metas y objetivos políticos sujetos al apoyo social y legitimidad proveniente de una diversidad de actores sociales, políticos y económicos.

Otra forma de plantear esta distinción es dividir a la CE en dimensiones (Mazzei, 2020). Así, el Estado presenta diferentes niveles o planos donde existen, se despliegan y aplican los atributos de capacidad:

1. *Administración Pública – capacidad organizacional*. Aquí, la CE asume los rasgos de un aparato burocrático caracterizado por la especialización funcional y la coherencia interna de la estructura institucional del Estado. La CE en esta dimensión señala el grado en que el Estado –a través de la administración pública- puede distribuir bienes y servicios de manera efectiva.
2. *Conocimiento Técnico – capacidad técnico-experta*. En esta dimensión, la administración pública también es el actor central, en este caso a partir de la profesionalización y el conocimiento experto que brindan los funcionarios públicos. Dicho conocimiento se traduce en un diseño de política pública sólido que determina las mejores opciones y alternativas en función de la racionalidad instrumental (adecuación de medios y fines).
3. *Liderazgo Político – capacidad política*. El gobierno articula un programa de acción en donde define prioridades y planifica las políticas públicas correspondientes. Dicho programa expresa un posicionamiento ideológico y una defensa política de determinados valores que requiere apoyo social (tanto desde la oferta –iniciativa del propio gobierno- como desde la demanda –iniciativa de grupos de la sociedad o actores sociales). En esta dimensión entonces, la CE señala el grado en que el gobierno presenta y satisface demandas sociales relevantes, logrando obtener o conservar el apoyo social necesario.
4. *Desempeño Institucional – capacidad institucional*. El elemento institucional incorpora como parte de la CE aquellas cuestiones que hacen a la legitimidad de decisión y acción por parte del gobierno y de la administración pública al momento de tomar decisiones e implementar las políticas públicas relevantes. La efectividad y legitimidad de las decisiones conducen a la estabilidad política y a la idea de buen gobierno. En esta dimensión entonces, la CE es el grado en que un gobierno asegura la estabilidad política (en sentido amplio, incluyendo al propio régimen político) a partir de la implementación de políticas públicas efectivas.

Todas estas dimensiones coexisten y forman parte de la CE; su distinción es analítica y sirve a los propósitos de identificar los rasgos o características que determinan su valor positivo, neutro o negativo para el Estado, y señalan el grado en que el mismo se encuentra en condiciones de generar valor social a través de políticas públicas efectivas. Asimismo, cada una de las dimensiones presenta diferentes componentes que pueden estar presentes/ausentes según sea el caso. Los principales componentes que caracterizan a la CE en estas dimensiones son (Bertranou, 2015; Rosas, 2019):

- a. *Vínculo entre el Estado y otros actores.* Este componente indica el grado de autonomía y sinergia con que cuenta el Estado al relacionarse con otros actores sociales. El Estado no actúa en el vacío, sino que busca obtener apoyos y legitimidad por parte de los actores sociales, económicos, políticos... relevantes para cada dominio de política pública. Estas relaciones pueden ser relativamente autónomas (en donde el Estado ejerce control sobre el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas) o puede ser disputado (en donde diferentes actores sociales desafían y/o rechazan las decisiones del Estado).
- b. *Legitimidad del actor estatal.* Derivado del punto anterior, el Estado tendrá mayor o menor grado de aceptación por parte de actores relevantes en cada dominio de política pública, o por parte de la sociedad en su conjunto. A mayor aceptación y apoyo a las medidas y decisiones adoptadas por el Estado, mayor grado de legitimidad.
- c. *Estructura institucional.* Desde un punto de vista técnico, toda política pública requiere de una administración pública idónea que, a través de la especialización funcional, garantice la efectiva implementación de las decisiones. Este componente de la CE señala dos puntos importantes: primero, la necesidad de que los aspectos políticos y los aspectos técnicos de las políticas públicas estén en sintonía y no presenten conflictos significativos; segundo, la necesidad de que la administración pública esté a la altura de los requerimientos para cumplir de manera efectiva con sus funciones.
- d. *Capacidad de acción inter-organizacional.* También desde la administración pública, este componente subraya la importancia de que la estructura institucional del Estado presente un grado de coordinación y esfuerzos conjuntos que aseguren la efectiva implementación de las políticas públicas (este punto es central para aquellas decisiones que impliquen al actuar de diversas jurisdicciones, tanto funcionales como territoriales). El componente de CE aquí subraya no la profesionalización o el conocimiento experto del componente anterior, sino la capacidad de la propia administración para actuar de manera efectiva a través de sus diferentes unidades y agencias.

Claramente, cada uno de estos cuatro componentes puede presentar valores positivos o valores negativos. En el primer caso, estamos ante un escenario con condiciones favorables para una CE efectiva que asegure la generación de valor social a través de políticas públicas transformadoras de la realidad social. En el segundo caso, el Estado enfrentará problemas y circunstancias que disminuyen el grado de su efectividad para resolver problemas sociales y presentar soluciones efectivas conducentes a una mayor calidad de vida de la ciudadanía.

Tomando en cuanto la discusión anterior, podemos afirmar los siguientes puntos (Bertranou, 2015):

1. La CE establece un parámetro a partir del cual medir las acciones y decisiones del Estado (ya sea tomando su estructura completa, una jurisdicción particular, o una agencia individual).
2. Ese parámetro puede variar de acuerdo a la dimensión que nos interese. La evaluación de la CE puede adoptar valores políticos (liderazgo, capacidad de generar consenso), valores instrumentales (coordinación y especialización funcional de unidades burocráticas), o valores ideológicos (representación y mandato político, legitimidad y apoyo social).

