

"Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015".

Título de la Ponencia: Gobernanza en Políticas de Hábitat y Desarrollo Urbano en la Ciudad de Córdoba- años 2011-2015

Autora: Magíster Silvana Cecilia Fernández

Correo electrónico: fernandezsilvana2003@yahoo.com.ar

Institución: IIFAP (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública) UNC. Y Departamento de Geografía de FFyH – UNC.

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Subárea/s temática/s:

7. Las relaciones entre política y gestión pública
5. Administración pública y gobiernos locales

Introducción

El propósito de la ponencia es presentar los resultados parciales vinculados a la investigación denominada “Estudio comparativo de la gestión de políticas urbanas en ciudades de las provincias de Córdoba y Santa Fe: período 2011-2015” que se desarrolla en el IIFAP de la Universidad Nacional de Córdoba. El mismo se propone analizar la gestión de políticas urbanas en dos ciudades grandes (Córdoba y Rosario) y dos ciudades medianas (Villa María y Rafaela) de las provincias de Córdoba y Santa Fe, a través de un estudio comparativo de experiencias.

El proyecto se sustenta en la teoría de la governance en tanto planteamiento de nuevos modos de regulación en la toma de decisiones públicas a partir del desplazamiento del control jerárquico burocrático de Estado transitado en las últimas décadas a partir de la década del '70.

El planteo analítico de una nueva forma de regulación de las relaciones en el marco de las decisiones de las políticas refiere a la ampliación de actores en la esfera de lo público, la constitución de redes para la definición de los temas relevantes de interés público y la articulación de redes horizontales y verticales en la definición de las pautas de gestión.

Si bien el planteo de la teoría aparece en el desarrollo de algunos autores desde un enfoque normativo, se intentará aquí un enfoque analítico para abordar la gobernanza planteada, o sea, el patrón de relaciones jerárquicas y el modo de regulación establecido en las políticas referidas a hábitat de la Municipalidad de Córdoba en el período bajo estudio.

Esto implica el análisis de la articulación de redes para la toma de decisiones, la articulación de diferentes niveles gubernamentales en las definiciones sobre la agenda pública urbana, el involucramiento de diferentes actores, instancias, reglas y prácticas que caracterizan esta política específica. Además se analiza la articulación de las políticas específicas con otras políticas sectoriales.

La mirada desde la gobernanza y las nuevas regulaciones de las relaciones implica reconocer la existencia de conflictos y asimetrías de poder. Las articulaciones de intereses que intervienen en los procesos de producción del espacio urbano se conjugan en el juego político donde se dirimen las decisiones. En estos procesos, los actores definen sus

posiciones, despliegan estrategias en base a sus recursos de poder e intereses, confrontan, negocian, acuerdan o bloquean decisiones desarrollando estrategias argumentativas en la configuración de los campos de actuación pública, a partir de reglas explícitas establecidas, reglas implícitas que se establecen desde las prácticas mismas.

¿Quiénes intervienen en estos procesos? ¿Quiénes se constituyen como actores que participan en la interlocución con la gestión? ¿Quiénes no son parte en estas articulaciones? ¿Quiénes y cómo se va construyendo el espacio urbano?

La ponencia se organizará abordando en primer término la categoría desde la que se pretende el análisis, la gobernanza; en segundo término se procura retomar cierto análisis sobre los aspectos institucionales y políticos que caracterizan a la Argentina en cuanto a las competencias en la regulación del uso del suelo y por último se presentarán los avances con respecto al caso en Ciudad de Córdoba.

Gobernanza como clave de lectura

Gobernanza es una categoría presente en varios análisis de políticas públicas y, siendo la categoría analítica central desde donde se pretende abordar esta presentación, se intentará dar cuenta de ciertas discusiones y ciertas precisiones.

El contexto de surgimiento de la gobernanza como categoría se comienza a gestar en la década del 70 en los inicios de la crisis del estado de Bienestar y en la aparición de su cuestionamiento como articulador principal de las relaciones sociales y centro de poder jerárquico (Mayntz, 1998). Así la gobernanza viene a visibilizar por un lado, y promover por otro, la emergencia de nuevas formas de coordinación social. Las demandas ciudadanas insatisfechas por un Estado Bienestarista en crisis genera un marco que incluye la habilitación y legitimación de otros actores en la escena política propiciando nuevas articulaciones con las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos locales; y también con instancias supranacionales como las estructuras gubernamentales de los bloques interestatales, como la Unión Europea (Mayntz, 1993; Prats, 2003) o los organismos internacionales como nuevos escenarios de discusión de agendas públicas. Con esto se hace necesario destacar que las reglas que se van estableciendo proponen un patrón de

interacciones de actores estratégicos en multiplicidad de niveles de negociación y articulación.

En este sentido Mayntz (1993) refiere que en sus comienzos la teoría de la gobernanza estuvo asociada a las cuestiones procedimentales del gobernar o conducción política y reconoce que partir de los 90 la perspectiva adquiere relevancia como categoría que expresa un nuevo modo de gobernar diferente al modelo burocrático de control jerárquico y que se caracteriza por mayores relaciones de cooperación entre el estado y actores no estatales en las decisiones públicas. El contexto de reestructuración neoliberal y la emergencia de diferentes actores en los procesos de decisión y su legitimación han sido explicados desde la gobernanza.

