

**INDICADORES DE CONTROL CIUDADANO PARA EL GOCE EFECTIVO
DEL DERECHO A LA CIUDAD EN TÉRMINOS DE DESARROLLO URBANO
PARA LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ARGENTINA)**

Daniela Mariana Gargantini

Doctora en Arquitectura

Investigadora asistente del CONICET- Profesora titular

Centro Experimental de la Vivienda Económica- Facultad de Arquitectura de la

Universidad Católica de Córdoba

dgargantini@ceve.org.ar; diegogordo@arnet.com.ar

Desirée D'Amico

Doctora en Política y Gobierno

Becaria posdoctoral CONICET- Jefa de trabajos prácticos

Facultad Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba

desiree.damico@gmail.com

Miguel Martiarena

Magister en Arquitectura Paisajista

Docente de grado y posgrado

Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba

miguelmartiarena@gmail.com

Joaquín Peralta

Master en Programación de Ambientes urbanos sostenibles

Profesor titular

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

joaquinperalta@ciudad.com.ar

Resumen

La desigualdad y fragmentación territorial exigen la co-responsabilización de todos los sectores, en un esfuerzo deliberado y organizado para lograr las transformaciones necesarias y favorecer el goce del derecho a la ciudad.

Esta ponencia caracteriza el proceso de construcción colectiva de indicadores de control ciudadano, desarrollado por el Grupo de Desarrollo Urbano de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba para la ciudad de Córdoba (Argentina).

Como objetivo procura la identificación y caracterización integral de las violaciones al derecho a la ciudad, confrontando miradas y acciones que coexisten en la construcción territorial; y en base a su diagnóstico y visibilización, proponer estrategias de superación e incidencia en el ámbito de las políticas públicas.

Constituye un aporte reflexivo sobre las condiciones necesarias para el efectivo cumplimiento de este derecho y al análisis político sobre los poderes y mecanismos de control en la reconfiguración de los territorios urbanos, donde el papel ciudadano resulta estratégico.

Introducción

La desigualdad y tensiones en la construcción de los territorios, con su consecuente y creciente fragmentación socio-económica, resultan características en las ciudades latinoamericanas. Las nuevas formas de exclusión social (Castel, 1991), a diferencia de otras épocas, encuentran evidencia en la creciente fragmentación de las ciudades (De Mattos, 2002; Borsdorf, 2003).

Si bien el resurgimiento del papel activo de los estados y el surgimiento de gobiernos “post-neoliberales” tras la crisis capitalista iniciada en 2008 expresan correlaciones de fuerzas sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global, el modelo de desarrollo imperante sigue excluyendo a mayorías que aún no gozan de derechos básicos. Se produce así lo que Borja y Castells (1997) caracterizan como la dualización de las ciudades y un goce diferenciado del derecho a la ciudad (Gargantini, 2008).

Frente a esta realidad histórica, cabe resaltar el renovado debate que supuso la adopción por distintas organizaciones (principalmente sociales) de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en el año 2004¹.

Los desafíos actuales concretos exigen trabajar a partir de la co-responsabilización, el involucramiento y compromiso de todos los sectores sociales y de todos los ciudadanos, en un esfuerzo deliberado, consciente y organizado para lograr las transformaciones urbanas necesarias.

¹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas- Quito, Julio 2004. Foro Mundial Urbano- Barcelona, Octubre 2004. Foro Social Mundial- Porto Alegre, Enero 2005.

Atentos a la complejidad de aristas que supone esta problemática, esta ponencia intenta caracterizar el proceso de construcción colectiva de indicadores de control ciudadano vinculados al desarrollo urbano de la ciudad de Córdoba (Argentina), desarrollado por el Grupo temático de Desarrollo Urbano de la *Red Ciudadana Nuestra Córdoba*, a partir de la identificación e integración de variables urbanas, ambientales y sociopolíticas relevantes en su determinación.

El control ciudadano: instrumento de democratización y de acceso al derecho a la ciudad

La ciudad, desde la perspectiva planteada por la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes. “Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión” (Foro Social de las Américas, 2004). Bajo esta concepción, todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas, y las ciudades deben abrir espacios institucionalizados para que ello suceda.

Los mecanismos de evaluación y monitoreo mediante sistemas de indicadores del derecho a la ciudad, resultan así estrategias privilegiadas de participación y control ciudadano. Dado que “el futuro de la ciudad latinoamericana no puede quedar exclusivamente en las manos de políticos y tecnócratas sino que requiere una activa y democrática participación de la población” (Hardoy y Morse, 1988).

Red Nuestra Córdoba: surgimiento y caracterización histórica

Hasta el año 2007, el control ciudadano se encontraba en Córdoba fragmentado en diversas instituciones y organizaciones enfocadas en campos de acción particulares sin que hubiera un espacio común de encuentro.

Los casos de “Bogotá, Como Vamos” y “Nossa Sao Paulo”, con métodos de acción diferentes, pero basados en una fuerte acción de los ciudadanos y organizaciones, se visualizaban como una nueva herramienta para la democracia participativa.

