

# LA VIVIENDA, LA CIUDAD Y EL SALADO

## Análisis de las relaciones intergubernamentales e interactorales en torno a las políticas habitacionales post-catástrofe hídrica

*Lic. Milagros Sosa Sálico*

### **I- Introducción**

El trabajo aborda avances preliminares obtenidos respecto a la manera en que, luego de la catástrofe hídrica del río Salado ocurrida a fines del mes de abril del año 2003, se están desarrollando los lineamientos de la política habitacional en la ciudad de Santa Fe.<sup>1</sup>

Es necesario mencionar que el trabajo no tenía como referencia lo ocurrido en la ciudad santafesina con la inundación, sin embargo, las consecuencias sociales, económicas, sanitarias y territoriales de ésta fueron tan profundas que sería imposible no tenerla presente como un contexto tanto problemático (ya que puso de manifiesto algunas ausencias en la planificación urbana), como oportuno para reflexionar no sólo sobre las políticas habitacionales sino también sobre el ordenamiento territorial de la ciudad desde el espacio gubernamental y social.

Para ello abordaremos los siguientes objetivos: por un lado observar los principales lineamientos teóricos a partir de los cuales se asumió la Política de Vivienda pública en Argentina una vez comenzado el proceso de descentralización de los años '90. Esto implica, necesariamente, realizar un comentario sobre la implementación del Fondo Nacional de la Vivienda y su crisis como modelo de política pública<sup>2</sup>. En el marco de este análisis la segunda parte centraliza el interés en la red de relaciones que se ha ido construyendo entre los actores sociales y los gubernamentales.<sup>3</sup>

### **II-Políticas Habitacionales en Argentina.**

Durante más de veinte años el FONAVI<sup>4</sup> (Fondo Nacional de la Vivienda) ha sido el modelo "único" de provisión de vivienda pública y de política que, de cierta manera, representó

---

<sup>1</sup> Los resultados son parte del proyecto de tesis de Maestría desarrollada en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba denominado: "RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES y articulaciones INTERACTORALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLITICAS SOCIALES" Descentralización y Políticas Públicas de Vivienda en la ciudad de Santa Fe.

<sup>2</sup> "En el escenario de las reformas estructurales las políticas públicas han adquirido nuevos (y muy fuertes) contenido en su función estratégica, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las condiciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público, para ser incluidos en la agenda de gobierno; y describe los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales. En su condición institucional, las políticas públicas no solo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública". Medellín Torres Pedro. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas e Países de Baja Autonomía Gubernativa.

<sup>3</sup> Los datos sobre las relaciones se toman de: La prensa escrita local; las leyes y documentos que se han escrito entre el mes de abril de 2003 hasta marzo de 2004.

<sup>4</sup> El FONAVI fue creado en 1972 por LEY 19.929 para atender las necesidades de vivienda de aquellos sectores de la población cuyos ingresos resultaban insuficientes para pagar el costo y financiamiento de una vivienda económica, aún dentro de las operatorias del Banco Hipotecario Nacional. El sistema se consolidó hacia 1977, al garantizarse su continuidad y aumentarse su capacidad operativa, ya que quedó refrendado por ley (Ley 21.581, ley FONAVI de mayo de 1977) y se incrementaron sus recursos, provenientes en ese entonces, de: una contribución del 5% sobre las remuneraciones a cargo del empleador público y privado; una contribución del 20% de los importes que los trabajadores autónomos tributaban como obligación previsional; recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas: Junto a esto se implementó una reforma institucional que le otorgó un rol protagónico a los organismos públicos del nivel central: la Secretaría de Vivienda quedó encargada de los aspectos generales de planificación, determinación de prioridades y normas de las operaciones, quedando a cargo de los organismos provinciales la ejecución de los programas.

el paradigma del Estado Benefactor en el país. Introducido en un contexto relativamente favorable, en el cual era posible un balance entre políticas de apoyo a las empresas y medidas redistributivas, el modelo produjo grandes distorsiones en su aplicación. Desde el punto de vista institucional el FONAVI ha significado un esquema altamente centralizado de gestión.

Con el advenimiento de las políticas de corte neoliberal (década del '90 en Argentina) y en el marco de una situación de emergencia del sistema previsional, que obligó al Estado Nacional (a través del Ministerio de Economía) a suscribir con los Estados provinciales un acuerdo de reasignación de los impuestos coparticipables, (entre los cuales estaba el FONAVI), se puso en marcha la descentralización<sup>5</sup> de la estructura de la vivienda pública (con fuertes conflictos entre el Estado nacional y las provincias, fundamentalmente centrados en el aspecto de los recursos fiscales transferidos de un nivel de gobierno al otro).

La descentralización del FONAVI forma parte del conjunto de programas que comenzaron a instrumentarse desde comienzos de los '90 en el marco del ajuste económico estructural. La aplicación extensiva de medidas de achique presupuestario ha marchado en paralelo con las estrategias de desregulación, privatización y descentralización, todas ellas con efectos importantes en el terreno económico, social e institucional.