Cuando un modelo de coordinación no jerárquico-burocrático comienza a imponerse emergen desde el ámbito académico dos “directrices” como formas alternativas de gobernanza social, basadas en los principios del mercado y los principios de la auto-organización horizontal. Una visión con pretensiones de mayor democratización que la otra. En la década de los 80 se imponen como estrategias valoradas de gestión la cooperación, la constitución de redes, los procesos de descentralización territorial de las decisiones, etc. como legítimas para la configuración de la cosa pública, reconociéndose la tensión entre los principios organizativos mercantilistas o democratizadores mencionados. De ello resultan redes de políticas o policy networks que incluirán desde el tercer sector o sociedad civil organizada, hasta los acuerdos neocorporativos entre agencias públicas y actores privados. A ello se suma el proceso de descentralización territorial del poder donde estas tensiones son más notorias y las gestiones de las ciudades han sido el plafón más visible de dichas disputas en pequeñas escalas.

Como primera aproximación podemos decir que “la gobernanza implica comprender las reglas que van configurando las interacciones entre actores estratégicos en la formulación e implementación de las políticas. El propósito último es conocer cuál es la trama de actores y los acuerdos o decisiones logrados” y conocer “quiénes y cómo son las operaciones estratégicas de actores claves”, en este caso, en la configuración del espacio urbano. (Fernández, 2014: 3).

Ahora bien cabe destacar que las interacciones, la constitución o emergencia de determinados actores, los diferentes tipos de articulación se dan en un marco político institucional que los posibilita o propicia, por lo que Prats (2003) citando a Koimann refiere a la gobernanza como el propio proceso de interacción de actores estratégicos tal, y también a las “estructuras sociopolíticas que emergen u forjan dichos procesos de interacción...” (Prats, 2003:243).

Los diferentes procesos de interacciones establecidas entre diferentes actores y, aun mas allá, en quiénes se constituyen o reconocen como actores, se funda en reglas de juego, es decir en las instituciones (relaciones de producción, las relaciones de propiedad, el mercado de suelos y la generación de renta del suelo, etc.) formales e informales que van pautando el comportamiento de los actores. La gobernanza apunta a dilucidar el entramado institucional definido por pautas formalizadas de interacción (reglas formales) y “prácticas organizativas” (Appendini, 2002:75) o reglas informales, refiriendo en definitiva a “pautas de interacción de actores estratégicos” (Prats, 2003.244) en la organización social e inclusive quienes son reconocidos cómo actores o a quienes habilita para que se constituyan en actores y a quienes no. Las instituciones se deberán analizar desde las prácticas organizativas concretas en los contextos locales, allí son observables en términos tangibles (Appendini, 2002).

Aguilar (2010) interpreta que ha cambiado en centro de atención al analizar los desempeños de los gobiernos desde una preocupación por la legitimidad de los gobiernos hacia la eficacia directiva de los mismos. Entiende que las instancias públicas, a partir de los procesos de democratización y globalización, han perdido capacidad regulatoria y ha emergido una “creciente configuración inter organizacional” donde “numerosas entidades públicas y actores privados, gubernamentalmente independientes, participaban en la elaboración y ejecución de las políticas públicas” (pág. 13). Esto implicó un cambio significativo en “la forma de relacionarse la sociedad con el gobierno” al no reconocerse como centro de la organización social y donde los mecanismos de control se ven reemplazados por los de coordinación, de la subordinación a la cooperación.

Además, este autor va mas allá y señala (citando a Luhmann) que tampoco una unidad organizacional (como el Estado en su momento) cuenta con la capacidad para ser

organizador, articulador de las interacciones entre organizaciones, sino que el proceso de articulación se da como resultado de los mutuos ajustes particulares que las entidades “practican en sus intercambios” (Aguilar, 2010:22). Claramente se evidencia desde esta perspectiva la pérdida de centralidad del estado. La gobernanza no es solo una categoría analítica sino que define al fenómeno mismo que se estudia, ya no mas el gobierno sino la gobernanza (Vázquez Cárdenas, 2009: 3).

Es interesante rescatar aquí lo planteado por Mayntz (1998, 2001) en cuanto a los desafíos de la teoría de la gobernanza, como la profundización sobre los déficits democráticos en la hechura de las políticas advirtiendo sobre el análisis de la legitimidad democrática de los actores estratégicos (Prats, 2003), las organizaciones o entidades (Aguilar, 2010), que intervienen en los procesos de articulación para la definición de políticas. La teoría requiere profundizar el análisis en la institucionalidad de los procesos de legitimación de las decisiones, los diferentes modos de representación de los intereses y el carácter de dichas representaciones, pudiendo reconocerse planteos de representación neocorporativa o de ampliación de la base democrática.

Algunos autores sostienen que la gobernanza es una concepto más retórico que riguroso y solo es una expresión que permite justificar la privatización de la decisión pública, haciendo un uso abusivo de la “sociedad civil” y el supuesto de su participación en las deliberaciones para proyectar una idea democratizadora de la misma (Estévez Araujo, 2009:23).

En muchos escritos aparece de modo implícito que la gobernanza consiste en la articulación de múltiples actores en relaciones que se caracterizan por la cooperación, la horizontalidad de las relaciones, la factibilidad de definición de objetivos comunes. Considerar los desafíos propuestos por Mayntz implica poner en consideración las disparidades o asimetrías de poder de los diferentes actores, valores e intereses en pugna; obviando “a veces, de modo ingenuo o benevolente, los desequilibrios de poder” (Vázquez Cárdenas, 2009: 4).

La redefinición de pautas en la organización o articulación de lo social se manifiesta en diferentes planos con reglas específicas, entre ellos en las estrategias de configuración de

las ciudades. En este sentido analizar el entramado institucional formalizado y las prácticas organizativas que allí imperan permiten aproximaciones a la gobernanza urbana.