3. Los atributos que definen a la CE pueden adoptar diferentes valores, y esos valores pueden aumentar o disminuir en el tiempo: son dinámicos y dependen – en parte- del proceso político que implica toda política pública con sus momentos de tensión y conflicto y la configuración de actores relevantes y sus interacciones.
4. Los componentes de la CE entonces, no dependen exclusivamente del Estado, sino que también incorporan de manera activa a un conjunto de actores sociales (en sentido amplio) relevantes para cada dominio de política pública. El modo de interacción entre los actores institucionales y los sociales (cooperación/conflicto) puede afectar de manera significativa la CE.
5. La CE es previa a los resultados que obtenga el Estado. Esto es, los componentes antes enunciados son condición previa y necesaria para obtener resultados positivos y son los que definen el grado de CE presente en un momento dado. En otras palabras, el Estado no es ‘capaz’ porque genera valor social, sino que obtiene ese resultado positivo porque cuenta con estos atributos que le permiten cumplir con sus objetivos.

La CE es entonces un importante concepto para evaluar el grado en que un Estado puede implementar políticas públicas efectivas, tendientes a generar valor social y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Sin embargo, la complejidad del concepto y las diferentes posibles formas de medirlo no lo convierten en una fórmula mágica que pueda aplicarse indiscriminadamente. Es necesario tomar en cuenta el contexto político, social e institucional e identificar las formas en que la CE está presente en las diferentes dimensiones, y el valor que asume con relación a sus diversos componentes.

Incluso es posible querer estudiar una dimensión sobre las otras, de acuerdo al interés o relevancia que la misma tenga, o intentar rastrear la evolución en el tiempo de la CE.

Los gobiernos locales y sus capacidades para las políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial.

Todos conocemos bien el proceso de reforma del Estado que se llevó a cabo en nuestro país durante la década de 1990 como así también tenemos presente, y seguramente compartiremos la misma crítica hacia la forma en la que se condujo este proceso de reformas, sobre todo en lo atinente a la implementación de un proceso de descentralización institucional y funcional desde el Estado Nacional hacia las provincias y municipios, pero sin los recursos económicos necesarios ni la capacitación suficiente para poder afrontar esos nuevos desafíos que se le impusieron desde arriba.

Más allá de la descripción que podamos hacer de este proceso, no podemos caer en la caracterización simplista de este tipo de estado que surge en Argentina, como un “estado mínimo”, porque es una concepción que está atravesada por un claro sesgo ideológico que no atiende a ningún tipo de verificación de indicadores cuantitativos en cuanto al tamaño o las funciones del Estado Nacional.

Creemos que para caracterizar al Estado en esos años, siguiendo a Oszlak, deberíamos hablar de un “estado ausente” más que de un estado mínimo, ya que ha demostrado su ausencia en diversas áreas de la gestión pública (Oszlak, 2014).

Aunque si hubiese una mejor forma de adjetivar al Estado, que pueda atravesar mínimamente los últimos 50 años de nuestra historia, creemos que no es ni la del estado mínimo, máximo, presente o ausente, sino la de “estado ineficiente”, una caracterización que encaja perfectamente con la evolución institucional de Argentina.

Lo que sí debemos mencionar, más allá de esta disquisición nominativa sobre el estado, es que una consecuencia inevitable de este proceso de reformas es que los gobiernos subnacionales, que tuvieron que hacerse cargo de nuevas funciones de administración de un sistema institucional mucho más grande y complejo para las que no estaban preparados, por no haber podido adquirir las capacidades de gestión necesarias ni contar con los recursos suficientes, terminaron provocando una ineficiencia alarmante en la provisión de servicios estatales, y en la implementación de todo tipo de políticas públicas y programas gubernamentales.

Estas transferencias de funciones sin recursos repercutió mucho desde el punto de vista económico en las provincias, que entraron en una espiral de crisis económica como producto de una mala recaudación de impuestos provinciales, que no pudieron hacer frente al mantenimiento de esas nuevas estructuras institucionales y tuvieron que terminar dependiendo de la coparticipación de impuestos nacionales, solicitando reiterados préstamos al tesoro nacional para financiar esos déficits, provocando un continuo y cada vez más grande endeudamiento con el gobierno nacional.

A la configuración histórica fuertemente centralista de nuestras instituciones políticas nacionales y provinciales, que provocó en nuestro país que tengamos un sistema municipal débil desde su conformación, hay que sumarle el proceso de descentralización que acabamos de mencionar en párrafos anteriores, para poder entender la extrema debilidad de los gobiernos locales a la hora poder formular e implementar políticas públicas en sus territorios, y sobre todo en la provincia de Buenos Aires, donde la autonomía municipal no está siquiera reconocida constitucionalmente.

Las políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial, no fueron la excepción a la regla, y padecieron a nivel local tanto esta carencia de capacidades como la falta de recursos para la implementación de este tipo de políticas.

A partir de la finalización de las políticas de raigambre neoliberal en los primeros años del siglo XXI, y a medida que se revitalizaba el rol del Estado en materia de políticas públicas, se produjo la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial a nivel nacional, junto con la creación de varios programas nacionales de construcción de viviendas en todo el país.

En ese contexto se dio un proceso de reactivación de la construcción tanto por iniciativa privada como por el fomento de las obras públicas, que provocaron una gran transformación territorial a partir de una expansión urbana sin precedentes, lo cual trajo consigo nuevas problemáticas, que intentaron ser abordadas por nuevos instrumentos normativos como en el caso de la sanción de la Ley N° 14.449 en la provincia de Buenos Aires, pero que no pudieron responder completamente a las necesidades del nuevo contexto por las dificultades para articular armónicamente las diferentes políticas impulsadas.

Como sostiene Ríos: “desde el punto de vista de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial, este escenario general implicó nuevas problemáticas y desafíos para la planificación territorial, nuevos recursos para su mejoramiento, aunque también la agudización de las tendencias de centralización de poder y recursos” (Ríos 2017: 89).