Los cambios más importantes que sufrió la Política de Vivienda Pública con el advenimiento del Gobierno Justicialista, durante la presidencia del Abog. Carlos Menem, fueron principalmente:

- ◆ La reestructuración del Banco Hipotecario Nacional (que se transformó primero en Banco mayorista y luego en Sociedad Anónima.) y la promoción de un mercado de títulos inmobiliarios. Ambos tienden a desarrollar el sector privado, dejando que el mercado atienda a los sectores sociales que tradicionalmente eran atendidos por el sector público y “que recibían subsidios indirectos vía plazos mayores y tasas menores a los vigentes en el mercado. De este modo se tiende a una progresiva focalización de los beneficiarios de las políticas públicas.”<sup>6</sup>
- ◆ La reestructuración del Fonavi, en un primer momento, con el cambio del origen de los recursos, luego la descentralización de la administración de los recursos y el establecimiento del Sistema Federal de Vivienda. “En este caso el cambio de origen de los recursos del Fonavi se inscribe en la búsqueda de la competitividad del sector privado ante la globalización y apertura de la economía, mediante la reducción de los costos laborales de las empresas”.<sup>7</sup>

Pero, además de estos aspectos que podemos denominar “institucionales”, la reforma del FONAVI se asocia a los históricos reclamos de los movimientos populares y de todos aquellos sectores que vieron en él más una política de estímulo a las empresas contratistas de grandes obras públicas que una fórmula de suministro de vivienda social (y pública) a bajo costo y con amplia cobertura social y geográfica. Para éstos la descentralización reivindicada tiene que ver no tanto con un recambio del esquema institucional (si bien puede y tal vez debe implicarlo<sup>8</sup>) sino básicamente con una redefinición de la gestión habitacional, tendiente a una mayor cobertura social, una mejor adaptación de las ofertas a los variados tipos de requerimientos socio habitacionales y a la participación de una más amplia gama de agentes económicos y

---

5 “La descentralización es una de las tendencias que más claramente marca los esfuerzos de reforma institucional que se han impulsado en las últimas décadas en América Latina. Para algunos, la descentralización es una forma de fortalecer la democracia, llevándolas decisiones a espacios institucionales más cercanos a la gente y a sus comunidades. Para otros, la descentralización es una forma de aumentar la eficiencia del sector público, descargando al gobierno central de la responsabilidad por la producción y distribución de muy diversos servicios públicos —educación, saneamiento, salud, seguridad ciudadana, etc. y permitiéndole concentrarse en sus funciones propiamente políticas. Para algunos la descentralización alivia las presiones sobre el déficit fiscal, pues los gobiernos locales podrían acceder a sus propios ingresos tributarios. Mientras para otros la descentralización es tan sólo un primer paso hacia el objetivo final: la privatización de los servicios públicos y la reducción de la influencia de la política en la asignación de los recursos de la sociedad”. Garnier Leonardo, Función de Coordinación de Planes y Políticas.

6 Introduciendo una visión única y economicista de la problemática habitacional en la sociedad (aunque también en los conceptos y teorías que sustentan las Políticas Públicas). Oscar Yujnovsjky (1984) dice al respecto: “El marco teórico del mercado no puede explicar por sí solo la asignación de recursos para vivienda y los niveles habitacionales alcanzados por los distintos sectores sociales”.

7 Martínez de Jiménez, Lidya. “La situación habitacional y la Política de Vivienda desarrollada en Argentina en las dos últimas décadas”.

8 El FONAVI, en manos de las provincias, se encuentra bajo el amparo de un nuevo marco legal: El Sistema Federal de la Vivienda (SFV) (sancionado por Ley 24.464 del 8/3/95). Institucionalmente el SFV está constituido por: el FONAVI; los organismos provinciales y el Consejo Nacional de la Vivienda.

sociales (empresas medianas y pequeñas, cooperativas de trabajo, ONG, organizaciones comunitarias de base, Universidades, entre otros.)<sup>9</sup>.

Las acciones en política habitacional en Argentina, de las cuales la ciudad de Santa Fe no se ha diferenciado (como en general la mayoría de las políticas sociales) se han caracterizado por:<sup>10</sup>

- Ser parciales y fragmentarias, con enfoques voluntaristas e inorgánicos.
- Mostrar ausencia de un Plan que defina cuáles son las necesidades a satisfacer y su correspondencia con la población objeto.
- Escasa alimentación y retroalimentación desde la realidad hacia las políticas.
- Desfasaje con las demandas reales de la población.
- Existencia de Programas rígidos, orientados a solucionar por el lado de la oferta, con gran arrastre inercial, y con fuerte incidencia en las decisiones de los intereses económicos involucrados.
- Mantener un bajo nivel de participación y decisión de la población interesada respecto del tipo de soluciones que necesita.
- Baja productividad de la inversión. Altos niveles de gasto con escasa eficiencia. Magro nivel de recuperos y de reinversión.
- Marcada fragmentación institucional: varios organismos a nivel nacional realizan acciones no coordinadas, a lo que hay que sumarles descoordinaciones a niveles provinciales y municipales.