La gobernanza urbana

La pretensión de fijar características generalizables a todas las ciudades o a los procesos de urbanización es una tarea tentadora para los analistas aunque siempre riesgosa al tender a invisibilizar matices particulares. Hay realidades muy diversas, aunque “no puede negarse la internacionalización tanto de los procesos económicos... y la existencia de políticas compartidas de “ajuste estructural” ...” regidas muchas veces desde los organismos internacionales o impelidas por las propias reglas del mercado; pautas que reconocen un impacto sobre el diseño de las políticas públicas no quedando exentas las políticas urbanas. (Colomb, 2013:3)

La tendencia a la mayor urbanización de la población a nivel mundial es una observación repetida, y especialmente en Latinoamérica donde la población que vive en ámbitos urbanos ya supera el 80%. Pero esta tendencia puede estar acentuada por las tendencias demográficas pero ¿la urbanización es un fenómeno reciente? Pérez (2014) dice que las ciudades no son una realidad nueva, pero sí lo es “lo urbano” como fenómeno ya que el mundo está sometido a la urbanización en el “sentido de proceso más que su concepción como producto”. Ese proceso de organización es característico del capitalismo y se asocia a los procesos de industrialización y capitalización. (Pérez clase expositiva posgrado, Córdoba 2014).

Retrotraerse en la historia y específicamente en América Latina con respecto al fenómeno de urbanización, lo caracteriza como el resultado de “la incorporación de las sociedades latinoamericanas en la división internacional del trabajo, insertándose en la industrialización que se consolidaba en Europa. La urbanización latinoamericana no está asociada a un proceso de industrialización y capitalización in situ sino a su articulación como proveedora de materias primas a los procesos de industrialización del capitalismo avanzado” (Pérez, 2013:49).

Específicamente en Argentina estuvo marcada por olas de inmigrantes europeos de áreas rurales de Europa que buscaban alternativas ante el despoblamiento del campo y los acentuados procesos de migraciones hacia las ciudades en busca del empleo industrial¹.

En ese proceso de urbanización se pueden reconocer diferentes períodos en los procesos de configuración urbana correspondientes a diferentes estructuras socio políticas que forjaban dichos procesos, según se refirió con anterioridad.

Las primeras urbanizaciones a escala se podría decir que corresponden a un primer período caracterizado como “liberal” donde se consolidaba la institución de la propiedad privada y su inviolabilidad, y ello implicaba la no intervención en el ejercicio del derecho de propiedad y ello marcaba la impronta de los procesos de urbanización. El acceso a la vivienda y la producción de suelo urbano dependía de las relaciones de mercado y las soluciones residenciales eran individuales (Pérez, 2013). La expansión urbana se definía a partir de la adquisición de tierras accesibles en las periferias urbanas y los procesos de construcción eran de resolución individual, ya sea autoconstrucción o construcción mercantil a pequeña escala. El aprovisionamiento de infraestructura y servicios urbanos se lograba ante la demanda de población asentada y así se iban constituyendo los barrios que expandían la ciudad más allá del centro.

En un período posterior, caracterizado como bienestarista, posterior a la crisis de 1930, implicó un nuevo replanteo en el entramado o estructura institucional, donde el estado adquiere un rol regulador de la construcción urbana. Aparecen allí las regulaciones formales más importantes en cuanto a producción de suelo urbano como forma de reglar el proceso de crecimiento de las ciudades y la necesidad de dotar el territorio de servicios urbanos, hecho que procuraba condiciones de habitabilidad para la población pero que a su vez replicó en un encarecimiento del suelo urbano con la consecuente exclusión de mayor porcentaje de la población a su acceso.

El estado asume un rol desmercantilizador al asumir el papel de proveedor de viviendas y servicios, que Pérez analiza desde la economía política como una tensión entre procesos desmercantilizados y procesos mercantilizados. Los procesos desmercantilizadores de

¹ Algunos intentan asociar ciertas prácticas en el hábitat a las prácticas rurales de estos inmigrantes, comprendiendo desde allí la autogestión de sus hábitats, reconsiderando las “cuestiones irregulares” desde ciertos parámetros culturales que deben ser rescatados.

producción de suelo urbano se concretaban a través de dos mecanismos: la provisión de servicios y la no aplicación de las ganancias en el precio final, o a partir de estrategias monetaristas como aumentar la capacidad adquisitiva de los habitantes.

En el periodo de reestructuración neoliberal la ciudad como ámbito que concentra servicios, equipamiento y recursos humanos es la condición necesaria de los procesos de acumulación capitalista. Pero a su vez la urbanización es no solo la aglomeración en cuanto condición necesaria sino también es parte de la propia estrategia de acumulación del capital. La producción de espacios urbanizados pasa a ser una importante dinámica de acumulación del capital y a partir de la década del 90 los patrones de interacción y los actores estratégicos constituidos dan cuenta de ese proceso. (Pírez, 2013, 2014; De Mattos, 2008, Harvey). Aquí la urbanización nace como fenómeno en cuanto a su proceso y rol vinculado a la estrategia del capitalismo.

Se sostuvo en trabajos anteriores que nuevas formas de gobernanza o de entramados institucionales se impusieron generando híbridos en cada ciudad a partir de su amalgama con los procesos institucionalizados previamente (Theodor, Nick y Brenner, 2009:5). Esto es caracterizado como la remercantilización de los procesos de urbanización del cual Pírez realiza fundado análisis para caracterizar la gobernanza neoliberal.

La reestructuración neoliberal del capitalismo a nivel internacional implicó nuevas reglas de juego, lo que significó un replanteo de las condiciones estructurales motivada por las crisis de rentabilidad del capital. Estas se caracterizaron por la apropiación por parte del capital de una porción cada vez mayor del excedente, negando el acuerdo de bienestar (Pírez, 2014:7), e implicó un cambio del modelo de intervención estatal, donde la acumulación del capital se impone como estrategia explícita en detrimento de la redistribución social.

