

Gobernanza urbana en la ciudad de Córdoba. Del Banco de Inmuebles a la Reserva de inmuebles con Destino social, una implementación fallida

Leonardo Fernández

fernandez.leonardo44@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Gobernanza Urbana en la ciudad de Córdoba. Del Banco de Inmuebles a la Reserva de inmuebles con Destino social, una implementación fallida

Resumen

En primer lugar, abordaremos ciertas cuestiones conceptuales como neoliberalización, modos de regulación, gobernanza y gobernanza urbana; y enfoque de derechos en las políticas públicas.

Luego se realizará una breve contextualización de la situación de producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba en las últimas décadas, para pasar al análisis de la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Trataremos los cambios que implicaron la aprobación de tal normativa respecto al precedente Banco de Inmuebles municipal. Abordaremos el posicionamiento de distintos actores en el debate público en el tratamiento de la modificación de la normativa.

Por último, realizaremos un análisis de la (no) implementación de la Reserva de Inmuebles con destino Social, y su relación con la Gobernanza Urbana y con la neoliberalización en la producción del espacio urbano cordobés.

Palabras claves: gobernanza urbana; neoliberalización; regulación urbana; políticas públicas; reserva de inmuebles con destino social

Abstract

At first, we will approach certain conceptual issues such as neoliberalization, modes of regulation, governance and urban governance; entrepreneurialism and a rights approach in public policies.

Then there will be a brief contextualization of the situation of production of urban space in Córdoba city in recent decades, to move on to the analysis of the Reserva de Inmuebles con Destino Social.

We will notice the changes that implied the approval of such regulation respect to the previous Banco Municipal de Inmuebles. We will note the positioning of different actors in the public debate in the treatment of the regulation modification.

Finally, we will carry out an analysis of the (non) implementation of the Reserva de Inmuebles con Destino Social, and its relationship with Urban Governance and with neoliberalization in the production of Cordoba's urban space.

Keywords: urban governance; neoliberalization; urban regulation; public policies; reserva de inmuebles con destino social

Introducción

En el presente texto se desarrollan avances del proceso de investigación referido a la regulación del espacio urbano de la ciudad de Córdoba. Algunas temáticas fueron abordadas en el trabajo final de grado "La regulación del espacio urbano en la ciudad de Córdoba (2000-2017) ¿Derecho o Mercancía? El caso del Convenio Urbanístico del Ex Batallón 141" (UNVM, 2018). Esta misma línea investigativa es la que se ha propuesto para desarrollar la tesis del Doctorado en Administración y Políticas Públicas (IIFAP- UNC).

Se retoma aquí la temática de la Reserva de Inmuebles con Destino Social de la Municipalidad de Córdoba (Ord 12614), actualizando las novedades en la aplicación de la política pública y la profundización de los debates teóricos desde los cuáles se analiza el fenómeno.

En primer lugar, abordaremos ciertas cuestiones conceptuales como neoliberalización, modos de regulación, gobernanza y gobernanza urbana, empresarialismo urbano, y enfoque de derechos en las políticas públicas. Luego se realizará una breve contextualización de la situación de producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba en las últimas décadas, para pasar al análisis de la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Primero trataremos los cambios que implicaron la aprobación de tal normativa respecto al precedente Banco Municipal de Inmuebles. Abordaremos el posicionamiento de distintos actores en el debate público en el tratamiento de la modificación de la normativa. Por último, realizaremos un análisis de la (no) implementación de la Reserva de Inmuebles con destino Social, y su relación con la Gobernanza Urbana, el empresarialismo y la neoliberalización en la producción del espacio urbano cordobés.

Modos de regulación, neoliberalización y producción del espacio urbano

Comenzamos tomando la conceptualización de *modo de regulación* de Lipietz (1984), quien afirma que con el mismo se refiere:

al conjunto de las formas institucionales, redes, normas explícitas o implícitas, que garantizan la compatibilidad de los comportamientos dentro del marco de un régimen de acumulación, de acuerdo al estado de las relaciones sociales, y más allá de las contradicciones y del carácter conflictivo de las relaciones entre los agentes y los grupos sociales (pp. 118 y 119).

Observamos que se da cierta relación entre las distintas normas e instituciones existentes de una sociedad con cierto régimen de acumulación. Basualdo afirma que el concepto de Régimen de Acumulación alude a la "articulación de un determinado funcionamiento de las **variables económicas**, vinculado a una definida **estructura económica**, una peculiar **forma de Estado** y las **luchas entre los bloques sociales existentes**" (Basualdo 2007, p.6, negrita original). Así el autor define el concepto a partir de tres dimensiones que se entrelazan recíprocamente y que sólo pueden ser diferenciadas en un plano analítico.

Al respecto, y siguiendo a Jessop (2006), podemos reconocer que el abordaje regulacionista posee una perspectiva de la economía en un sentido inclusivo; que comprende a la reproducción del capital como una relación social, teniendo en cuenta tanto factores económicos como extraeconómicos; es por eso que los *modos de*

regulación en cada momento histórico se encuentran relacionados con un específico *régimen de acumulación* y con un estudio detallado de los procesos de trabajo y del papel de la tecnología en los mismos (Pradilla Cobos, 2013).