La vivienda pública integra la agenda de las cuestiones socialmente relevantes, y no debe concebirla como una política social compensatoria, sino integrada con la política económica y las estrategias de desarrollo, y como un fuerte elemento dinamizador de la economía interna.

La visión de ésta política también está ligada a la concepción que subyace de vivienda y de la consideración que se haga de la misma y de su entorno. Al respecto Oscar Yujnosvsky (1984;17) dice: “ La adopción del concepto mismo de vivienda depende de una determinada posición que condiciona los enfoques de investigación, sus resultados, las propuestas de política y las acciones emprendidas por los sectores privados o por el Estado en el campo de la vivienda”.

Para el autor, la vivienda es una configuración de servicios – los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales, pero estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico. La producción de servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tienen lugar en una sociedad determinada, con una cierta organización social y relaciones de poder. Esta postura, respecto a lo que se considera la vivienda y la política habitacional, combate a aquellas nociones que la restringen a la unidad física individual, o a la unidad edificio-lote de terreno haciendo desaparecer la concepción de la vivienda como hábitat o medio ambiente y las relaciones sociales (y gubernamentales) que se construyen a su alrededor.

Es decir que la vivienda constituye parte de un todo más amplio e integra no sólo aspectos cuantitativos de su construcción (cantidad, tipo de materiales, entre otros), necesarios pero no únicos, sino que además incorpora la dimensión social. Este elemento social está compuesto por el sentido y la significancia que los seres humanos desarrollan en el hogar, en los barrios y en la ciudad. De lo contrario la vivienda solo sería una construcción arquitectónica carente de “vida y sentido social”.

---

<sup>9</sup> CUENYA, Beatriz: “Descentralización y política de Vivienda en Argentina”, en REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1995.

<sup>10</sup> Rogelio A. Camarasa. BASES DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE VIVIENDA. Subsecretaría de Vivienda. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Abril 1995.

### **III-a) La gestión de Políticas Habitacionales en el ámbito de lo local-municipal. Una mirada en Santa Fe.**

El paradigma, que tiene como estandarte la "lucha contra la pobreza" y como fin la gobernabilidad urbana, se basa en programas cuyo formato preferencial es el mejoramiento de barrios. Entre estas influencias –que son efectivas pues el financiamiento externo viene para esos fines- y las anteriores políticas nacionales deshinchadas y en agonía (en el caso de Argentina-Santa Fe), no cabe duda que la problemática del hábitat se resolverá principalmente en la esfera local. Los gobiernos locales tienen, por la fuerza de la realidad que definir estrategias, y cursos de acción sobre la cuestión socialmente problematizada<sup>11</sup>, donde queda claro que las políticas urbanas y las políticas sociales (a escala local) pasan a ser relevantes.<sup>12</sup>

Sin embargo la gestión desde lo local, o desde lo municipal entra en constantes contradicciones, ya que por un lado surge como espacio cercano a las demandas, pero por otro debe enfrentarse a las dificultades de coordinación y de recursos (humanos – financieros), que dificultan la puesta en marcha de proyectos participativos. Para ello se requiere la articulación de programas habitacionales con otros programas sociales, haciendo efectiva la posfocalización, superando la vieja concepción vivendista y articulando el problema de un modo más integral.

La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación no se reduce simplemente a 'hacer compatibles' unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos o, cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante de la coordinación, pero desde la óptica de la planificación, esta supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. También es fundamental aumentar la coordinación entre los sectores sociales del gobierno, ya que el potencial de la política social en su conjunto puede depender, en buena medida, de esta integración –tal y como muestran distintos programas de salud en el aula, o tantos otros programas de educación para la salud. Algo similar ocurre con la interacción que debe existir entre los programas de vivienda de interés social y los diversos servicios sociales que deben estar asociados a ellos pues, de lo contrario, el riesgo de fracaso en las políticas de desarrollo urbano es particularmente alto.

El municipio de Santa Fe puso en marcha, hacia fines de la década del 90 el Instituto Municipal de la Vivienda, cuyas funciones principales según la Ordenanza N° 10.382 deben ser:

- Entender en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas, programas y planes de vivienda, priorizando como beneficiarios a aquellos sectores que no puedan acceder a la vivienda por sus propios medios.
- Gestionar programas ante organismos provinciales, nacionales e internacionales que permitan obtener financiación legítima para la implementación de políticas de suelo y vivienda.
- Intensificar los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de tenencia y propiedad dirigidos a los sectores y áreas de precariedad de la ciudad.
- Ampliar los recursos disponibles para el financiamiento de viviendas mediante una combinación de inversiones de origen público y privado.