Cada vez que escuchamos hablar del fracaso del ordenamiento territorial entendido como política pública municipal en Argentina nos encontramos con las mismas explicaciones de siempre, relacionadas con la deficiente capacitación de recursos humanos en áreas específicas o directamente la falta de este personal especializado, la inexistencia de una ley nacional sobre ordenamiento territorial, la contradicción entre normativas provinciales y municipales, la falta de una planificación urbana hecha por profesionales expertos, o la imposibilidad de acceder a financiamiento externo, por mencionar sólo algunas.

A estas explicaciones tradicionales, propias de los estudios académicos sobre la temática, debemos agregarle algunas consideraciones de carácter político, que muchas veces

dificultan y obstaculizan la puesta en marcha de cualquier política pública de ordenamiento territorial.

En muchas circunstancias, los planes de viviendas, por ejemplo, que son de carácter nacional o provincial, no se implementan en municipios gobernados por partidos de un signo político contrario. Existen muchos casos de discriminación a municipios donde por cuestiones políticas esos planes no llegan como tampoco consiguen acceder a financiamiento nacional o provincial, o incluso son perjudicados al no coparticiparles los fondos que les corresponden y están establecidos por ley.

Al respecto, Gargantini sostiene que “la identificación y estudio de estas carencias debe darse en el marco del reconocimiento de condiciones de actuación macropolíticas. Las mismas se encuentran relacionados al nivel autonomía política y financiera de los municipios argentinos” (Gargantini; 2020: 12).

En este contexto de centralización de políticas públicas de ordenamiento territorial y hábitat, debemos destacar que los gobiernos municipales son quienes mejor conocen, o por lo menos deberían hacerlo, la realidad territorial y social, por su cercanía con los vecinos, y por su función permanente en la solución de diferentes problemáticas locales, muchas de las cuáles están relacionadas con algún aspecto del territorio.

Por esa misma ventaja estratégica, es que los municipios son los que mejor preparados deberían estar para cumplir con un rol de coordinación y articulación con el resto de las políticas territoriales implementadas por los gobiernos nacional y provincial.

Las principales capacidades de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial están más ligadas a una función de coordinación de acciones llevadas a cabo por otros actores públicos y privados que con la posibilidad de implementar y concretar políticas territoriales de manera independiente. Este rol articulador del municipio es definido por Bervejillo como una “condición de frontera o de interfase” dentro de las políticas de ordenamiento territorial (Bervejillo; 2005: 4), por su carácter transversal, por su relación privilegiada y mediadora con el conjunto de las diferentes políticas y actores sectoriales.

Para poder llevar a la práctica políticas públicas de ordenamiento territorial exitosas, los municipios deberían contar con mayor autonomía en su accionar, y así poder implementar procesos de largo plazo que respondan a todos los desafíos estructurales con los que se enfrentan. Pero la condición indispensable para ese éxito también está relacionada con el manejo de ese necesario incremento de autonomía, a partir del abordaje de relaciones entre diferentes actores y sectores.

Aunque como también nos advierte este autor, para determinados actores o sectores, esa relación con los municipios puede ser concebida por algunos actores o sectores como una transferencia de recursos o poder, y terminar provocando un ordenamiento volcado de forma muy marcada hacia la planificación física, dificultando su implementación (Bervejillo; 2005).

Más allá de las limitaciones efectivas que pueden tener los gobiernos locales o de las autolimitaciones que se imponen ellos mismos, las competencias municipales son muy amplias, e incluyen muchas posibilidades de intervención como la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, el mantenimiento del equipamiento urbano, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat (Cravacuore; 2007).

Por todo lo que expusimos hasta acá, estamos en condiciones de afirmar que los gobiernos locales son los agentes primarios y fundamentales, o por lo menos deberían serlo, en todos los procesos de formulación e implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial. Pero también estamos en condiciones de destacar que para cumplir efectivamente con ese rol que les corresponde, deben dejar de lado sus

complejos y dejar de actuar como meros implementadores de agendas territoriales y habitacionales diseñadas por los niveles de gobierno superiores de forma centralizada.

Virtudes, falencias y oportunidades de la normativa provincial sobre ordenamiento territorial y habitacional.

En la provincia de Buenos Aires tenemos una gran insuficiencia en materia normativa en lo que respecta al ordenamiento territorial, porque luego de 45 años seguimos contando con la misma norma, el Decreto-Ley N° 8912 que data de 1977, y que claramente está totalmente desactualizado.

El objetivo de dicho decreto era regular el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la provincia en forma vertical, desde los planes de ordenamiento del nivel provincial descendiendo hasta los planes municipales a través de instancias de coordinación intermunicipal o metropolitanas que raramente se dieron, por lo menos en el plano del AMBA, donde su inexistencia es muy marcada, no tanto por la inactualidad de la norma, que por lo menos lo expresa someramente, sino sobre todo por la falta de gestión de los gobiernos locales, y la nula intervención de los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires, para cumplir con el rol de articulador o facilitador a nivel metropolitano.

Está clara la deriva autoritaria en varios de sus artículos pero por eso no podemos dejar de reconocer que en el momento de su sanción y por mucho tiempo después, esta norma fue muy efectiva al ponerle un freno a la explotación indiscriminada de la tierra, que en muchos casos ni siquiera contaba con los servicios mínimos e indispensables, mejorando en cierta forma la calidad de vida de los vecinos de la provincia al suministrar algún tipo de ordenamiento urbano, casi inexistente hasta ese momento.

Algo que podemos mencionar también, desde el punto de vista de la fundamentación ideológica autoritaria de esta ley, es que no concibe a la función social de la propiedad, porque ni siquiera la menciona, como así tampoco se expresa sobre el “derecho a la ciudad” como pilar fundamental de la convivencia entre los habitantes de las ciudades y su relación con el Estado.