Uno de los ámbitos privilegiados de capitalización son los espacios urbanos en tanto que se mercantilizó todo el proceso de producción de suelo urbano “en detrimento de las acciones desmercantilizadoras de épocas anteriores” (Pírez, 2014:9). El proceso de desregulación promovió la ampliación del campo de actuación de las empresas privadas, que se constituyen en actores estratégicos en la urbanización orientando su producción hacia algo

más que viviendas, hacia los “conjuntos urbanos” que incluyen la producción de los soportes materiales, mas los equipamientos y las viviendas como un producto orientado al “consumo” de sectores con poder adquisitivo, y así los componentes urbanos se van constituyendo en valorizados bienes de cambio en detrimento de su carácter como bien de uso. Se vende el conjunto urbano.

En esta dinámica opera una exclusión del Estado en el proceso de producción de la urbanización, pasando a cumplir un papel de “promotor, facilitador y articulador de las acciones habitacionales” (Schteingart y Patiño, 2006:162 citado por Pérez 2014: 9) y “el resultado fue la mercantilización de la producción de la urbanización para los grupos de bajos ingresos, anteriormente atendidos por medio de la promoción estatal”.

Los patrones de interacciones entre actores estratégicos comprenden a las grandes empresas y su alianza neocorporativa con el Estado en tanto éste reconfigura su rol de proveedor de viviendas al de facilitador a partir de estrategias monetarias con otorgamiento de créditos. Los recursos públicos orientados a la compra de tierras para la construcción de viviendas de interés social desde las prácticas desmercantilizadoras se reorientan hacia estrategias de subsidiar la demanda de viviendas dinamizando el proceso capitalista de producción urbana. Esto implica que las tierras son adquiridas por los empresarios en las periferias urbanas a bajo costo y con alto potencial rentable, para lo cual se demanda el cambio de regulación para lograr el proceso de urbanización. En esta dinámica el sector privado pasa a ser el planificador de la expansión urbana según los criterios de rentabilidad y el estado el demandado para la cobertura de los servicios. Además de ser el que se apropia de la revalorización del suelo.

Esta configuración, la neoliberal, ha implicado el abandono de una visión integral de ciudad para fragmentar la mirada en cuestiones sectoriales (Cicolella, 2011:11) como los procesos de segregación social, las condiciones ambientales, la provisión de servicios y especialmente la movilidad.

La particularidad de la emergencia de lo “urbano” como fenómeno refiere a cómo opera el capital en la valorización de la tierra, en su apropiación y en los procesos de urbanización que se generan.

La gobernanza del Hábitat en Córdoba

En 50 años la población de la Provincia de Córdoba se duplicó, llegando a contabilizar 3.308.876 residentes en el 2010 (Censo 2010), lo que representa un 8.25% de la población del país. El Informe sobre transformaciones sociodemográficas en la provincia en el último siglo, elaborado por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba da cuenta en su resumen ejecutivo inicial “de un proceso de envejecimiento² de la población, el cual, también, se relaciona al incremento de las esperanzas de vida, la disminución de las tasas de mortalidad y fecundidad. Las poblaciones envejecidas enfrentan un nuevo reto, puesto que el impacto del envejecimiento afecta, entre otros factores, al sistema sanitario, previsional y laboral” (pag. 1), a lo que podríamos agregar el habitacional.

En la Ciudad de Córdoba es la capital de la Provincia y su ejido municipal comprende 576 km² con una configuración territorial radio céntrica en torno a su núcleo histórico y comercial. En cuanto a datos sobre su población, es el lugar de residencia de aproximadamente el 40% del total de la población provincial registrando en el año del relevamiento censal (2010) 1.329.604 de habitantes.

La realidad socio económica de su población se caracteriza, según datos del censo provincial realizado en el año 2008. un porcentaje de hogares con al menos una condición de Necesidades Básicas Insatisfechas corresponde al 6.6% del total y ello significa un 9.6% de personas del total de la población (DGE y C, 2008: 24). En cuanto a las condiciones de habitabilidad, según el Relevamiento sobre Asentamientos realizado en 2013, en Córdoba Capital se registraron 134, con una mediana provincial de 52 familias viviendo en ellos, y se estima que constituyen aproximadamente 28.600 familias. En el mismo Informe se estima que “considerando la población total de la provincia de Córdoba, 3.308.876

² Algunos datos aportados por el Informe (Dirección General de Estadísticas y Censo, 2014) son:

- La esperanza de vida al nacer de una mujer nacida en la Pcia. de Cba. en el año 1960 se estimaba en 68,4 años y ascendió a 79,1 años en el año 2010.
- La mortalidad infantil se redujo de 56,9 defunciones por cada 1000 nacidos vivos en el año 1960, a 9,7 por mil en el año 2012.
- La Tasa Global de Fecundidad muestra una reducción de los nacimientos registrados en mujeres en edad fértil; en 1960 la Tasa de Fecundidad General registró 87 nacimientos por cada mil mujeres y, para el año 2010 el valor se reduce a 70 nacimientos por cada mil mujeres en edad fértil.
- Las proyecciones muestran la tendencia descendente en la fecundidad, el incremento de la esperanza de vida, envejecimiento de la población y el continuo descenso de la población de 0 a 14 años de edad.

habitantes según CENSO 2010, y suponiendo un crecimiento anual promedio semejante al ocurrido entre 2001 y 2013, la población estimada que vive en villas y asentamientos es el 3,9% de la población total de la provincia ... y en Córdoba Capital el 7,3%⁶ de sus 1.329.604 habitantes (INDEC 2010) vive en villas y asentamientos” (Techo, 2013: 90³).