---

<sup>11</sup> Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas)"socialmente problematizados". Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución". Oscar Oszlak y Guillermo O' Donnell, Estado y políticas estatales: hacia una estrategia de investigación, CEDEs, Buenos Aires, 1981.

<sup>12</sup> "La Agenda Global y la Gestión local del Hábitat". Wagner Raúl Fernández Curso de Postgrado. DESARROLLO LOCAL EN AREAS METROPOLITANAS. Módulo 5. Universidad Nacional de Rosario

- Promover la erradicación de asentamientos irregulares, en aquellos sectores o áreas que resulten prioritario liberar en función del interés público y que tenga como objetivo su definitiva incorporación al tejido de la ciudad y garanticen reales condiciones de urbanidad.
- Relocalizar a las familias erradicadas en condiciones de organizaciones superiores a la anterior situación de vida.
- Implementar programas destinados a resolver situaciones de emergencia que requieran de acciones de carácter urgente para mitigar desastres naturales, artificiales, eventuales situaciones de anormalidad poblacional, inundaciones.

Todas las demandas que se presentan al Instituto Municipal de la vivienda, deben ser clasificadas de acuerdo a la pertenencia a los diferentes barrios de la ciudad de Santa Fe, para poder concretar acciones a un nivel barrial y comunitario coordinando el trabajo con las diferentes instituciones, ya sean del Estado (primer sector), privados (segundo sector) u ONG (tercer sector), para producir procesos mas participativos en el ámbito del mejoramiento de la situación habitacional de la ciudad de Santa Fe.

La multiplicidad de funciones que se ha fijado el Instituto permite observar que el Municipio santafesino reconoce la capacidad de operar como una instancia nueva o diferente de las que hasta el momento se vienen aplicando en las políticas habitacionales (Las mismas operan principales entre Gobierno Nacional – Provincia. Aunque también abre el interrogante respecto de la capacidad, intención y decisión que tiene la instancia local - municipal para coordinar con otros actores, gubernamentales o no, que trabajan esta temática y las posibles articulaciones con otras organizaciones de la sociedad, de modo tal de evitar reproducir errores del pasado, reducir costos sociales y/o económicos y poner en marcha el trabajo articulado, de acuerdo con lo mencionado en sus objetivos.

La política de Vivienda pública santafesina integra una amplia red de relaciones interactorales y de Relaciones Intergubernamentales (Rigs<sup>13</sup>) entre los cuales pueden presentarse instancias de confrontación y/o compatibilización de intereses, propósitos y recursos de acuerdo con los objetivos perseguidos y la distribución de poder en el sistema.<sup>14</sup>

### **III-b) Relaciones Intergubernamentales**

El concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas: En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de “gobierno” se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. Pensamos aquí por ejemplo en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (Vg. un estado), entre éste y la instancia local (Vg. un municipio) o entre la primera y la última. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobiernos sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera.<sup>15</sup>

Las relaciones entre las unidades de gobierno pueden organizarse de muchas maneras, se llevan a cabo de muy diversas formas, utilizando distintos instrumentos, entre los más importantes, las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, etc., de manera que

<sup>13</sup> Relaciones Intergubernamentales: Concepto teórico: Wright, D. S. “Para entender las relaciones intergubernamentales”. Fondo de Cultura Económica. México. 1988

<sup>14</sup> “El análisis de la esfera del consumo de vivienda presupone el de la división de la sociedad en clases sociales y de las diferencias de posición en la estructura social.

*El estudio de las relaciones entre distintos actores de la sociedad no se agota sólo con la consideración de la dimensión socioeconómica. Es preciso incorporar la dimensión del campo de las ideas y de la política y reconocer el rol del Estado y la participación que cabe a cada sector en el sistema político y en el modelo hegemónico existente o que se intenta imponer. Esto subraya la importancia de la Política de Estado. La formulación de la política y su implementación requieren la creación y funcionamiento de determinados aparatos institucionales del Estado, que cumplen papeles especializados en la red administrativa; secretaria de vivienda; institutos provinciales y municipales de vivienda; consejos y comisiones de planeamiento; bancos e instituciones de crédito oficiales de vivienda.” Yujnovsky Oscar. “Claves políticas del problema habitacional Argentino.” Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1984, Pág. 22.*

<sup>15</sup> Ibidem 7.



es difícil y complejo conocer las RIG en un contexto determinado (país, provincia, etc.). Las normas oficiales –marco jurídico- sólo constituyen un indicador acerca de dónde reside la decisión, algunos de los instrumentos principales, etc., pero es útil encontrar pautas comunes en las RIG y sistematizar las circunstancias existentes.

Con la llegada del New Deal- el concepto ha estado vinculado con las políticas públicas, siendo uno de sus rasgos más distintivos aquel de trascender las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluir una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y los subnacionales, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. Algunos autores sostienen que las RIG han sido ajenas a la mayoría de las sociedades latinoamericanas, no porque no hayan existido, sino en razón de haber desarrollado sistemas tradicionalmente autoritarios y verticales, con estructuras formales autoritarias o bien con estructuras democrático-liberales y funcionamiento real de corte autoritario.