El decreto establece que los municipios deberán delimitar sus territorios según diversas modalidades en áreas rurales, áreas urbanas, que a su vez las divide en urbanizadas y sub-urbanizadas, y áreas complementarias.

En cuanto a los usos del suelo establece la existencia de espacios y zonas, que a su vez pueden dividirse en distritos y subdistritos. La norma estipula diferentes tipos de zonas: residencial y residencial extraurbana, comercial y administrativa, esparcimiento, industrial, reserva, reserva para ensanche urbano, recuperación, y usos específicos.

En cuanto a los espacios establece diferentes tipos: circulatorios, verdes y libres públicos, y parcelarios.

En líneas generales esta norma pone en cabeza de los municipios la responsabilidad primaria en la implementación de planes de ordenamiento territorial, y le otorga al gobierno provincial la función de controlar que no haya contradicciones entre lo que disponen las leyes provinciales y las ordenanzas municipales en lo que respecta a esta materia.

Aunque debemos destacar que existen algunas zonas difusas en la interpretación de esta ley, ya que el Poder Ejecutivo provincial posee la primacía en el proceso de jerarquización de los planes de ordenamiento territorial municipales, lo que podría entrar en contradicción con lo estipulado en el artículo 70° acerca de la responsabilidad primaria de los municipios.

Diversos especialistas han realizado numerosas críticas a las falencias de esta norma, la mayoría de las cuales parten del mismo lugar común, relacionado con el anacronismo de la norma.

Algunos consideran que carece de instrumentos para asegurar o promover una urbanización completa, lo que trajo como principal consecuencia el surgimiento de asentamientos irregulares, sin servicios públicos apropiados, en las periferias de las ciudades bonaerenses (Corti; 2009).

Otra de las críticas recurrentes a esta norma es que no establece ningún tipo de mecanismo de regulación ni contención de la expansión urbana, lo que termina favoreciendo la especulación de los grandes proyectos inmobiliarios en detrimento de un proceso ordenado y sin riesgos en el crecimiento de la urbanización (Ríos; 2017).

También podemos criticar el carácter uniformizante de la norma, que pretende tener una validez universal, en una provincia gigantesca que tiene 307 mil km² de superficie, y con disparidades territoriales en sus aglomeraciones urbanas más que evidentes, entre las ciudades del interior y el conurbano, por destacar un sólo ejemplo.

Por último, nos parece apropiado destacar dos temas finales. Por un lado, todos sabemos que más allá de las falencias que pueda contener esta norma, generalmente los inconvenientes para su correcta implementación no provienen únicamente del anacronismo o insuficiencia de este decreto sino directamente de la falta de voluntad política porque en reiteradas oportunidades el propio estado fue el principal infractor de la ley, violando las diferentes prescripciones de la misma, al estar en connivencia con grandes constructoras de countries u otro tipo de urbanizaciones privadas, o incluso cuando se han gestionado planes de viviendas populares en tierras que deberían estar inhabilitadas porque no tienen ni los servicios básicos ni cuentan con las condiciones de habitabilidad necesarias por diferentes circunstancias.

Por otro lado, algo similar ocurre con el sistema de castigos que impone la norma entre los artículos 93° a 97°, “que resulta totalmente insuficiente para reemplazar la falta de voluntad política en la aplicación de la Ley” (Corti; 2009: 21).

Con respecto a las propuestas para ampliar los núcleos urbanos existentes, los municipios deberán justificarlas y fundamentarlas mediante un estudio que contenga una evaluación diagnóstica de la situación existente en las tierras seleccionadas, demostrando la disponibilidad de esas tierras para los usos del suelo propuestos. Dicha propuesta debería coincidir con alguno de los objetivos de crecimiento urbano descriptos en la planificación urbana del municipio, algo que muchas veces no se produce.

A lo largo de los últimos 20 años se viene debatiendo en diferentes ámbitos políticos, profesionales y académicos, sobre la necesidad de modificar este Decreto-Ley o directamente derogarlo, no llegando a un acuerdo concreto sobre la mejor forma de proceder legislativamente.

Aunque como resultado de ese debate público, ante la toma de conciencia de la necesidad de una norma complementaria por lo menos, es que se termina sancionando en la Legislatura provincial, en noviembre del año 2012 la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

En los fundamentos de esta nueva ley se hace un repaso histórico sobre las difíciles condiciones de acceso a la vivienda en la provincia, y se remarca en particular cómo los problemas del acceso a la tierra terminan perjudicando a los sectores más vulnerables de la población.

Los legisladores se muestran críticos con respecto a la disposición del Decreto Ley 8912/77 que establecía la obligatoriedad de contar con los servicios básicos y la provisión de infraestructura al momento de reconocer la legalidad de los loteos de tierras, ya que eso generó un aumento en el precio de los terrenos, complicando el acceso legal al suelo para los sectores populares.

De esta fundamentación surge una de las disposiciones más polémicas, atravesadas por un sesgo ideológico muy marcado, que es la relacionada con la vuelta a la situación preexistente antes de la sanción del decreto de la dictadura, que reconocía la legalidad de los loteos sin la necesidad de tener servicios e infraestructura básica.

Esta medida de flexibilización, motivada, más allá de una clara y real necesidad de las poblaciones más vulnerables, sobre todo por cuestiones de índole político-ideológicas, trajo aparejados a nuestro entender la intensificación de dos grandes problemas: por un lado la multiplicación de asentamientos irregulares en la provincia, que tuvieron una gran expansión en los últimos 20 años, y por otro lado el fomento de expropiaciones de tierras privadas por parte de particulares, fomentadas en muchos casos por agrupaciones políticas u organizaciones sociales, como producto de la relativización que realiza esta ley sobre el monopolio del Estado en el mecanismo de expropiación.