Brenner, Peck y Theodore (2010) proponen un análisis sobre la reestructuración regulatoria global que se da a partir de los años `70. Es importante tener en cuenta las consecuencias que la globalización trajo a las administraciones públicas (aquí juegan un rol fundamental algunas organizaciones internacionales a partir de últimas décadas del siglo XX). *Es así como a finales del siglo XX nos encontramos con que los poderes locales y globales han ido aumentando su relevancia.* Entonces los estados nacionales tienen que reconfigurar su rol dentro de este nuevo juego de actores.

Theodore, Peck y Brenner (2009) afirman que es necesario diferenciar entre la *ideología neoliberal*, la cual "se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y `no regulados´ (...) representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico" (p.2); y los *procesos de neoliberalización dependiente de la trayectoria*, en donde los principios de la ideología neoliberal nunca son aplicados de una forma "pura" sino que dependen de los contextos políticos institucionales en los cuales se desarrollan.

Los autores comprenden que el neoliberalismo no es una entidad monolítica con algún tipo de esencialismo sino que argumentan que conciben a la neoliberalización:

como una forma particular de reorganización regulatoria: ella implica recalibrar modos de gobernanza institucionalizados y colectivamente vinculantes, así como más generalmente, las relaciones entre el Estado y la economía a fin de imponer, difundir o consolidar formas de vida social mercantilizadas y comercializadas (Brenner et al, 2010, p.24).

Por su parte, los autores también plantean los principios de *regulación contraneoliberal*. Los mismos se basan en la promoción de principios de regulación que supongan la *restricción o superación del mercado*, que puede asumir una forma o bien relativamente estatista o bien basada en los movimientos sociales; pero siempre la cuestión de fondo radica en la democratización de la toma de decisiones y en la capacidad de asignación de recursos. Entonces podemos observar que *estas dos lógicas de regulación (neoliberalización y contra-neoliberalización) se distinguen por la existencia de procesos de mercantilización o desmercantilización.*

Directamente relacionado con la conceptualización de modo de regulación, y desde una perspectiva crítica de la producción del espacio y de los procesos de urbanización, Lefebvre (2013) propone la tesis de que *cada modo de producción organiza y produce su espacio y su tiempo.* De este modo, *comprendemos al espacio como un producto, pero no como un producto cualquiera, sino como un conjunto de relaciones que a la vez que es producto es también es productor, relacionándose con la producción y las fuerzas productoras.* Afirma el autor que "El concepto de espacio liga lo mental y lo cultural, lo social y lo histórico (...) La producción de un nuevo espacio, el perspectivo, no puede separarse de una transformación económica" (Lefebvre 2013, pp. 56-57).

Lefebvre (1978) considera que *cada tipo de sociedad ha construido su tipo de ciudad, relacionado con su modo de producción.* Así, el autor reconoce que se da *un doble carácter en la centralidad capitalista: lugar de consumo y consumo de lugar.* Por su parte, Harvey (2013) afirma que existe una *conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización* ya que "el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo

necesita de la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente” (pp. 21-22).

Gobernanza, Gobernanza Urbana y Empresarialismo

Pasemos ahora a ver algunas características más específicas de la gobernanza, que se encuentra relacionada con los cambios que se dan en las estructuras y dinámicas del Estado y con esa reestructuración regulatoria global que comentamos más arriba que se da a partir de los años 70.

Para comenzar tomemos la definición de Prats Català (2005), quien afirma que *la gobernanza tiene dos dimensiones, una dinámica que se refiere propiamente al novedoso modo de gobernar*, en el que el Estado pasa a relacionarse de una forma más horizontal con otros actores, pero también tiene *otra dimensión estructural que se refiere específicamente a los diversos arreglos institucionales* (formales e informales) que nos permiten comprender cuáles son los actores y por medio de qué canales se manejan a la hora de realizar ciertas políticas.

En esta nueva forma de gobernar *el Estado deja de tener el monopolio de la definición del interés general y pasa a tener una relación más horizontal con una cantidad y variedad de actores*. Sin embargo, el Estado no se iguala a los otros actores, ya que *posee algunas características y recursos particulares que lo diferencian del resto*. (Cerrillo i Martínez 2005, p. 15).

Por su parte, Peters y Pierre (2005) sostienen que estas transformaciones que se han dado en el Estado son el reflejo de la adaptación de las estructuras estatales a los cambios sociales y económicos de estas últimas décadas. Afirman los autores que, a pesar de estos cambios, el Estado “continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad” (p.53).

Ahora bien, esta adaptación del Estado a los cambios de la sociedad es interpretada de muy diversas maneras. Así como hay quienes comprenden que son estados más democráticos al abrirse hacia distintos actores de la sociedad; hay también una fuerte *crítica hacia la gobernanza como una restricción de la democracia*; ya que los actores públicos son muchas veces condicionados fuertemente por los distintos actores sociales que priorizan sus intereses individuales a los colectivos. De esta manera se puede caer fácilmente en *sistemas corporativistas* en los que ciertos sectores tienen una marcada influencia en los poderes públicos.