1. Las tramas institucionales de la política de vivienda

Las políticas de vivienda tradicionalmente han referido a atender “los déficits habitacionales de la población, entendidos estos como las necesidades de hogares que habitan en construcciones que no cumplen con las condiciones de habitabilidad aceptables incluyendo aspectos como la calidad de los materiales, la infraestructura, el acceso a los servicios públicos, la calidad de la ocupación” (Fernández, 2014: 6). La habitabilidad de las diferentes construcciones habitadas se clasifican de la siguiente forma: a) viviendas recuperables (tienen piso de tierra y carecen de revestimientos, falta conexión agua por cañería o no disponen de inodoro con descarga); b) viviendas irrecuperables (no aptas para habitar como casillas, ranchos, etc.), y c) vivienda con hacinamiento (más de 3 personas por cuarto) o vive más de un hogar en una vivienda. Se suele distinguir la irrecuperabilidad o más de un hogar por vivienda como déficit absoluto y las viviendas recuperables y el hacinamiento por cuarto como déficits relativos.

En las últimas décadas la problematización de la cuestión ya no solo se centra en la vivienda y las condiciones de habitabilidad si no que el reclamo se acentúa en relación a la propiedad del suelo urbano y el acceso a la tierra como derecho. Estas reivindicaciones se manifiestan en lo que se ha caracterizado a partir del período que se ha caracterizado como gobernanza neoliberal.

La desregulación, la privatización y la descentralización, como estrategias centrales de reestructuración del aparato público, implicaron la transferencia y venta de los activos estatales, incluidos inmuebles y tierras; además de una redinamización de la inversión y oferta inmobiliaria privada a partir de figuras jurídicas como los fideicomisos, contratos de

³ El mismo Informe agrega “La mayoría de los asentamientos informales existentes en la provincia de Córdoba (66%), responde a las características de asentamiento, poco más de un cuarto (27%) responde a las características de villa y una minoría (7%) es clasificada como barrio popular informal. (pág. 90)

leasing y fondos comunes de inversión para viviendas; todo ello repercutiendo en una revalorización del suelo urbano y una mayor restricción a su acceso.

En la concepción y estructuración de las políticas de vivienda también impactan las estrategias de reestructuración estatal. Un rápido recorrido muestra que en el año 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) conformado por deducciones de los salarios y con una gestión centralizada de los fondos con afectación específica que se transferían a los Institutos Provinciales de la Viviendas para la ejecución de obras. En el año 1992 se cambia la composición de los recursos que integran el fondo, constituyéndose con un impuesto específico a los combustibles; y se concreta la transferencia a las provincias de la gestión operativa y financiera de la política. Las Provincias, a través de sus dependencias especializadas, estaban habilitadas para decidir la administración y planes de inversiones de los fondos coparticipados. A esa descentralización de las autoridades de aplicación se sumaron las diferencias de capacidades institucionales provinciales para la formulación de la política, presentándose gran disparidad de criterios en los sistemas de registros y caracterización de las demandas y la formulación de políticas específicas, o gestiones eficientes en el recupero de fondos y la sostenibilidad financiera de las políticas implementadas, etc. La federalización de los recursos del FONAVI en el país “puso fin a una prolongada etapa de política habitacional centralizada en Argentina” (Lentini, Palero; 2005). A nivel nacional se privatiza también el Banco Hipotecario Nacional, reorientándose el crédito de sectores más populares hacia sectores socioeconómicos medios, y así se transfiere un instrumento clave de la política habitacional. (Fernández, 2014)

Todo lo cual se basa en un entramado de leyes formales que se caracterizan en Argentina por no reconocerse el derecho urbanístico como una rama autónoma del derecho; y la potestad de regulación urbana u organización de los aspectos administrativos con respecto al uso del suelo es competencia de los gobiernos municipales, lo que nos ubica ante una situación de gran dispersión de pautas urbanísticas según cada localidad y escasa sujeción a normativas regulatorias nacionales en el establecimiento de principios urbanos generales o presupuestos mínimos de urbanización.

Baima et al, 2011 remarcan este aspecto y avanza en la caracterización a nivel local, al sostener que “la ciudad no cuenta con una ley de ordenamiento territorial tanto a nivel provincial como municipal. Si bien existe un plan de crecimiento urbano a nivel municipal,

sus intervenciones mayoritariamente se han reducido a aprobar post-hecho las acciones de los inversores urbanos. Esto deriva en modificaciones normativas permanentes, en una suerte de “flexibilización” que implica en muchos casos altos costos urbanos y sociales (pág. 4).

2. Las tramas institucionales en Córdoba – Gestiones del Hábitat

La Provincia de Córdoba contó con el Instituto Provincial de la Vivienda (autárquico) hasta 1996 transformado en Secretaría ministerial, aunque “tradicionalmente la atención a los problemas habitacionales de los sectores de villas de emergencia estuvo a cargo del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia” o la denominación del organismo que lo haya reemplazado. (Baima, et al., 2011:3)

En el año 2003 la asunción de una nueva gestión de la Municipalidad de Córdoba coincidió con la ocurrencia de un inusual tornado ocurrido en la Ciudad que provocó graves daños y pérdidas humanas, esencialmente en barrios muy carenciados. Este fenómeno es significativo porque es el detonante de la recepción de fondos monetarios importantes de las diferentes jurisdicciones para paliar la grave situación. Así se crea la Dirección de Hábitat que canalizó los fondos para la reconstrucción de viviendas, la licitación de agua corriente y la construcción de centros integradores comunitarios como unidad ejecutora de un programa nacional.

La impronta de su creación marca la institucionalidad que funda esa instancia gubernamental creada. Estuvo a cargo de una persona sin formación específica, con tareas muy operativas como la reconstrucción inmediata de los barrios afectados, que luego de dicha tarea continuó con obras de esa índole, referidas a mantenimiento de infraestructuras. “Hábitat trabajaba con los cics. ... más trabajo de punteros” ... “eran 40 empleados... pintar bancos, ... cuestiones operativas... sabía aprovechar muy bien Juez eso” opina una integrante de la Dirección y su mención de Juez hace referencia al Intendente. Pertenecía a la Secretaría de Desarrollo Social y su jerarquía institucional era Dirección General con manejo de fondos propios.