La ley 14.449 contiene igualmente muchos aspectos positivos, superadores del anacronismo del Decreto Ley 8912/77, como por ejemplo el hecho de destacar cuatro principios fundamentales en los que deberían basarse cualquier política pública de ordenamiento territorial, que no estaban presentes en la norma de la dictadura: el derecho a la vivienda y a la ciudad; la gestión democrática de la ciudad, la función social de la propiedad; y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

En lo que respecta a los objetivos, la ley enuncia como el objetivo principal la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable; y menciona como objetivos específicos la promoción y facilitación de gestión de proyectos habitacionales, urbanizaciones sociales y procesos de regularización de barrios informales; la atención integral de la demanda urbano habitacional; y la generación de instrumentos que reduzcan las expectativas especulativas en el valor de la tierra.

Un aspecto interesante de la ley es la creación del Registro Público de villas y asentamientos precarios, y del fondo fiduciario público para el financiamiento y asistencia técnica para mejorar el hábitat a cargo de la Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA.

La norma establece que el Estado provincial es el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para satisfacer el acceso a la vivienda y los municipios son los responsables de registrar las demandas sociales e informarlas a la provincia para su planificación, y proveer suelo urbanizable, en lo que constituye, por lo menos en materia de política de viviendas, una subordinación del nivel local de gobierno con respecto al nivel provincial, en razón de la mayor capacidad funcional de éste para su diseño y por la posibilidad de contar con mayores recursos económicos para su financiación y ejecución.

Esto último igualmente no implica que los municipios no puedan promover proyectos habitacionales ni urbanizaciones sociales planificadas, pero queda claro que sus capacidades se ven disminuidas al no tener la responsabilidad primaria de forma única, al poder compartir esa funcionalidad con la autoridad de aplicación de la ley, que ahora recayó en el recientemente creado Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, e incluso con las familias beneficiarias que lo pueden autogestionar.

Los municipios también deberán establecer en sus planes y normas urbanísticas zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados para poder asegurar las condiciones legales para regularización urbana y dominial, resguardar la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

La ley establece que en los predios calificados como zonas de promoción de hábitat social los municipios tienen la posibilidad de fijar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos.

Más allá de todas las disposiciones normativas, sobre ordenamiento territorial y hábitat, es interesante poder analizar en la práctica cómo se aplican estas normativas, y cómo

evolucionan las capacidades del gobierno local en esta materia a partir del desarrollo de las relaciones con el nivel provincial de gobierno.

Análisis de algunos indicadores para medir las capacidades de los gobiernos locales bonaerenses en la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial y hábitat.

En el ámbito académico existen varios trabajos muy completos e interesantes que abordan las capacidades de los gobiernos locales en políticas de ordenamiento territorial y hábitat.

De estos estudios surgen múltiples clasificaciones de capacidades estatales analizadas a partir de diferentes variables e indicadores que muchas veces son utilizadas para la conformación de índices de medición de gestión territorial y habitacional de los municipios (Gargantini, 2017 y 2020; Ríos, 2017; Gargantini, Nievas y Gordo, 2015; Gargantini y Pedrotti, 2018; Marichelar, 2019).

Para nuestro trabajo, y más allá de las consideraciones teóricas más generales que realizamos en el primer apartado de nuestro ensayo, vamos a analizar las siguientes capacidades de los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires, basándonos para la construcción de algunos indicadores en los aportes realizados por Gargantini (2020) y Ríos (2017).

- a) Las capacidades administrativas e institucionales.
- b) Las capacidades políticas.
- c) Las capacidades financieras.
- d) Las capacidades de planificación.

a) Las capacidades administrativas e institucionales.

El artículo 123 de la Constitución Nacional reconoce de manera explícita que los municipios son autónomos, de donde se deriva también su potestad jurídica en materia territorial.

En este mismo sentido, las leyes de ordenamiento territorial de las provincias argentinas le otorgan a sus municipios facultades para poder delimitar su propio territorio, dividiéndolo en diferentes áreas y zonas, que son reguladas y controladas a través de las ordenanzas de los Concejos Deliberantes, que sólo deben hacerlas compatibles con la legislación provincial en la materia.

Para poder evaluar las capacidades administrativas e institucionales de los municipios en la formulación e implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial hay que tener en cuenta las características con las que cuentan los organismos de la administración pública local encargados de gestionar el territorio.

Cuando nos referimos a dichas características no sólo hacemos referencia a la jerarquía nominal que ostentan dentro del organigrama municipal como lo hacen algunos autores, analizando sin son secretarías, subsecretarías, direcciones, departamentos, o rangos administrativos menores (Ríos, 2017), que si bien es un indicador primario fundamental a la hora de analizar capacidades, no puede ser el único.

También consideramos que se deben abarcar otra serie de indicadores a la hora de clasificar capacidades, como por ejemplo:

- La evolución institucional del organismo determinado.

- Los tipos de decisiones administrativas que emiten y su carácter vinculante o no vinculante con respecto a la regulación territorial.
- La constatación de la funcionalidad del organismo con respecto a las diferentes etapas de la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y hábitat.
- La cantidad y calidad de recursos humanos especializados sobre la temática que poseen para la toma de decisiones.
- La existencia o no de manuales de procedimientos internos.
- Si poseen o no políticas de incentivos específicos al personal en su organización.
- La existencia de instancias de capacitación obligatoria permanente para el personal.
- La disponibilidad de acceder y/o construir sistemas de información urbano-catastrales (Gargantini, 2020).
- Relevamientos diagnósticos efectuados sobre las necesidades y demandas sociales sobre acceso a la tierra y al hábitat en el municipio.
- La comprobación sobre la existencia de instancias de evaluación formal sobre las acciones implementadas en el área.
- El presupuesto específico asignado para su área o tarea.