Esta postura crítica hacia la gobernanza es la que sostiene Harvey (2013), quien afirma que *por medio de estos nuevos sistemas de gobierno las empresas privadas han logrado ingresar sus demandas dentro del espacio público*, logrando que las políticas públicas sean favorables a sus intereses.

Harvey (2007) aborda los cambios que se han sucedido en las administraciones públicas locales desde las últimas décadas del siglo XX, considerando a las ciudades como los espacios de preferencia de acumulación de capital en el período analizado. Afirma el autor que:

El nuevo empresarialismo descansa normalmente, por tanto, en una *alianza entre el sector público y el privado centrada en la inversión y en el desarrollo económico* con la construcción especulativa de lugar como objetivo político y económico inmediato

(aunque ni mucho menos exclusivo), y no en la mejora de las condiciones de un territorio determinado. (p.375; cursiva nuestra)

Luego pasa a analizar cuáles son las estrategias alternativas de la gobernanza urbana. En primer lugar, reconoce una *explotación de ventajas para la producción de mercancías y productos*. La segunda estrategia que reconoce es la *competencia existente para captar el consumo*. Una tercera está relacionada por la *competencia en la adquisición de funciones de control y de mando en las altas finanzas, el gobierno o la recopilación y el procesado de información*. La última estrategia se relaciona con la *captación de los excedentes de las administraciones centrales*.

Estas cuatro estrategias no son excluyentes, sino que *son distintas lógicas que operan en las Administraciones locales en la época del capitalismo tardío con una producción económica postfordista*. Dentro de este marco el autor considera que la tarea de la gobernanza urbana es "la de atraer a su espacio unos flujos altamente móviles y flexibles de producción, financiación y consumo" (Harvey 2007; p.381)

Por su parte Brenner, Peck y Theodore (2010) consideran que *las infraestructuras urbanas son necesarias para la acumulación neoliberal*; y que sin embargo las ciudades son a su vez lugares de resistencia contra la neoliberalización. Al analizar a las políticas urbanas de regulación neoliberal los autores afirman que:

La meta última de tales experimentos neoliberales de políticas urbanas es movilizar espacios de la ciudad tanto para el crecimiento económico orientado al mercado, como para las prácticas de consumo de las elites, asegurando al mismo tiempo el orden y el control de las poblaciones 'excluidas' (Theodore et al 2009, p.8)

Por cierto, Harvey sostiene que la aplicación de todas estas estrategias de competencia urbana tiene también implicancias macroeconómicas. Una de estas implicancias es que se generan *nuevos patrones de desarrollo*; a nivel general sería el cambio del modo de producción fordista al postfordista. Otra de las consecuencias de la competencia urbana es que *se da una mayor desigualdad en las sociedades locales*. En su intento de que las ciudades sean más atractivas para las inversiones de los privados, el sector público asume el riesgo de las mismas. Así, uno de los señuelos para conseguir inversiones es el de bajar el precio de la mano de obra mediante la flexibilización laboral.

En esta coyuntura previamente comentada, el autor reconoce algunas *perspectivas críticas del giro empresarial en la gobernanza urbana bajo condiciones de competencia interurbana*. En primer lugar, comenta acerca de la *autonomía relativa del Estado Local*, es decir acerca de las capacidades que tienen los estados y gobiernos locales para tomar decisiones respecto a las cuestiones económicas y al desarrollo urbano, y cuánto se encuentran condicionados por las mismas estructuras y lógicas del capitalismo global.

Es en ese sentido que afirma, siguiendo a Marx, que la competencia es la "portadora" de todas las relaciones sociales capitalistas, y que además de la competencia también se encuentra presente la práctica de la especulación. Es así como si bien el giro hacia el empresarialismo urbano no implica necesariamente que la alianza de clases que constituya la gobernanza urbana en cada ciudad se encuentre cautiva exclusivamente de los intereses de clase capitalista; la misma lógica de la coyuntura económica internacional fuerza a los estados locales a competir con las otras plazas locales para el desarrollo económico. Esto va resultando en la configuración de sociedades con una distribución cada vez más regresiva de las riquezas, con ciudades que tienen infraestructuras y equipamientos lujosos en sus espacios centrales, y periferias urbanas signadas por la pobreza y la exclusión. (Harvey, 2007).

Las Políticas públicas desde el enfoque de derechos

Directamente relacionada con la perspectiva de la gobernanza se encuentra el *enfoque de derechos en las políticas públicas*. La noción es una propuesta que aparece a mediados de la década del 90 como una respuesta a los magros resultados sociales que se dieron como producto de las reformas estructurales e institucionales que se habían desarrollado en las últimas décadas. En primer lugar, en los años 70 se había abandonado la pretensión de las políticas sociales universales, sustituyéndose por políticas focalizadas principalmente en la pobreza extrema. Además, se sucede en paralelo un creciente alejamiento de los sectores medios respecto de los servicios sociales. (Cunill Grau, 2010)

A partir de 1997 las Naciones Unidas busca integrar a los Derechos Humanos en el trabajo de la organización, principalmente en lo que refiere a estrategias de reducción de pobreza. De este modo, bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza pasa a ser considerada una obligación legal más que una cuestión de caridad. Es así como vuelve a entrar en debate la *universalización versus la focalización* de las políticas públicas.

La adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública implica la presencia de ciertos atributos en las instituciones que luego las implementarán. Los *principios* sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoques de derechos son: la *universalidad*, la *exigibilidad*, la *participación social*, la *integralidad* y la *progresividad*. Todos estos aspectos forman una matriz no sólo conceptual, sino también teórico-operativa. (Cunill Grau, 2010)

El *principio de universalidad* implica que el derecho en cuestión debe ser definido para toda la población. Además, debe estar basado en los principios de igualdad y no-discriminación; teniendo una particular preocupación con aquellos individuos y grupos vulnerables, marginales, o socialmente excluidos.

El *principio de exigibilidad* implica que existan reales obligaciones sobre quienes son responsables de la concreción de los derechos y sus respectivos servicios ante la ciudadanía. La calidad, la oportunidad y un acceso efectivo a las distintas prestaciones; son aspectos fundamentales en el enfoque de derechos, los cuales se garantizan cuando la ciudadanía puede exigir en caso de que no se estén cumpliendo. Los derechos implican deberes por parte de los responsables, y los deberes se relacionan con la *accountability* (responsabilización o rendición de cuentas).

El *principio de participación* implica la participación activa de los beneficiarios en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias y políticas públicas con enfoques de derechos.

Por último, el *principio de la integralidad* hace referencia a la necesaria interrelación que debe existir entre por una parte los derechos económicos, sociales y culturales, y por otra parte los derechos sociales y políticos. (Cunill Grau, 2010)

Ahora bien, para poder cumplir con estos principios propuestos, se precisan de *instituciones* que estén en condiciones de poder asegurar los mismos, ya que las mismas conforman el marco que brinda estímulos positivos y/o negativos a los comportamientos de los distintos agentes y a sus relaciones.

No es posible implementar una política con enfoque de derechos si no se cuenta con instituciones que tengan un sustrato normativo basado en la búsqueda de equidad, cooperación, participación y construcción de la ciudadanía. Es por ello que es una cuestión

central la de la creación de una institucionalidad que esté basada en la creación de incentivos para la concreción de tales objetivos. (Cunill Grau, 2010)

Afirma la autora que toda *institucionalidad pública* debe poseer tres atributos imprescindibles, a saber: *accountability*, *gobernanza sistémica* y *espacio público*. Cada uno de estos atributos se relaciona con los principios antes enunciados de *exigibilidad*, *integralidad* y *participación* respectivamente.

Desde el enfoque de derechos toma una importancia central la *accountability* respecto de los actores que formulan e implementan las políticas correspondientes. Para que pueda darse esta exigibilidad, es imprescindible que exista una institucionalidad correspondiente que permita la realización de la misma.

En primer lugar, encontramos los recursos a través de los cuáles la ciudadanía puede hacer exigibles sus derechos. De este modo, podemos reconocer al menos cuatro categorías de *mecanismos de accountability*: *mecanismos judiciales*, *mecanismos cuasi-judiciales*, *mecanismos políticos* y *mecanismos administrativos*. (Cunill Grau, 2010)

Estos distintos mecanismos *pueden utilizarse combinada o individualmente* dependiendo del derecho implicado; pero es necesario que exista alguna instancia institucional que permita que la ciudadanía exija su derecho en caso de que no se esté cumpliendo. Una de las condiciones para cualquiera de los mecanismos, es que exista la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad que sea independiente del obligado a asegurar la implementación del derecho.

Para que los ciudadanos puedan ejercer la exigencia de cuentas, es imprescindible que cuenten con ciertos *recursos*. El más importante de estos es el de la *información sobre sus derechos*, ya que un ciudadano no puede exigir sobre aquello que desconoce que tiene reconocido como derecho. (Cunill Grau, 2010)

Algunos de los mecanismos de rendición de cuentas son, por ejemplo: la obligación periódica de cuentas públicas; y la información sobre gastos, productos y efectos de las acciones de los prestadores.

El *espacio público* está relacionado directamente con la regulación que la sociedad ejerce sobre el Estado y su aparato administrativo; por lo que el control y evaluación ciudadano directo revisten un mecanismo clave para exigir cuentas y asegurar la responsabilización de quienes corresponda.

Ahora, a partir del marco teórico desarrollado pasaremos a describir brevemente la producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba en las últimas décadas y a analizar el caso de la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Breve contextualización de la producción del espacio en la Córdoba contemporánea

A fines de la década del '90 y comienzos del 2000, entra en crisis el régimen de valorización financiera (Basualdo 2011) establecido en el país desde la dictadura de 1976 y profundizado durante la presidencia de Menem (1989-1999), que implosiona en el año 2001. Al mismo tiempo, se produce el fin de la predominancia de la Unión Cívica Radical, que gobernaba tanto la provincia como la ciudad de Córdoba ininterrumpidamente desde el año 1983. Esto trae variadas consecuencias. La nueva coalición gobernante (Unión por Córdoba) planteará una reforma institucional provincial (Estado Nuevo) que introducirá

lógicas empresariales en el gobierno provincial (Manzo 2011, Closa 2003). Por otra parte, a comienzos del 2002 se producirá el distanciamiento político entre el Intendente (Kammerrath) y el Gobernador (De la Sota), ambos electos por la coalición Unión Por Córdoba (Reynares 2017). Así, comenzará una etapa en la cual los sucesivos intendentes capitalinos y gobernadores no serán de la misma coalición hasta el año 2019; a diferencia del período de predominancia radical 1983-1999.