Durante la etapa del denominado Estado social latinoamericano, las responsabilidades tradicionales en los niveles locales de gobierno, relativas a los servicios urbanos básicos, no exigía en general mayores niveles de coordinación intergubernamental. La implementación de procesos descentralizadores hacia los niveles subnacionales en el marco de las políticas de reforma del Estado, una mega tendencia en la región en las últimas décadas, conlleva modificaciones en la configuración tradicional de las RIG, en dos dimensiones: relaciones entre distintos órdenes de gobierno (dimensión de las relaciones central-locales) y entre entidades gubernamentales al mismo nivel (dimensión de las relaciones inter-locales). La alteración acelerada en la distribución tradicional de funciones asignadas a las instancias gubernamentales impone la consideración, en tanto factor crítico y clave, de la coordinación intergubernamental, más aún si se tiene en cuenta que los principales problemas de la gestión descentralizada radican precisamente en la coordinación y financiamiento de los mismos.

Si bien las RIGs han sido usualmente estudiadas en su dimensión “vertical” (relaciones central-locales), y particularmente las relaciones fiscales, un enfoque que está adquiriendo creciente relevancia es la comprensión de la constitución y dinámica de redes intergubernamentales horizontales y su potencialidad para llevar a cabo programas integrados, lograr propósitos comunes o atender a necesidades trans-jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, se plantea la dimensión “horizontal” de las redes intergubernamentales como dispositivos apropiados para gestionar la naturaleza altamente interdependiente del proceso de las políticas públicas (Parri, 1990).

Hemos mencionado anteriormente que la centralización de las políticas de vivienda que se han llevado a cabo en Argentina a través del FONAVI y la tendencia descentralizadora a partir de la década de los '90. Esta centralización y “verticalidad”, tiene que ver no solamente con la “imposición”<sup>16</sup> de modelos de política en materia de vivienda pública, sino también con la escasa participación de los afectados tanto en la discusión, implementación, control y evaluación de las mismas, lo cual, en ocasiones puede hacer peligrar el éxito y continuidad de éstas. Los modelos de política pública de vivienda en Argentina parecieron responder a enfoques tipo “Top Down”<sup>17</sup>, con tendencia a la reproducción unidireccional en los organismos provinciales, con perspectivas poco integrales de la vivienda y el hábitat y con escasa intervención de los actores involucrados.

#### ***IV)-Relaciones Intergubernamentales e interactorales en el escenario santafesino:***

---

<sup>16</sup> Ejemplo: Consolidación de los programas de mejoramiento de barrios. En América Latina (1994 -1999) se expanden los programas con financiamientos BID.

<sup>17</sup> La perspectiva top – down se basa en un planteamiento racional, según el cual la puesta en práctica de una política pública se dirige linealmente de arriba hacia abajo; es decir, de los objetivos a lo resultados pasando por la ejecución. Se trata de un modelo que se dirige a la acción desde una visión gerencial, la cual, dados unos objetivos, trata de utilizar los medios más adecuados para su consecución. De este modo, la perspectiva top – down se relaciona con un modelo racional – weberiano de Administración Pública, donde es factible separar la elaboración y puesta en práctica de una política pública y donde, por lo tanto, todos los problemas de la implementación quedan circunscriptos a la coordinación dentro de la organización y a la capacidad de ejercer el necesario control sobre ella. Desde la óptica bottom-up, se pone en duda la linealidad y la unidireccionalidad de las relaciones causa-efecto que caracterizaban la lógica top-down, así como la existencia de una maquinaria organizativa capaz de ejercer neutralmente los mandatos jerárquicos. Desde la perspectiva bottom –up, la lógica implementadora funciona de abajo hacia arriba; es decir, se parte de situaciones concretas y se va subiendo hasta la decisión”. Quim Brugué Torruella. Temas claves de Ciencia Política. Cáp. 8: El análisis de las políticas públicas”. Ediciones Gestión 2000.S.A.

Si avanzamos en el estudio de la RIG's y de las relaciones interactorales la catástrofe hídrica ocurrida en la ciudad de Santa Fe el 29 de abril del año 2003 no permanece ajena a la cuestión de la vivienda local. Una vez que el agua descendió, la vivienda (no sólo pública) se transformó en uno de los temas de mayor interés tanto para los afectados, el Gobierno, Organismos Internacionales como para otras organizaciones no gubernamentales. El escenario (crítico) apareció "oportuno" para la construcción de relaciones de cooperación y/o coordinación en el marco de políticas públicas específicas.

Para esta etapa del trabajo el relato del caso se conforma principalmente del corpus periodístico<sup>18</sup>. Interesa observar los Sectores Institucionales que aparecen y los Actores que lo conforman, con el objeto de tener una primera aproximación de la conformación de la red de actores tanto en las RIG's como en las Relaciones Interactorales.