En abril de 2009 y motivados por la presencia del Director Ejecutivo de Nossa Sao Paulo en la ciudad, desde la Asociación civil El Ágora se invitó, a representantes del tercer sector, de universidades y cámaras empresarias de Córdoba, con la intención de evaluar la posibilidad de desarrollar una experiencia similar. De esa reunión surgió la idea de conformar la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, como una red que se dedica a generar indicadores sobre la ciudad que tienen como objetivo convertirse en insumo para la deliberación pública y de incidencia en el Estado.

A partir de octubre de 2009 el grupo se amplió a más de 80 miembros. De este grupo surgieron las intenciones que quedaron plasmadas en la Carta de Principios y Propósitos de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba².

² “1- Generar y socializar conocimiento e información (...), que pongan de manifiesto (...) los problemas y que sirvan de insumo para la deliberación pública y la participación ciudadana.
2-Ejercer distintas formas de monitoreo ciudadano de las acciones vinculadas a cuestiones de la ciudad.
3-Promover y facilitar procesos de participación y deliberación (...) de la voluntad colectiva en la ciudad.
4-Proponer alternativas normativas y de políticas públicas (...) en pos de una ciudad más justa, democrática y sustentable” (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012).

Finalmente, en mayo de 2010 se presentó e hizo público el proyecto, como un espacio plural, no partidario y autónomo en relación con los gobiernos en todos sus niveles, que se propone impulsar una sociedad más justa, democrática y sustentable. Se constituyeron once Grupos Temáticos de Trabajo, orientados a la producción de evidencias e indicadores: educación, salud, desarrollo socioeconómico, ambiente, desarrollo urbano y vivienda, seguridad, democracia participativa, transparencia y acceso a la información pública, cultura y recreación, transporte y movilidad urbana, y seguimiento presupuestario.

El Grupo de Desarrollo Urbano, constituido a fines de 2009, tuvo que enfrentar desde sus comienzos desafíos vinculados al acuerdo colectivo sobre qué se entendía por desarrollo urbano, delimitar la escala geográfica de trabajo y conciliar los distintos intereses que disputan el territorio. Junto a ello debió afrontar la inestabilidad del número de miembros y la participación intermitente de referentes técnicos y de representatividad social relevantes.

Respecto a la delimitación de los indicadores, el proceso no fue menos arduo. La amplitud de las dimensiones analíticas que supone el desarrollo urbano, la extensión y complejidad territorial de la ciudad de Córdoba y las limitaciones de acceso a información actualizada y completa, restringieron las expectativas iniciales y redujeron el listado de indicadores a relevar y monitorear. A partir de la definición de los mismos como instrumentos de diagnóstico y de evidencia para la visibilización sobre situaciones de asimetría socio-política y territorial, se seleccionaron algunas dimensiones relacionadas con: el acceso al suelo y a la vivienda; las condiciones de habitabilidad de las viviendas, y el ambiente de inserción de la

ciudadanía. El conjunto de dimensiones, variables e indicadores³ debieron compatibilizarse y homologarse, en términos metodológicos e instrumentales, con los operados por otros grupos temáticos de la red y con parámetros de referencia que los hicieran comparables con los análisis realizados en otros escenarios.

Los indicadores fueron divulgados en el año 2011 en una publicación titulada “Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba”⁴, y fueron presentados y complementados con los aportes de la ciudadanía en general durante el “I Foro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba”. Como producto de ambas instancias, se produjo otro documento en el que se caracterizaron nudos críticos, problemas y líneas de acción⁵. El documento fue acercado a los entonces candidatos a intendente con el compromiso previo de volcar estas preocupaciones en las plataformas electorales y el Plan de Metas de la ciudad (“Intentan definir prioridades”, 2011).

A pesar de los compromisos anunciados por los candidatos, las acciones efectivamente llevadas adelante por los representantes electos, hasta ahora, no emergen apuntando a favor de una ciudad más inclusiva, más democrática, más sustentable. Esta situación ha llevado al grupo a adoptar una postura más activa de movilización, crítica y difusión de los problemas urbanos tanto en las propias Comisiones del Concejo Deliberante como en la agenda mediática local.⁶

³ *Acceso al suelo y a la vivienda*: a) Relación costo-vivienda e ingresos; b) Demanda de vivienda y/o suelo en relación a la oferta de vivienda y/o suelo; c) Desarrollo inmobiliario privado.

Condiciones de habitabilidad de las viviendas: a) Déficit cuantitativo; b) Déficit cualitativo de vivienda.

Ambiente de inserción de la ciudadanía: a) Relación porcentual de habitantes en villas de emergencia sobre el total de habitantes.

⁴ Disponible en versión PDF en <http://www.nuestracordoba.org.ar/home>

⁵ Disponible en versión PDF en <http://www.nuestracordoba.org.ar/home>

⁶ Participación activa en la definición del Plan de Metas municipal, y en las ordenanzas de Acceso información pública, Marco regulatorio del transporte y Convenios urbanísticos, entre otras.