En relación a la *producción del espacio urbano de la ciudad de Córdoba*; en primer lugar, debemos referir que se trata de la ciudad capital de la provincia homónima, ubicada geográficamente en el centro del territorio continental argentino. Es la segunda ciudad más poblada del país (según datos del censo nacional del INDEC 2010 contaba con 1.329.604 habitantes). En la década del '90 se producen importantes transformaciones en la producción del espacio urbano, como la construcción de *countries* y barrios cerrados con su respectiva regulación como Urbanizaciones Residenciales Especiales (Ord 8606/91), y el arribo de grandes emprendimientos comerciales internacionales que se asientan en hipermercados y *shoppings* (Capdevielle 2014). En esta década también se intensifica la construcción en altura en los barrios pericentrales, proceso que se profundizará en la próxima década. Además, es destacable la creación de los Centros de Participación Ciudadana (CPC) que descentralizan la administración municipal. Luego de la crisis económica, social y política que tiene su punto más alto en el año 2001; a partir del año 2003, con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación, se modifica el modelo económico en torno a un fuerte apoyo al consumo interno. Este proceso es además acompañado por un elevado precio internacional de la soja (Capdevielle 2014). Estos factores provocan lo que se caracterizó como el *boom de la construcción*, en donde una parte importante de la renta sojera se destinó al desarrollo de proyectos inmobiliarios (Del Río, Langard, Arturi y Politis 2013). Según el diagnóstico de "Bases para el plan director de la ciudad de Córdoba" (Municipalidad de Córdoba, 2008), se reconocen dos características principales de la ciudad en ese momento: se trata de una ciudad metropolitana y posee una excesiva extensión del área urbanizada.

De este modo, *los cambios en el régimen de acumulación estuvieron relacionados directamente con las transformaciones y la producción del espacio urbano*. Para el período en análisis, se reconocen diversas transformaciones según las áreas de la ciudad de la cual se trate: central, pericentral, intermedia y periférica (Sánchez et al 2014). Remarcamos aquí los procesos de transformación urbana en los barrios pericentrales con dinámicas de gentrificación; y la creación de suelo urbano en el área periférica mediante el desarrollo de barrios privados y de vivienda social (Marengo y Falú 2004). La mayor parte de este espacio urbano creado para barrios privados se realiza mediante los Convenios Urbanísticos (Ord 12.077), que permiten el cambio de uso y ocupación del suelo (Peresini 2018).

Del Banco Municipal de Inmuebles a la Reserva de Inmuebles con Destino Social

En el año 2011 se sancionó la Ordenanza 11988, conocida como la ordenanza del *Banco Municipal de Inmuebles (BMI)*. Tal ordenanza sería derogada en diciembre del año 2016, sin haber sido reglamentada ni puesta en práctica. En su lugar se aprueba la ordenanza 12614 que crea la *Reserva de Inmuebles con Destino Social (RIDS)*. Veamos

qué implicó el cambio de normativa y cómo se posicionaron los distintos actores en el proceso de debate y aprobación de la nueva ordenanza.

Un punto importante de la ordenanza 11988, es que *en el artículo 12 se establecía "que las nuevas urbanizaciones a ser aprobadas por el Municipio (...) deberán donar el cinco (5%) de la superficie parcelaria, a fin de integrar el Banco Municipal de Inmuebles"*.

La Cámara de Empresarios y Desarrollistas Urbanos de la Ciudad de Córdoba (CEDUC) había emitido un comunicado explicando su posición contraria a la normativa del BMI, allí declaraba que:

la imposición del Artículo n° 12 (...) de "donar" el 5,00% de la superficie parcelaria al Municipio, es violatoria del derecho constitucional de propiedad y, lejos de propender a solucionar el déficit habitacional, lo dificulta, por cuanto establece un costo adicional sustancial para todo tipo de urbanizaciones sin distinción, inclusive para aquellas que por sus características están dirigidas a los sectores más bajos de la población. (<http://www.ceduccba.com.ar/nuestra-opinion-sobre-el-banco-municipal-deinmueble-ordenanza-11-988/>)

La ordenanza se derogó sin haber sido nunca aplicada. El 7 de Diciembre del año 2016 el Concejo deliberante de la Ciudad de Córdoba derogó el texto de la Ordenanza, y aprobó al mismo tiempo la modificación del mismo creando una *Reserva de Inmuebles con Destino Social* (Ord. 12614/16) ("Con polémica, ahora el Banco de Inmuebles arrancará desde cero" La Voz del Interior 8/12/2016).

El punto más importante de la nueva ordenanza, es que se baja el aporte de los privados para el desarrollo de viviendas sociales que se establecía en el artículo 12; del 5% al 2% (art. 10). Para completar el 5%, al 3% lo aporta el municipio mediante lo recaudado mediante los pagos por contribución que incide sobre la construcción de obras privadas (art. 12).