Creemos que para poder categorizar y clasificar a los municipios bonaerenses en este tipo de capacidad, sería necesario tener en cuenta todos estos indicadores para ponderar de manera crítica, y poder realizar así un índice más acorde con las capacidades efectivas de cada uno de los municipios, disminuyendo las distorsiones propias que se pueden generar a través de una construcción metodológica basada en pocos indicadores que tal vez puedan terminar inclinando la balanza solamente sobre la observación directa y las percepciones de los propios académicos.

b) Las capacidades políticas.

En lo que respecta a las capacidades políticas lo primero que deberíamos establecer es que su importancia es central tanto en la fase de formulación como en la fase implementación de las políticas de ordenamiento territorial.

Lo que está en juego a la hora de estudiar y evaluar las capacidades políticas es intentar determinar la posibilidad real que tienen los municipios de imponer su propia agenda de problemas territoriales dentro de la agenda provincial y nacional, o por lo menos su capacidad de influenciar en la agenda territorial de esos niveles superiores de gobierno.

En materia de gestión del territorio deben tenerse en cuenta a nuestro criterio una serie de indicadores que nos permitan poder elaborar un índice para clasificar, evaluar y medir las capacidades políticas de los gobiernos locales.

Con este objetivo proponemos los siguientes indicadores:

- Evaluación del nivel de acuerdo o desacuerdo con el gobierno provincial en cuanto a la “Agenda de problemas por finalidades” (Ríos, 2017) entre el municipio y el gobierno provincial. Vamos a seguir para nuestro proyecto las finalidades de uso del territorio con las que trabaja Licia Ríos: social, económico-productiva y ambiental.
- Cantidad y tipo de programas de desarrollo urbano y habitacional formulados e implementados íntegramente por el municipio y validados por la normativa y las autoridades provinciales.

- Cantidad y tipo de programas y planes de desarrollo urbano y habitacional diseñados por el gobierno provincial en los que el municipio tuvo una activa participación en su implementación.
- Cantidad y tipo de programas y planes de desarrollo urbano y habitacional diseñados por el gobierno provincial en los que el municipio tuvo una participación nula en su implementación.
- Nivel de participación y articulación entre el municipio con la sociedad civil y con los diferentes actores intergubernamentales en las fases de formulación e implementación de planes y programas para acordar consensos básicos.
- Evolución de la identificación político-partidaria-ideológica entre el gobierno municipal y el gobierno provincial.
- Análisis de la posibilidades del Poder Ejecutivo municipal para coordinar agenda y acciones de ordenamiento territorial con el Concejo Deliberante, para institucionalizar instrumentos y políticas.

c) Las capacidades financieras.

En nuestro país en general, más allá que en algunas provincias se reconozcan a los municipios la autonomía municipal y en otras no, como en el caso de la provincia de Buenos Aires (donde las autonomías municipales no fueron consagradas por la reforma de la constitución provincial de 1994) la autonomía fiscal es casi una utopía, debido a la centralización de la recaudación fiscal y tributaria de las provincias, y de la escasa y a veces arbitraria coparticipación de recursos a los municipios.

Pero más allá de esas restricciones que tienen los municipios para obtener financiamiento interno no discrecional, ya sea nacional o provincial, algunos trabajos académicos han puesto el acento en la evasión por parte de los municipios de su propia responsabilidad en la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas para poder mejorar sus déficit en materia territorial y habitacional (Cravacuore, 2017; Rosatti, 2012) e incluso en el incumplimiento de los gobiernos locales de parte de su propias facultades y funciones gracias a las cuáles cuentan con recursos propios provenientes de recursos y presupuestos municipales para la implementación de planes de desarrollo urbano-territorial que no son utilizados o que en muchos casos son sub-ejecutados o desviados hacia otras partidas presupuestarias del gobierno local (Gargantini y Fank, 2018).

Si bien esta capacidad financiera tiene un vínculo más estrecho con la fase de implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial, también tiene que ser considerada desde la etapa de la formulación, para darle previsibilidad y factibilidad económico-presupuestaria a las acciones que se van a emprender.

La capacidad financiera del gobierno local no puede estar desconectada nunca de las condiciones macroeconómicas del país, como así tampoco de las otras capacidades políticas, de planificación y administrativas e institucionales porque se influyen de manera recíproca.

Otra forma posible de financiamiento que pueden tener los municipios es recurrir a préstamos internacionales de organismos específicos que se dedican a financiar planes y programas de desarrollo local. Está claro que esta opción de financiamiento es muchas veces la más difícil para poder acceder por los duros requisitos solicitados por dichos organismos, que no están siempre al alcance de los municipios.

Sin embargo, los municipios también cuentan con algunos instrumentos locales de financiamiento y redistribución de costos y beneficios que deberían ser mejor aprovechados para ganar mayor margen de maniobra en materia de autonomía financiera.

Al respecto Reese, en clara referencia a la ventaja que pueden brindar los Fondos Urbanos y Fondos de Microcréditos, sostiene que algunas “acciones urbanísticas que regulan la utilización del espacio urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al municipio a participar de las rentas resultantes de dichas acciones” (Reese; 2003: 13).

Para la evaluación de las capacidades financieras se deberían tener en cuenta los siguientes indicadores:

- Cantidad y tipo de recursos tributarios municipales disponibles.
- Evolución de la recaudación tributaria en el período estudiado.
- Evolución del presupuesto municipal asignado a las áreas, planes y programas de ordenamiento territorial y habitacional para cada año del período estudiado.
- Utilización de otros instrumentos locales de financiamiento y retribución de costos y beneficios.
- Acceso a financiamiento internacional (tipo, modalidad, tasa de interés, temporalidad).
- Acceso a recursos financieros coparticipables de origen nacional o provincial.
- Balance entre los recursos propios del municipio con respecto a los recursos que ingresan a través de fuentes de financiamiento internacionales.
- Balance entre los recursos propios del municipio con respecto a los recursos provenientes de programas o planes de ordenamiento territorial y habitacional provinciales o nacionales.

d) Las capacidades de planificación.