En la Tabla N° 1 se ordenan los actores involucrados para el período de tiempo Abril 2003 – Marzo 2004, según el Sector Institucional de pertenencia.

Tabla N° 1: Categorías del Sector Institucional<sup>19</sup>

Tipo de Relación	Código	Sector Institucional	Actor
RIG's	SG	Sector Gobierno	Comprende las organizaciones estatales, cualquiera sea su nivel jurisdiccional político – territorial (Nación, Provincia o Municipios) o rol según la distribución funcional horizontal del poder (ejecutivo, legislativo o judicial) y sea que su acceso a los mismos sea a través de elecciones (Gobernadores, Cámaras de Diputados y senadores provinciales y nacionales, Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberantes) o por asignación (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Poder Judicial).
Relaciones Interactorales (RIA's)	SE	Sector Empresarial	Organizaciones Privadas de carácter empresarial: Ej. Bolsa de Comercio, Centro Comercial.
	SP	Sector Profesional	Colegio de Profesionales y/o entidades que agrupan a profesionales.
	SA	Sector Académico	Universidades Públicas y Privadas. Centros de Investigación.
	SS	Sector Sindical	Gremios y/o Sindicatos
	SC	Sector Comunitario	Iglesias – Clubes
	SNG	Sector No Gubernamental	Organizaciones No Gubernamentales.
	SI	Sector Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones Inter. de Ayuda Solidaria</li> <li>• Org. Inter de financiamiento:</li> <li>• Estados Extranjeros</li> </ul>
	SV	Sector Vecinal	Ciudadanos afectados (directa y/o indirectamente) en su vivienda por las inundaciones.
	SIP	Sector Medios de Comunicación	Prensa escrita. Aclaración: EL trabajo se analiza desde la intervención de este Sector.

Nota: Los Actores de los sectores Institucionales mencionados pueden pertenecer al ámbito local, provincial, nacional o internacional. Ver en anexo los actores específicos que conforman cada Sector Institucional

De este modo puede observarse que se han podido identificar diez (10) Sectores Institucionales que dan cuenta de relaciones con la temática de la vivienda pública en la ciudad de Santa Fe

Los actores que aparecen en el relato periodístico ponen de manifiesto distintas formas y tipos de relaciones ya sea de modo individual o en forma conjunta con otros actores.

18 Corpus periodístico: Diario El Litoral de la ciudad de Santa Fe..

19 De ahora en adelante SI

En la Tabla Nº 2 se muestra, en porcentaje y de forma descendente, la cantidad de apariciones de los actores en la prensa escrita. El criterio que se siguió para incorporar al actor fue el interés del mismo respecto a la cuestión socialmente problematizada.

Tabla Nº 2: Porcentaje de aparición de los Actores de la Red, según el SI, en la prensa escrita de la ciudad de Santa Fe (N=66). Notas periodísticas correspondiente a los meses de Enero 2003 – 15 de Marzo 2004 Diario El Litoral).

Sector Institucional	Porcentaje
1. SI Gobierno (Municipal)	19,7
2. SI Académico	15,2
3. SI Gobierno (Provincial)	12,1
4. SI No Gubernamental	7,6
5. SI Internacional (Organismos Internacionales de ayuda solidaria)	6,1
6. SI Profesional	4,5
7. SI Gobierno (Prov.) y SI Internacional (Org Internacionales de ayuda solidaria)	4,5
8. SI Comunitario y SI Académico	4,5
9. SI Gobierno (Nacional)	3,3
10. SI Comunitario	3
11. SI Vecinal	3
12. SI Gobierno (Provincial y Municipal)	3
13. SI Vecinal, SI Gobierno y SI No Gubernamental	3
14. SI Gobierno (Prov., Munich.) y SI profesional	1,5
15. SI Empresario , SI Gobierno (Prov. y Munich.)	1,5
16. SI Gobierno (Prov. ) y SI No Gubernamental	1,5
17. SI Gobierno (Prov., Munich.) y No Gubernamental	1,5
18. SI Internacional (Org. Inter. Solidaria) y SI Académico	1,5
19. SI Vecinal-SI Gobierno-SI No Gub.-SI Internacional (Ayuda solidaria) y SI Académico.	1,5
20. SI Gobierno (Prov.) –y SI Sindical	1,5
Total	100

De la Tabla Nº 2 surgen las siguientes observaciones:

En términos generales el SI Gobierno (como sector autónomo) es el que tiene mayor frecuencia de aparición con un 38,1 % (Suma de las filas 1, 3, 9 y 12). Los actores más relevantes (por cantidad de apariciones) ad-intra son: La Dirección Provincial de la Vivienda, el Intendente y, en menor medida, el Consejo Deliberante de la ciudad. El Instituto Municipal de la Vivienda ha tenido una escasa intervención en la crónica periodística.<sup>20</sup>

El Ente de la Reconstrucción, creado en la orbita del gobierno provincial, no aparece como actor dentro de este sistema ya que a los fines de este trabajo se realizó un corte temporal en el seguimiento periodístico que no lo incluye.