Además, establece que aquellas urbanizaciones que hayan sido aprobadas con posterioridad a noviembre de 2011 (fecha de aprobación de la 11988) deberán "aportar" el 2%, tal como se establece en el artículo 10, y no "donar" el 5% según la regulación del Banco de Inmuebles; aquellas urbanizaciones que hayan aportado el 5% recibirán la devolución del 3% mediante crédito fiscal (art. 11).

Por otra parte, se establece que el aporte puede ser realizado o bien mediante tierras del mismo predio que se urbaniza, tierras de un valor económico equivalente ubicadas en otro sector, con dinero en efectivo también en un valor equivalente; o bien mediante la ejecución de obras de infraestructura (siempre por un monto equivalente a la tierra a aportar). Mientras las primeras tres opciones se encontraban en la Ordenanza del BMI, la última se agrega mediante la ordenanza de la RIDS. Además en el artículo 18 se establece que se fija como precio de venta de los inmuebles al determinado por la valuación de la Dirección de Catastro Municipal.

La estructura general de la Ordenanza se mantiene. Sin embargo, además de las modificaciones mencionadas, hay algunos otros puntos que se modifican que es importante resaltarlos para comprender el espíritu de la reforma. En el artículo 2 que establece los objetivos de la ordenanza se establecen como objetivos: "a) Promover y facilitar el acceso a tierra para vivienda social. b) Garantizar y gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento urbano a través de políticas públicas respetado el patrimonio inmobiliario y cultural de la Ciudad". Sin embargo, *se sustrae aquél tercer objetivo presente en la ordenanza 11988 que establecía "c) promover la reducción de la*

incidencia del precio del suelo en el precio total de las viviendas construidas o a construir, como forma de regular y limitar los procesos de valorización y especulación inmobiliaria."

En el artículo 3 se establece que la finalidad de la Reserva de Inmuebles será "satisfacer la demanda de tierra para promoción de la vivienda única propia, regularización dominial, desarrollo de urbanizaciones sociales y urbanizaciones promovidas por el Estado, provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos, localización y provisión de equipamiento comunitario." La finalidad que se quita y que antes estaba establecida es la de "reservas de suelo para usos sociales, reservas de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental."

En el mismo artículo tercero se establece que la RIDS permite: a) Aportar a la actualización de la información sobre el patrimonio Municipal de dominio privado. b) Contribuir a la racionalización del uso de los bienes del Estado, arbitrando los mecanismos tendientes a identificar, clasificar, determinar el potencial destino de los inmuebles municipales, y proponer la asignación de dichos inmuebles. c) Participar en los procesos y planes de desarrollo urbano de características sociales de la ciudad, partiendo de la provisión de suelo urbanizado.

Sin embargo, lo que permitía la Ordenanza 11988 y que ya no permite la 12614 es: *c) Intervenir en el desarrollo urbano de la ciudad con proyectos urbanísticos, haciendo centro en la provisión de suelo urbanizado a sectores socio-económicos que no encuentran solución en el mercado formal de suelo y vivienda; y d) relevar inmuebles de propiedad privada en estado de abandono o vacancia, que puedan ser destinados a un uso público de carácter social.*

En los días previos al tratamiento en el consejo, el jefe de bloque de Juntos por Córdoba, Lucas Cavallo era entrevistado radialmente para Radio La Ranchada. Allí el concejal radical expresaba que:

El contrato de donación está regido por el código civil, nosotros no tenemos jurisdicción para eso; lo que sí podemos hacerles tributar o aportar en el marco de una concertación público-privada; un porcentaje de tierras. (...) Nosotros hemos bajado ese porcentaje, y hemos generado otro fondo, que es un porcentaje que se paga en un tributo que es "derechos de edificación" (...) y de esa manera compensar ese porcentaje que habíamos bajado, desde el estado. No ya pidiéndoselo al privado sino equiparlo desde el estado. ("Entrevista radial La Ranchada a Lucas Cavallo: creemos que hay que derogar la ordenanza del banco de inmuebles" diciembre, 2016)

El concejal Dómina, jefe de bloque de Unión por Córdoba, resumió la postura de su bloque en el tratamiento en el Consejo en dos puntos: 1) que la derogación de la ordenanza no exima de responsabilidades por no haber cumplimentado la norma aprobada hacía cinco años; 2) que la principal reforma introducida es la reducción del 5% al 2%. (<http://www.concejaldomina.com.ar/temeraria-derogacion-de-la-ordenanzade-banco-de-inmuebles>). El proyecto fue finalmente aprobado por 18 votos, correspondientes a los bloques Juntos Por Córdoba, Socialdemócrata y FFAS; y los votos negativos de los bloques ADN, Unión Por Córdoba y Fuerza de la Gente.

La fallida implementación de la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Retomando, la RIDS *tiene el objetivo de promover y facilitar el acceso a tierra para vivienda social*, y garantizar y gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento

urbano. (Art 1 y 2) Tiene las finalidades de satisfacer la demanda de vivienda única propia, regularización dominial, desarrollo de urbanizaciones sociales y urbanizaciones promovidas por el Estado, provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos, localización y provisión de equipamiento comunitario. (art. 3)

Según esta ordenanza, *las nuevas urbanizaciones* contempladas en la Ord 8.060 (fraccionamiento) y 8.606 (urbanizaciones residenciales especiales) *deberán aportar el 2% de la superficie parcelaria apta para uso privado*; que se suman a las tierras de dominio municipal dispuestas para tal fin. Al aporte lo pueden realizar con: parcelas del mismo emprendimiento a desarrollar; con parcelas ubicadas en otro sector, pero equivalentes a las que les corresponde aportar; equivalente en dinero; o equivalente en obras de infraestructura.