Cualquier planificación del ordenamiento territorial en un municipio tiene que tener como punto de partida ineludible la explicitación previa de los objetivos de corto, mediano y largo plazo. Tener una idea lo más realista posible de dónde estamos y hacia dónde queremos llegar es fundamental para poder cumplir con todos los objetivos planteados en tiempo y forma.

En la conformación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) siempre hay beneficiarios y perjudicados, no todos los ciudadanos pueden ganar al mismo tiempo ni estar conformes con lo que se dispone en el POT, por lo que el principio de equidad debe tener un rol central dentro del mismo, para redistribuir los beneficios y cargas que puede llegar a generar el desarrollo urbano.

Las prioridades de cualquier Plan deberían estar direccionadas hacia la consecución de un aprovechamiento territorial equitativo, bien balanceado y eficiente. Un buen Plan siempre debería estar dirigido a priorizar una articulación cada vez más armónica y convergente entre las políticas de viviendas, el uso del suelo y el equipamiento en infraestructura orientados a la búsqueda del bienestar social, y no únicamente a la explotación de negocios inmobiliarios o la maximización de la propiedad individual.

Siguiendo a Ríos, “sostener procesos articulados de planificación y gestión resulta clave para intervenir sobre las políticas sectoriales con incidencia territorial y en simultáneo intervenir sobre los procesos territoriales que organizan y configuran los territorios, combinando acción estratégica con acción programada” (Ríos, 2017: 57).

Para la evaluación de las capacidades de planificación proponemos los siguientes indicadores:

- Análisis de la evolución de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en el municipio durante el período estudiado.

- Vigencia y adecuación del POT a las nuevas normativas municipales y provinciales, y a las transformaciones territoriales que se van produciendo.
- Evaluación de los objetivos del POT en la práctica en lo referente a la expansión urbana a partir de los permisos de loteo o edificación aceptados por las ordenanzas municipales.
- Análisis y cuantificación de las excepciones para permisos de loteo o edificación otorgadas por el municipio por año calendario del período estudiado.
- Existencia de instrumentos normativos locales que permitan y faciliten la planificación municipal.
- Análisis de recursos tributarios disponibles que permitan y faciliten la planificación.
- Existencia de una política de promoción del desarrollo territorial en el POT a partir del fomento de la participación ciudadana.
- Constatación de la participación ciudadana en el diseño y desarrollo del POT.
- Análisis de los objetivos planteados en el POT y verificación de su cumplimiento en la etapa de implementación en lo referente a: la preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; a preservar las condiciones naturales del suelo protegiendo los ecosistemas locales; proveer al desarrollo sostenible de todas las actividades productivas; recuperar las áreas centrales del municipio; evitar la expansión urbana innecesaria; proveer redes viales que integren todas las localidades del municipio; implementación de una política de regulación y acceso a la tierra para diferentes sectores sociales locales.

Conclusiones preliminares.

Debido a que el presente ensayo es producto de una etapa preliminar de nuestro proyecto de investigación, las siguientes ideas presentan un carácter preliminar y especulativo. En etapas posteriores avanzaremos en nuestra comprensión y explicación de estos procesos a través del estudio de caso propuesto y de la aplicación de los indicadores identificados en párrafos anteriores.

Nuestra propuesta aspira a describir y explicar la CE de los gobiernos locales en cuestiones de ordenamiento territorial y hábitat, tomando en cuenta la discusión académica, la evolución contextualizada de este dominio de política pública en la provincia de Buenos Aires, y en particular en el municipio de La Plata, y el desarrollo propuesto de dimensiones, indicadores e índices que identificamos para medir dicha capacidad.

A modo de conclusión preliminar entonces presentamos los siguientes puntos, todos los cuales estarán sujetos a modificación o ratificación (según sea el caso) a partir de la verificación empírica de nuestro proyecto de investigación:

Los municipios son (deberían ser) los principales actores del proceso de diseño del ordenamiento territorial como política pública que genere valor para la ciudadanía. Sin embargo, dicho rol está limitado u obstaculizado por una serie de factores que reducen a los municipios a cumplir una simple función de coordinadores de procesos sobre los que no tienen control o capacidad real para determinar sus contenidos.

Nos parece que uno de los principales desafíos del ordenamiento territorial municipal es que pueda lograr convertirse, con una buena planificación, en una política transversal, que pueda articularse con otro tipo de políticas públicas de carácter social y económico en el nivel local, en coordinación con los gobiernos provincial y nacional, y por supuesto con la sociedad civil.

Siempre el municipio debe concebir a las políticas públicas de ordenamiento territorial como políticas totalmente prioritarias, porque como sostiene la Dra. Licia Ríos “el municipio posee la escala adecuada, la información, las competencias necesarias pero debe avanzar en sortear este diagnóstico para concretar el desafío de constituirse como el territorio de oportunidad del ordenamiento territorial” (Ríos: 2017: 45).