En la actualidad, la experiencia ha permitido ir logrando una serie de resultados entre los cuales se encuentran:

- el consenso intersectorial sobre la noción de desarrollo urbano en clave de una ciudad más justa, democrática y sustentable;
- la visibilización social y mediática de las problemáticas urbanas y habitacionales de la ciudad;
- la producción de conocimiento vinculado a problemáticas reales de la ciudad, lo cual ha potenciado una mayor relación entre academia-sociedad civil-formulación de políticas públicas, como triángulo virtuoso;
- la incidencia en políticas públicas a partir de una presencia calificada y representativa de la ciudadanía, entre otras cuestiones.

Conclusiones, aprendizajes generados y desafíos pendientes

A la luz de la experiencia descrita, pueden identificarse los siguientes aprendizajes y desafíos pendientes:

- El control ciudadano, lejos de visualizarse como una estrategia de auditoría externa a la gestión local, requiere necesariamente de articulación con el gobierno local, en lo que refiere a acceso a la información (disponible o a construir) e incidencia en la formulación-reformulación de políticas públicas;
- La participación de todos los sectores resulta clave, ya que si bien la definición de indicadores producto de una construcción participativa, “exige un proceso de discusión prolongado a fin de alcanzar entendimientos comunes respecto del sentido y la orientación

de los mismos, el reconocimiento del valor de la fundamentación y consistencia técnica de los mismos, es signo del nivel de representatividad de los espacios e información que se generan” (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2011).

- En este sentido, los esquemas de trabajo exclusivamente voluntarios pueden atender en la conformación de grupos estables a mediano y largo plazo, para lo cual deben pensarse estrategias de retención e incentivos adecuados, vinculados a responder a los intereses y motivaciones de los participantes.

- La vinculación con los medios masivos de comunicación resulta una alianza a favorecer y capitalizar como aliados estratégicos en la visibilización.

- La articulación con el sector académico y la capitalización de su capacidad de advocacy en los ámbitos de decisión, resulta también clave en términos de incidencia.

- El acceso a la información disponible o la capacidad de generarla de manera completa, veraz, adecuada, oportuna, eficaz y transparente, resulta esencial para mejorar la calidad de las argumentaciones y potenciar la visibilidad de los controles.

La definición de indicadores ciudadanos para mirar la ciudad desde el análisis espacial de los conflictos, permite nuevas formas de diagnosticar y pensar la realidad, a fin de avanzar en la definición de políticas urbanas superadoras (Buzai y Baxendale, 2006). Constituye asimismo un aporte concreto a la reflexión sobre las condiciones necesarias para el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad, y al análisis político sobre los

poderes y mecanismos de control y regulación de los territorios urbanos actuales. Fortalecer este tipo de espacios conceptual e instrumentalmente resulta una tarea y un desafío inminente. Tarea en la que este trabajo ha intentado contribuir con sus aportes.

Referencias bibliográficas

- Borja, J.y Castells, M. (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. España: United Nations for Human Settlements (Hábitat) Taurus- Pensamiento. Grupo Santillana de Ediciones. 500p.
- Borsdorf, A. (2003) Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE (Santiago)*, V. 29 N° 86, 37-49. Santiago. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008600002&script=sci_arttext Consulta: agosto 2007.
- Buzai, G y Baxendale, C. (2006) *Análisis socioespacial con sistemas de información geográfica*. (pp.31-58) Buenos Aires: Universidad Buenos Aires. Grupo de Ecología del Paisaje y Medio Ambiente.
- Castel, R. (1991) La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión. *Revista Topía*. Año 1 N° II. Disponible en: <http://www.topia.com.ar/revista?page=6> . Consulta: agosto de 2012.
- De Mattos, C. (2002) Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual?. *EURE*, V. 28 N° 83, 51-70. Santiago, Chile.
- Foro Social de las Américas (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Quito, Ecuador. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=67 Consulta: agosto de 2012.
- Gargantini, D. (2008) *La ciudad dual: espacio de libertades restringidas*. Documento trabajo 055-08-Serie Arquitectura. EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina. 17p.
- Hardoy, J. y Morse, R. (comp) (1998) *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires, Argentina. 218p.
- Intentan definir prioridades de la Capital para la Agenda Electoral (2011, Mayo 9) *La Voz del Interior*. Disponible en: http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/prensa/LAVOZ.com.ar_29_mayo_2011.pdf Fecha de consulta: agosto de 2012.
- Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2011) *Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba*. Disponible en: http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Indicadores_Nuestra-Cba_2011.pdf Consulta: agosto de 2012.

- Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2011, 28 de septiembre) *Información pública: un desafío para la próxima gestión municipal*. Disponible en: <http://www.nuestracordoba.org.ar/home/index.php?idN=149>
Consulta: agosto de 2012.

-Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2012, Agosto 28) *Objetivos* Disponible en:
<http://www.nuestracordoba.org.ar/objetivos/> Consulta: agosto de 2012.