Cabe mencionar que Luis Juez, Intendente del período de gestión comprendido entre 2003 y 2007, fundó una nueva fuerza política desprendida del Partido Justicialista gobernante en

la Pcia., y su surgimiento se da a partir de un enfrentamiento con el Gobernador, lo que marcará dos cuestiones: la imperiosa necesidad de constituir y fortalecer el nuevo espacio político y su estructura partidaria, siendo la ocupación de la estructura municipal una estrategia fundamental para la consolidación de las redes que posibilitaron el acceso al poder; y por otro lado el enfrentamiento político entre los dirigentes se traduciría en un quebrantamiento total de relaciones entre el Gobierno Provincial y Municipal.

Las estructuras estatales y las relaciones interjurisdiccionales se tejen a partir de las estrategias de capitalización política de los protagonistas, minimizando las improntas de gestión y políticas.

La Gestión transcurrida entre 2007 y 2011 la encabezó Giacomino, vice intendente de la gestión anterior. Su gestión se caracterizó por un rompimiento político con Juez y una marcada alineación al Gobierno Nacional, que a su vez estaba enfrentado con el Gobierno Provincial.

A nivel municipal Hábitat pasa a ser Dirección y queda a cargo un técnico que reorganiza la misma... “hay una zaranda importante... la gente del Pollo se fue yendo...les crearon la Dirección de Grupos Vulnerables... varios se fueron a Vulnerables y algunos se quedaron acá...”; la Dirección también pierde el presupuesto “el mínimo para funcionar” y pasan a depender de la Secretaría de Desarrollo Urbano. El hábitat empieza a ocupar el lugar que le corresponde según referencias de los entrevistados, “dice mucho la Secretaría de la que depende Hábitat” aunque también se reconoce que Desarrollo Urbano no maneja el mismo presupuesto que Desarrollo Social o si lo maneja está en las áreas operativas como Infraestructura y Redes.

La función principal que profundiza la gestión es el Programa de “regularización dominial” con una impronta técnica y con la formación de un equipo constituido por profesionales y personas con trabajo en organizaciones de base⁴. El propósito era establecer procedimientos de regularización con respecto a la compleja articulación con todos los niveles de gobierno⁵

⁴ Referían los entrevistados: “Yo tengo varios años de militancia en el campo de lo social, no en la política partidaria, en la campo de lo social, en las organizaciones” (entrevistado); y otra referencia... ella “entre porque lo conocía al director de antes, del trabajo en su barrio, de villa, una líder en la organización, una mina con mucha experiencia” (entrevistada).

⁵ Existe un análisis sobre la compleja articulación en FERNÁNDEZ, S. - GARRO, B., PEDRAZZANI, P. “Acciones de la política pública sobre el hábitat y la informalidad - Irregularidad urbana en la ciudad de Córdoba. Argentina”. Seminario. IX Jornadas de Sociología de la UBA. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 2011. Publicado en CD – ISBN 978-950-29-1296-7.

y avanzar en los procesos de regularización de planes de vivienda social municipal y en asentamientos y villas.

La gestión de la dependencia prioriza el trabajo técnico, sin presupuesto, y con un equipo de personas reducido a 20 y reorganizado donde todos los días salían a terreno y se peleaban “por el auto” y ese período adquirió “otra significación”.

El problema que caracterizó la gestión de Giacomino como Intendente fue la alta rotación de sus funcionarios, cada seis meses aproximadamente renunciaba todo el gabinete y “se caían todas las redes que ibas construyendo” (entrevistada).

En la gestión provincial, entre 2007 y 2011, hay continuidad en cuanto a su referencialidad política pero la titularidad del Ejecutivo la asume Schiaretti, y la articulación de acciones o políticas entre ambas instancias jurisdiccionales cambia, adquiriendo mayor articulación, expresada por un entrevistado de esta forma: “Esta gestión articula bien con provincia. En Schiaretti aparece la Unidad de Escrituración y la Unidad de Saneamiento de Títulos... de diferentes líneas políticas..... Peronismo del interior con Saneamiento de Títulos... y Escrituración con Alejandra Vigo...” (esposa del Gobernador) “... ellos mismos se dividen las aguas y hablábamos mas nosotros con ambos que entre ellos. Armábamos agendas conjuntas. El desencuentro fue con el cambio de gobierno con Saneamiento de títulos porque entran ellos en una debilidad”.

El cambio de gobierno recién mencionado en la cita de la entrevistada hace referencia a la siguiente gestión sobre la que daremos cuenta del tránsito de esta dependencia. En el período 2011-2015 la Intendencia la gana Mestre, perteneciente a un partido de gobierno distinto al Provincial, y en la provincia asume por su tercer período de gobierno De la Sota. En este período, el que está transcurriendo, la relación política es cordial entre ambas instancias, aunque en el tema específico de Hábitat se reconocen debilitadas las estructuras, vaciadas de contenido.

La Dirección de Hábitat comienza transformándose en Subdirección y luego de un año renuncia quien estaba a cargo de la misma, con una vacancia en el mismo de más de 6 meses. Los empleados resuelven cuestiones y demandas que les llegan a partir de acuerdos entre ellos ante la falta de conducción, fue un período significativo referenciado por todos los entrevistados...” No mandaron a nadie”. La des jerarquización a Subdirección también

provocó fuertes movilizaciones al interior de Hábitat. Armaron proyectos que elevaron a la Secretaría y que nunca fueron leídos, según los testimonios. Propusieron la constitución de un Instituto de Hábitat, propuesta a la que algunos adherían y otros la observaban con ciertos recelos por las implicancias que podría tener en cuanto a ciertos status ya adquiridos como empleados, como el escalafón, la posibilidad de movilidad entre dependencias, etc. La demanda por una cuenta especial y posibilidad de manejar fondos, como Deportes por ejemplo, también es muy significativa.