A pesar de que por su cercanía a problemáticas locales y su conocimiento de la realidad social sobre la que se intenta ofrecer soluciones los municipios están potencialmente llamados a convertirse en el actor central del diseño e implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial, los mismos se encuentran relegados y disminuidos en sus opciones. Como consecuencia de ello, podemos identificar una serie de factores y tendencias que caracterizan la baja capacidad estatal que exhiben los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista de las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar una serie de desafíos sobre ordenamiento territorial y hábitat como colaborar en el logro de condiciones de equidad e inclusión social a partir del mejoramiento de las condiciones de acceso al suelo, la vivienda y, los espacios públicos en la ciudad; garantizar las condiciones de producción de los bienes y servicios urbanos necesarios con justicia social y sostenibilidad ambiental; la promoción de la diversidad cultural y territorial; la valoración e incremento del patrimonio natural y social de la ciudad, y en general mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, los municipios presentan:

- a) significativas diferencias entre las funciones que asumieron como parte de los procesos de descentralización y el poder real de diseño de las políticas públicas relevantes;
- b) asociado al punto anterior, los gobiernos locales ven aún más disminuidas sus opciones de impacto real a partir de una insuficiente o parcial asignación presupuestaria;
- c) la situación anterior conduce, a su vez, a una estructura de falta de incentivos para el fortalecimiento institucional por parte de los municipios a partir del cual puedan contar con un sólido conocimiento científico-técnico de las políticas públicas relevantes;
- d) finalmente, la falta de coordinación interjurisdiccional también limita o condiciona la CE de los gobiernos locales, en dos sentidos: primero, el escaso diálogo entre nación, provincia y municipios que impide una colaboración y coordinación efectiva; segundo, las rivalidades políticas (partidarias e ideológicas) que se traducen en conflictos solapados o abiertos que igualmente imposibilitan explotar las posibilidades de coordinación y esfuerzos conjuntos.

En términos específicos de la clasificación de CE discutida anteriormente, podemos afirmar que los gobiernos locales:

1. En términos de las capacidades de planificación cuentan con pocos incentivos para desarrollar y explotar su posicionamiento privilegiado con respecto al ordenamiento territorial. El bajo nivel de articulación normativa y de contenidos del ordenamiento territorial se traduce en baja CE en términos de planificación de programas con limitado impacto a mediano-largo plazo, y con disminuidas posibilidades de coordinación.
2. En términos de las capacidades políticas cuentan con un acotado espacio de acción y un limitado potencial de liderazgo político, ya sea en sus relaciones con autoridades de otras jurisdicciones, ya sea en sus relaciones con los actores sociales relevantes. Por otro lado, el alto nivel de conflictividad política se traduce también en baja CE en términos de liderazgo político (diseño de las políticas públicas y articulación de una posición política que justifique dicho diseño) y en términos de convertirse en impulsores de un ordenamiento territorial que goce de un amplio apoyo social y legitimidad.

3. En términos de las capacidades administrativas e institucionales los gobiernos locales enfrentan un dilema: por un lado, son responsables de su propio territorio y de implementar una serie de políticas públicas vinculadas a la temática aun cuando deban cumplir con esas funciones en un contexto limitante de sus propias posibilidades de diseño de las políticas públicas de ordenamiento territorial.

Por otro lado, el bajo nivel de coordinación interjurisdiccional se traduce en baja CE en términos de eficiencia organizacional; y eso mismo también repercute en la CE de la burocracia para ofrecer un conocimiento técnico y profesional adecuado.

4- En términos de las capacidades financieras, el grado de conflictividad política también se traduce en serios problemas de financiamiento que, a su vez, acotan el margen de acción de los gobiernos locales debido a una débil factibilidad o viabilidad para llevar adelante políticas de hábitat y ordenamiento territorial de manera independiente.

El grado de CE de los gobiernos locales, de todas maneras, también presenta opciones y potencialidades a explotar, a partir de las cuales los municipios podrían ampliar su margen de maniobra política y de control sobre el diseño de las políticas públicas de ordenamiento territorial.

Las variables aquí identificadas son dinámicas, y constituyen el resultado de interacciones cambiantes entre actores institucionales y actores sociales. A los obstáculos o factores limitantes que antes identificamos, podemos sumar factores que potencialmente podrían consolidar o ampliar el rol de los gobiernos locales.

El balance entre los factores limitantes y las potencialidades a futuro dependerá del contexto político, el comportamiento de los actores relevantes y la propia evolución en el tiempo del ordenamiento territorial como dominio de política pública.

Referencias bibliográficas.

- Bervejillo, F. (2005): Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. En Actas de VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: *Construyendo espacios para la colaboración regional*. Toluca: RIPPET.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Num 3. pp. 107-130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* (4), pp. 37-59.
- Corti, M (2009). El Decreto-Ley N° 8912/77 de ordenamiento territorial y uso del suelo en la provincia de Buenos Aires. En *Café de las Ciudades N° 85 - año 8*. Revista digital.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005) Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. En Estado Abierto, Vol. 2, N° 1, pp. 167 - 190. Buenos Aires: Ministerio de Modernización.
- Gargantini, D. (2013). Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios. Colección Thesys. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Gargantini, D., Nievas, C. y Gordo, D. (2015). Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) Ministerio del Interior y Transporte de la Nación- Asociación de Vivienda Económica (AVE).
- Gargantini, D. y Fank, L. (2018). Capacidades municipales para el diseño y gestión de políticas de acceso a la tierra urbana. Ponencia en el II Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades. XIV Jornadas Estudiantiles y VII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina, 5 y 6 de octubre de 2017.
- Gargantini, D. y Pedrotti, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. En Revista Economía, Sociedad y Territorio Vol. XVIII, N° 57- pp. 319-357. México: El Colegio Mexiquense A.C.
- Gargantini, D. (2020). Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *Riem N° 22*, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 5-36.
- Marichelar, M.G. (2019). Capacidades estatales adquiridas para la implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires. El caso de Pehuajó. En Actas del 4° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED "Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a nuevos escenarios".
- Mazzei, H. (2020). Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino. *Estado abierto*, Vol. 4, Núm. 3, pp. 43-61.
- Oszlak, O. (2014): El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. En *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo (1-28). Buenos Aires: IDES.

- Ríos, L. (2017). Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis doctoral presentada ante la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para acceder al grado académico de Doctora en Arquitectura y Urbanismo.
- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Material de estudio del Curso de Gestión Urbana. Lima, Perú: Lincoln Institute.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 19. Núm. 32 (septiembre), pp. 81–107.
- Rosatti, H. (2012). Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Santa Fe, Argentina: Rubinzal-Culzoni.