Algunas de las *condiciones* para ser *beneficiario* son las de (art. 16): no ser titular, cotitular y/o poseedor de otro bien inmueble; no ser beneficiario de otra solución habitacional por parte de alguno de los niveles de Estado y tener grupo familiar a su cargo. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil con experiencia en temas de tierra y vivienda podrán elevar listados de postulantes que también tienen que cumplir con las condiciones mencionadas.

Además, también se declara (art. 17) que para el 5% del total de las adjudicaciones tendrán *prioridad las mujeres jefas de familias constituidas o de hecho*, y las familias integradas por personas con discapacidad y/o en Situación de Emergencia Social.

Encontramos un antecedente de utilización de tal Ordenanza en el año 2017, cuando la Corporación América Inmobiliaria acordó con la Municipalidad el pago de \$39.864.160 en concepto de aporte para la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Sin embargo, la RIDS cuenta con nula difusión y transparencia. Ninguna información es accesible a partir de internet. Sólo contamos con información del pago de las primeras cuotas por parte de la Corporación América (\$10.458.026,30). Cabe destacar que la información referida al antecedente de la Corporación América fue obtenida sólo al analizar el expediente completo respecto al Convenio Urbanístico del ex Batallón 141 y no porque la información se encuentre publicada en portal alguno.

Teniendo en cuenta el enfoque de derechos de las políticas públicas, al analizar la letra de la reglamentación de la Reserva de Inmuebles con Destino Social, podemos observar que se trata de una política pública que se trata de una política que respeta el principio de universalidad, ya que si bien no está dirigida a la totalidad de la ciudadanía, procura asegurar a toda la ciudadanía el derecho de la vivienda propia, brindando una herramienta para aquellos sectores que por su condición socioeconómica no pueden satisfacer su demanda habitacional en el mercado inmobiliario. Es decir, prioriza su intervención sobre aquellos grupos más marginados o desfavorecidos socioeconómicamente, con mecanismos desmercantilizantes en lo que refiere a la producción del espacio urbano.

Ahora bien, las características que podemos reconocer en el diseño de la política pública, se disuelven al analizar la implementación de la misma. Si bien es necesario realizar un análisis más profundo y detallado; la no existencia de información pública, ya nos brinda una pauta de la *escasa transparencia* de la herramienta.

De hecho, distintas organizaciones sociales han presentado dos amparos en la justicia para reclamar por la vigencia de la Ordenanza (Galán, 2018). El primer amparo fue presentado por la no implementación del Banco de Inmuebles entre los años 2011 y 2016;

y el segundo amparo fue presentado en el año 2017 luego de la modificación a Reserva de Inmuebles con Destino Social, y su continuidad en la falta de implementación a pesar del cambio normativo.

Respecto a la *exigibilidad*, y a la *rendición de cuentas*, observamos que existen herramientas al menos judiciales para exigir por la implementación de la política; sin embargo, la utilización de tales herramientas no ha resuelto su aplicación.

Observamos que esta normativa cuenta con importantes falencias a la hora de su implementación. Es decir, se aprueba una Ordenanza en el Consejo Deliberante que podría ser una herramienta significativa para solucionar una cuestión tan sensible como la falta de vivienda; y sin embargo luego no se tejen las relaciones institucionales tanto intra gubernamentales (por ejemplo, el poder ejecutivo exigiendo el cumplimiento de la norma); ni tampoco una real articulación con otros actores privados o de la sociedad civil que puedan aportar en la aplicación de la misma.

Comentarios Finales

La Ordenanza 11988 del Banco de Inmuebles se proponía intervenir en el mercado inmobiliario para desalentar la especulación y para permitir el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos económicamente. Es por esto que comprendemos que se trataba de una regulación contra-neoliberal; ya que introducía lógicas distintas a las del mercado.

Nunca fue reglamentada ni aplicada. Por el contrario; fue derogada y modificada. Y en su modificación se bajó el porcentaje que deben aportar las empresas privadas (del 5% al 2%). Además, se quitaron aquellos artículos que se referían más explícitamente a cuestiones desmercantilizantes (como limitar la especulación inmobiliaria, y realizar un relevamiento de los inmuebles de propiedad privada en estado de abandono que puedan ser destinados a un uso público de carácter social).

Sin embargo, la Reserva de Inmuebles con Destino Social, aunque poseía menos herramientas de intervención en la producción del espacio urbano que el Banco Municipal de Inmuebles, sigue siendo una política pública que a partir de una concepción desmercantilizante del acceso al derecho a la vivienda propia, busca satisfacer la demanda habitacional de la ciudadanía cordobesa.