Además, el Sector Institucional Gobierno ha tenido relaciones con todos los Sectores Institucionales, exceptuando al Comunitario, y ha sido el único sector relacionado con el Sindical.

<sup>20</sup> "Fue creada una Unidad Ejecutora municipal para la reconstrucción": Dependerá en forma directa del Intendente. Tendrá por objetivo generar proyectos técnicos para la reconstrucción... El ejecutivo municipal dispuso a través del decreto 282 la creación de una Unidad Ejecutora de Recuperación, que dependerá directamente del Intendente y tendrá como máximo responsable al director del Instituto Municipal de la Vivienda....". El Litoral 02 de Julio de 2003. Área Metropolitana.



Otro Sector que es interesante por la cantidad de relaciones que genera es el denominado Académico, que de manera autónoma lo hace en un 15,2%. En este sector ha sido importante el aporte intelectual y/u organizacional para la resolución de problemas habitacionales ya sea a través de Centros de Investigación de las diferentes Unidades Académicas de las Universidades e Institutos de Investigación (Ej.: Centro de Construcción de Viviendas UTN) como con la conformación del PROCIFE (Programa de Cooperación Interinstitucional frente a la Emergencia) que se vincula con el Gobierno y ONG's. Dentro de la Universidad Nacional del Litoral también hay que mencionar a la RED AGORA que funciona como un espacio de articulación entre organizaciones no gubernamentales.

El Sector institucional Organizaciones No Gubernamentales aparece en un 7,6%, siendo de los sectores que más vinculaciones presenta con los sectores de Gobierno, el Vecinal y el Internacional (algunas de las organizaciones no gubernamentales del SI ONG participan de la RED AGORA).

El Sector Internacional desarrolla su rol respecto a la colaboración económica y de recursos humanos en el mejoramiento de la problemática habitacional, los exponentes de este sector son: La Cruz Roja (tanto la filial Argentina, como la Alemana), la Comunidad Europea, Naciones Unidas (UNICEF) y la CEPAL. Como SI autónomo ha aparecido en un 6,1% y se relaciona principalmente con los sectores: Académico, Vecinal, Gubernamental y con el No Gubernamental. No aparecen registros para con el SI: Comunitario y Profesional.

El Sector Institucional Profesional aparece en un 4,5%, construyendo relaciones en un 1,5% con el Gobierno y particularmente colaborando para la evaluación del estado de las viviendas afectadas tanto con la Dirección Provincial de la vivienda, el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) y con la municipalidad de la ciudad.

El Sector Institucional Comunitario que participa de manera autónoma en un 3% tiene como actores principales a la Iglesia Católica (Caritas y la Universidad Católica de Santa Fe) y la Agencia Adventista para el Desarrollo (ADRA) que colabora en forma conjunta con la Universidad Tecnológica de Santa Fe y la Federación de Iglesias Adventistas en la construcción de viviendas de autoconstrucción.

El Sector Institucional Vecinal, aparece en un 3% autónomamente. Es necesario tener en cuenta que este sector representa a ciudadanos que fueron afectados en su vivienda (No necesariamente es una vivienda de un plan habitacional) por la inundación. Pero también son vecinos que manifiestan descontento en la reubicación territorial de los afectados. Aunque conforman más bien una organización espontánea han mantenido relaciones con el SI Académico, Gubernamental, Internacional y No Gubernamental.

Por último el Sector Institucional de la Prensa tiene importancia en si mismo ya que el trabajo se realiza a partir del mismo.

## ***V-Conclusión***

Lo expuesto hasta aquí pretende dar cuenta de un primer avance en el conocimiento de las RIG's y las articulaciones interactorales para la construcción de políticas habitacionales en el ámbito de lo local. El próximo desafío será comprender el contenido de las mismas y analizar el modo en que esta trama de relaciones se construye en el escenario santafesino.

El SI Gobierno se posiciona como uno de los principales sectores, junto al SI Académico. Además éstos han desarrollado la mayor cantidad de relaciones con otros SI de la RED. Sin embargo vale la siguiente aclaración: el actor principal (por cantidad de apariciones) dentro del SI Gobierno no es el Instituto Municipal de la Vivienda (que sólo tiene una (1) mención periodística), sino el Ejecutivo Local en la figura del Intendente.

El actor "Poder Ejecutivo" no ha aparecido, en términos generales como "promotor" de la política, sino como "receptor" de los lineamientos provinciales, pudiendo esto obedecer a la escasez de: recursos financieros y humanos y/o de políticas municipales elaboradas desde el IMV.

El análisis de redes no supone que toda la relación deba concentrarla un solo actor, por el contrario intenta dar cuenta de la prominencia de los mismos en la red. Lo que sí llama la atención es que en el marco de los supuestos teóricos de la descentralización, que asume al gobierno local como una instancia adecuada para la implementación de políticas pública, éste adopte un papel residual frente al gobierno provincial.