En los últimos dos años fue designado Santiago Giunta (hijo del actual Secretario de Desarrollo Urbano) y la subdirección fue elevada a la jerarquía de Dirección y paso a depender de la Secretaría de Gobierno. La presencia del Director es ocasional, no se trabajan más por programas y las tareas refieren a “atender la puerta, demanda y conflicto receptorlo y dejarlo ahí... por eso somos trinchera a”, o sea la demanda directa, mantener actualizado el registro de titulares de viviendas de planes municipales, concluir con decretos aprobatorios de planes tramitados con anterioridad, y regularizaciones mas de expedientes, sin salida a terreno.

En cuanto a proyectos específicos solo se están construyendo con fondos municipales 20 viviendas en Barrio Las Lilas, con fondos que se suponen que llegan por los convenios urbanísticos con empresas privadas, están paralizadas las obras en Márquez por una traba de expedientes o desinteligencia operativa, se intentan regularizar cooperativas conformadas como unidades ejecutoras de planes federales de vivienda y que pierden su personería jurídica por diferentes irregularidades. Una demanda que lleva mucho trabajo, tiempo y frustración refiere al caso “Calle Las Exposiciones”, donde un privado donó un terreno para el traslado de 22 familias a una zona próxima para desocupar una calle pública donde están asentadas sus viviendas. Los vecinos han acordado pero los trámites y tareas concretas encaradas por el responsable de una empresa que necesita la liberación de la calle no logran prosperar por los vericuetos municipales.

3. Articulaciones

Las articulaciones entre los actores estratégicos, las articulaciones entre las dependencias gubernamentales y las interjurisdiccionales son el objeto de observación de la gobernanza. Referiré aquí esquemáticamente a cada una de ellas:

Las relaciones entre las autoridades de la dependencia y los agentes que la integran se desarrolla en una trama compleja caracterizada por el perfil del empleado municipal donde se consideran muy arraigados los derechos y muy debilitados los deberes, según el parecer de nuestros informantes. La lógica de actuación está relacionada a la gestión con la que ingresaron, siendo empleados de la gestión y no de la Municipalidad. “Trabajan para una gestión y no para la Municipalidad”, una sensación entre compañeros que se replica en las consideraciones hacia los funcionarios, al decir de algunos “Vienen pensando no en el cargo que tienen sino en el que van a saltar, si concejal, diputado... lo que tienen que hacer lo hace medio de taquito”. No hay proyectos ni objetivos comunes convocantes, se evidencia una fragmentación de propósitos guiados por intereses individuales, con ninguna impronta de actuación colectiva, y con esporádicos sentidos de pertenencia institucional salvo en los casos de defensas mas de índole corporativa.

Las relaciones entre las dependencias municipales se basan en los “amigos”, “contactos” que se sostienen individualmente con personal de las otras dependencias. Aparecen casos como “hablé con amigos de Ambiente para que me lleven dos o tres camiones de agua el fin de semana al barrio, porque están hormigonando. Hormigonan los fines de semana los vecinos de la cooperativa y no se pueden quedar sin agua...y bueno necesitas hablar con alguien que te haga la gauchada”. Las redes establecidas con empresas a cargos de servicios públicos siguen la misma lógica.

Algunos sostienen que las redes que hay que establecer deber referirse a problemáticas o temas, por ejemplo...”la comisión del río y todos participamos allí!”, u otra referencia que señala “no podemos seguir buscando los lugares con los cuales vincularnos, tenemos que definir las funciones en torno a las cuales articular” con las diferentes dependencias. Hay demandas por trabajo en torno a proyectos.

Las prácticas rutinarias o relaciones informales predominan en las articulaciones transversales de la municipalidad, siendo obsoleta ya la organización de dependencias sin estatuir formalmente estructuras, proyectos o estrategias que trasciendan la clásica y remanida compartimentalización de las estructuras burocráticas.

Las relaciones entre niveles de gobierno o interjurisdiccionales, o intergubernamentales se consolidan en torno a proyectos de trabajo como los programas de regularización dominiar, no advirtiéndose en otros casos. La transferencia de fondos del nivel nacional depende de las relaciones políticas con las gestiones a cargo de cada gobierno. Con “Giacomino estaban aceitados los vínculos y la transferencia de fondos y ahora se cortaron totalmente” según apreciaciones de los profesionales.

Las empresas privadas, especialmente los desarrolladores urbanos, articulan directamente con el Secretario de Desarrollo Urbano. Los mecanismos formales de articulación, los más relevantes en cuanto significan transferencias de la dinámica mercantil a la no mercantil en cuanto a consolidación del hábitat e infraestructura son dos: los convenios urbanísticos y el banco de tierras municipales.

El primero de los instrumentos consiste en acuerdos entre el sector privado y la Municipalidad para gozar de autorizaciones excepcionales al marco regulatorio para la construcción y así lograr mayor superficie edificada de la permitida y mas rentabilidad, a cambio de realizar obras o transferencia de recursos para la ciudad. Esos convenios no se materializan en fondos o proyectos donde intervenga Hábitat ni se pueden articular a programas específicos por inexistencias de definición de los mismos.

La ordenanza del Banco de Tierras Municipales consiste en un porcentaje de aporte que cada aprobación de loteo de cada desarrollista debe hacer en tierras, viviendas o dinero a la Municipalidad para constituir un banco de tierras disponibles para la loteos sociales. Esa ordenanza no se implementa y los intentos de regularización han sido precarios, aislados y con ausencia de voluntad políticas.