De todas maneras, y aunque las exigencias para con los privados son menores que respecto al Banco Municipal de Inmuebles; la experiencia de la implementación de la RIDS ha sido fallida. Se trata de una herramienta poco transparente (hay expedientes en los que constan pagos hechos en el marco de esta reglamentación pero que no han sido publicados en ningún portal público); además de que no se han cumplido los objetivos y soluciones habitacionales que la norma se propone.

A contracara de otras políticas de regulación que tienen una concepción mercantil del espacio urbano (como por ejemplo la de Convenios Urbanísticos que ha sido utilizada en numerosas ocasiones) esta política que se guía por principios desmercantilizantes no ha tenido una fructífera implementación.

Bibliografía

- BASUALDO E. (2011). Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina Actual, Editorial Atuel, Buenos Aires.
- BASUALDO E. (2007) Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía, Documento N° 1 Maestría en Economía Política Argentina Área de Economía y Tecnología de la FLACSO (www.flacso.org.ar/economia)
- BRENNER N., PECK J. Y THEODORE N. (2010) ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. Revista Urban, 2011, NS01, Artículos y notas de investigación.
- CAPDEVIELLE J. (2014). Espacio Urbano y desigualdades: las políticas públicas y privadas en la ciudad de Córdoba, Argentina (1990-2011), Espacio urbano y desigualdades, Cuadernos Geográficos 53 (2), 135-158.
- CERRILLO I MARTÍNEZ A. (2005) "La Gobernanza Hoy: introducción", en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Cerrillo i Martínez Agustí Coordinador, — 1ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública,
- CLOSA G. (2003) La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de "Nuevo Estado". Córdoba, 2000, VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario.
- CUNILL GRAU, N. (2010) Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46.
- GALÁN, M. (2018) La lucha de organizaciones sociales por una política habitacional en Córdoba, en Cuadernos de coyuntura. N° 2 Desigualdades. 1º edición - Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2018.
- DEL RÍO J., Langard F., Arturi D. y Politis A. (2013). Interpretaciones acerca del crecimiento de la construcción y los efectos del boom inmobiliario en el acceso a la ciudad, XV Jornadas de Geografía de la UNLP, La Plata.
- HARVEY D. (2013) Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. España: Akal.
- HARVEY D. (2007) De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica. Ediciones Akal, Madrid.
- JESSOP, B. (2006) ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernanza. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 6, núm. 7, 7-44 Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina
- LEFEBVRE, H. (2013). La producción del espacio. Editorial Capitán Swing, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1978). DERECHO A LA CIUDAD. ED. PENÍNSULA, BARCELONA.
- LIPIETZ, A. (1984) La mundialización de la crisis general del fordismo: 1967-1984. París, CEPREMAP, No 8413. Traducción de Alicia Pérez Prina y Raúl Conde.
- MANZO A. G. (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales. El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. Civilizar. 11, 21, 15-32.
- MARENGO C. Y FALÚ A. (2004). Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En El rostro urbano de América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

PERESINI N. (2018) Neoliberalización urbana: nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018). *Revista Ciudad, Estados, Política*. Vol. 5, N 1, 77-86.

PETERS G. B. Y PIERRE J. (2005) ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo i Martínez Agustí Coordinador, — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

PRADILLA COBOS E. (2013) *La economía y las formas urbanas en América Latina* en Blanca Rebeca Ramírez Velásquez y Emilio Pradilla Cobos (Comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, tomo I, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF, México, 2013.

PRATS CATALÀ J. (2005) *Modos de Gobernación de las sociedades globales* en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo i Martínez Agustí Coordinador, — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

REYNARES J. (2017). *El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y 2003*, CEA, UNC.

SÁNCHEZ M., ROSA S., SOTO M., MORO R. (2014). *El escenario tendencial de la ciudad de Córdoba según sus políticas y normas urbanísticas ¿Hacia una ciudad sustentable?* FAUD-UNC, Argentina.

THEODORE N, PECK J Y BRENNER N. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*, *Revista Temas Sociales*, Santiago de Chile 1-12.

Sitios Web Consultados

“Con polémica, ahora el Banco de Inmuebles arrancará desde cero” 8/12/16

<https://www.lavoz.com.ar/politica/con-polemica-ahora-el-banco-de-inmuebles-arrancara-desde-cero> (Consultada el 8 de marzo de 2021)

“Nuestra opinión sobre el banco municipal de inmuebles” <http://www.ceducba.com.ar/nuestra-opinion-sobre-el-banco-municipal-de-inmuebleordenanza-11-988/> (Consultada el 5 de marzo de 2018)

“Entrevista radial La Ranchada a Lucas Cavallo: creemos que hay que derogar la ordenanza del banco de inmuebles” Diciembre 2016 <http://laranchada.com.ar/lucas-cavallo-ucr-pro-creemos-que-hay-que-derogar-laordenanza-del-banco-de-inmuebles/> (Consultada el 8 de Diciembre de 2017)

“Concejal Dómina: temeraria derogación de la ordenanza del banco de inmuebles” 7/12/16 (Consultada el 15 de Febrero de 2018) <http://www.concejaldomina.com.ar/temeraria-derogacion-de-la-ordenanza-de-banco-deinmuebles>

Sesión especial n 8, 2016, Consejo Deliberante <http://www.cdcordoba.gob.ar/sesion-especial-8/>