Los vecinos tampoco logran articulación ni para la demanda, predomina la demanda individualizada motorizada por contactos políticos, y las organizaciones no cuentan con instancias institucionales de organización y por lo tanto su constitución como interlocutores está muy debilitada.

Conclusiones

Si bien el desarrollo más descriptivo y sucinto de la Dirección de Hábitat lo demuestra, queda como corolario en cuanto a las características que asume la política:

La caracterización de políticas ligadas a las improntas políticas de los gobernantes, con ausencia de definición de objetivos, de planes o programas o diferentes estrategias de estructuración de acciones orientadas a logros concretos. Predomina la atención de la demanda directa o la direccionada según la impronta necesaria para la reproducción del poder de la conducción que ejerce la titularidad del ejecutivo municipal. Diferentes significaciones adquieren las políticas muy ligadas a los responsables de la dependencia, pero que no logran institucionalizar líneas programáticas que trasciendan los diferentes gestiones.

Las relaciones entre diferentes dependencias municipales se basan en el nivel operativo por las relaciones humanas establecidas por los empleados y funcionan a partir del concepto de gauchada o favor como práctica instituida pero sin contar con mecanismos formalizados.

Las relaciones interjurisdiccionales no están estatuidas y se caracterizan por su visceralidad, orientadas por intereses particulares y no de gestión, tanto con el nivel provincial como nacional de gobierno. Las relaciones clientelares se acumulación de poder político u obstrucción de recursos al adversario son la constante que guía estas relaciones, sin mecanismos formales establecidos en función de objetivos articulados como eje de la constitución de políticas.

Las relaciones con la comunidad o la sociedad civil organizada también está marcada por esta impronta clientelar, como la conformación de ciertas cooperativas con alineaciones marcadas políticamente, donde las exigencias de cumplimientos de reglas son transgredidas en función de la permisividad que otorgan las tutelas políticas. Otra parte de la comunidad organizada transita la frustración de la pretendida organización cooperativa que deben asumir para ser parte como ejecutores de planes de vivienda, tarea dificultosa de sostener sumada a las ineficacias y estrategias laberínticas de la gestión.

Las relaciones con los desarrollistas urbanos, los protagonistas en la construcción de la ciudad, forman parte de un circuito de articulaciones ajeno a la temática de hábitat, entendida esta solo como los casos de los pobres o deficitarios. Existe el doble circuito de vínculos y relaciones entre los que construyen productos urbanos en términos de mercado y

quienes viven en viviendas precarias. Los instrumentos de articulación con los desarrollistas existen como los convenios urbanísticos, se implementan pero no significan una transferencia de recursos para el Hábitat.

El patrón de relaciones y vínculos entre actores estratégicos se caracteriza por la ausencia de definición de objetivos políticos integrales que observen toda la ciudad y a todos los ciudadanos, por prácticas rutinarias basadas en las relaciones clientelares, y por la fragmentación de los circuitos de negociación y articulación con manifiesta ausencia de transferencias entre diferentes ciudadanos con diferentes situaciones que propendan a la equidad.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, LUIS F. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México. Ciudad de México.

APPENDINI, K.; NUIJTEN, M. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. En: Revista de la Cepal n° 76.

BAIMA, M.; MONAYAR, V.; PEDRAZZANI, C.; SARMIENTO, L.; PEDRAZZANI, P (2011). Informe Curso de especialización: Herramienta para las políticas locales de suelo – Córdoba, Argentina. Mimeo.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2014). Informe VOLUMEN, ESTRUCTURA Y DINÁMICA POBLACIONAL de la Provincia de Córdoba. Siglos XX e inicios del Siglo XXI. Noviembre de 2014. Disponible en: <http://estadistica.cba.gov.ar/LinkClick.aspx?fileticket=Gn9QSiSYt6g%3d&tabid=617&language=es-AR>

ESTÉVEZ ARAUJO, J (2009). La filosofía pragmatista y la “racionalidad” de la gobernanza. En. *Videre*, , ano 1, n. 1, p. 9-28, jan./jun. 2009. Dourados, MS.

FERNÁNDEZ, S. (2014). Transformaciones del espacio urbano residencial de la ciudad de San Luis desde 1990. Caracterización de las acciones y decisiones estatales. Ponencia presentada en X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. AUGM, Córdoba noviembre 2014.

FERNÁNDEZ, S. (2015). Gobernanza urbana. Caracterización de las reglas formales en materia urbana en la Argentina, en el marco de discusiones en el contexto Latinoamericano. Ponencia presentada en el XV Encuentro de Geógrafos de América Latina, La Habana, Cuba abril 2015.

LENTINI, M.; PALERO, D. (2005). Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización. En Revista INVI N° 56 / Mayo 2006 / Volumen 21: 117 A 138.

MAYNTZ, R (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. Trad. de Petrizzo Páez de la versión en inglés: “New challenges to governace theory” Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>.

MAYNTZ, R (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas

PRATS, J. O. (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15(2003) pags.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.

SANTUCHO, L. (2010). Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales. La revista del CCC [PDF]. Enero / Abril 2010, n° 8. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=155>. ISSN 1851-3263. Fecha de consulta: 29/10/14

TECHO Argentina (2013). Relevamiento asentamientos informales 2013. Construcción colectiva de la información. Primera edición Noviembre 2013. C. A. de Buenos Aires. Disponible en: http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf

VÁZQUEZ CÁRDENAS, A. V. (2009). Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía. Ponencia presentada en IX Congreso de Ciencia Política AECPA. Disponible en: http://www.uam.es/ignacio.criado/GRUPO_DEMOCRACIA_LOCAL/PONENCIAS_DEFINITIVAS/PonenciaAnaVictoriaGasquezGobernanzaUrbanPolityEconomy.doc