Sabemos que el gasto que genera la obra pública puede exceder la capacidad financiera del municipio santafesino. Lo que intentamos decir es que además de lo financiero, el gobierno local a través del IMV podría convertirse en una importante instancia de articulación social, que permita desarrollar políticas habitacionales integrales. La cantidad de relaciones que ha establecido el SI Gobierno con el resto de los SI puede significar un buen comienzo.

El SI Gobierno, que configura ad-intra relaciones intergubernamentales, es como sector en si mismo el que mayor apariciones condensa, sin embargo en la sumatoria de las relaciones interactorales de actores que conforman lo que podríamos denominar la “Sociedad civil”, superan en cantidad al SI Gobierno.

**Tabla Nº 3: Marco General de las relaciones de los SI (N=66).**

Tipo de Relación	Definición	Porcentaje
RIAs	Relaciones Interactorales (Implica las relaciones entre actores de los SI (Académico, No Gubernamental, Internacional, Sindical, Vecina, Comunitario, Prensa y Empresarial)	45,4%
RIG's	RIG's (Implica las relaciones a-intra actores del SI Gobierno )	38,1
RSI	Relaciones entre Sistemas Institucionales	16,5
Total		100

Por todo ello podríamos sostener que, la cuestión de la vivienda pública se diluye en una dimensión mas fragmentada y amplia, como es la nueva forma que adquiere la cuestión urbana en el nuevo siglo que se inicia. La forma más evidente en que los procesos asociados a la globalización están afectando a las políticas habitacionales, es que estás ya no son “políticas de vivienda”, sino son políticas sociales y políticas urbanas, es decir políticas que demandan un abordaje definitivamente mas centrado en lo local.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Ibidem 8.

## **Bibliografía de Referencia**

**AGRANOFF, R.** (1997) *“Las relaciones y la gestión intergubernamentales”*. En La nueva administración pública. Bañón, R. y Carnillo, E. (comps.). Alianza Universidad Textos.

**CUENYA, Beatriz** (1995): *“Descentralización y política de Vivienda en Argentina”*, en REESTRUCUTURACION DEL ESTADO Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

**MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ Lidia** (1995): *“Nuevas Líneas de acción desarrolladas por los organismos provinciales”* REESTRUCUTURACION DEL ESTADO Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA.

**MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ Lidia.** *“La situación habitacional y la Política de Vivienda desarrollada en Argentina en las dos últimas décadas”*.

**PARMIGIANI DE BÁRBARA, Myriam Consuelo** (2002). *“Estado, Sociedad y Región”*. Un análisis Institucional de la Región Centro de la República Argentina. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Biblioteca Jurídica y Social, Córdoba. Argentina.

**QUIM BRUGUÉ Torruella** (2000). *“Temas claves de Ciencia Política. Cáp. 8: El análisis de las políticas públicas”*. Ediciones Gestión .S.A.

**RIVERO, Ma. Belén y otras** (2002). *“Vivienda”* Seminario de Gestión de Entidades sin fines de lucro. Escuela de Servicio Social, Santa Fe. Sin publicar.

**WAGNER Raúl Fernández.** *“La Agenda Global y la Gestión local del Hábitat”*. En Módulo 5. DESARROLLO LOCAL EN AREAS METROPOLITANAS. Curso de Postgrado. Universidad Nacional de Rosario.

**WRIGHT, D. S.** (1988) *“Para entender las relaciones intergubernamentales”*. Fondo de Cultura Económica. México.

**YUJNOVSKY, Oscar** (1984) *“Claves políticas del problema habitacional argentino 1955/1981”* Grupo Editor Latinoamericano.

### **ANEXO - Actores**

- Gobierno: Dirección Provincial de la Vivienda, Caja de Jubilaciones, Cámara de Senadores y de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Gobierno Municipal, IPEC, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, MAGIC, Poder Ejecutivo Municipal, Consejo Deliberante, Ministerio de Obras y Servicios de la Nación., Ejército de Salvación, Aguas Provinciales
- ONG´s: Canoa, Fundación Hábitat para la Humanidad, Acción contra el hambre, , Acción Educativa, Federación tierra y vivienda, Grupo de Civiles de la República de Italia, Los Sin techo, AGORA.
- Profesionales: Equipos interdisciplinarios de profesionales, Colegio de Arquitectos 1ªC., Colegio de Ingenieros 1ª C.
- Gremios: Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), Confederación General del Trabajo (CGT).
- Empresariales: Bolsa de Comercio de Santa Fe, Tekne Viviendas, Royal Technologies.
- Académicos: Universidad Nacional del Litoral, Universidad Católica de Santa Fe, UTN, Universidad Nacional de Rosario, Grupo Arquitectura, Ceride, PROCIFE, Instituto Nacional del Agua, PROCIFE, Cruz Roja Argentina.
- Internacionales: Naciones Unidas, PNUD, UNICEF, Comunidad Económica Europea, CEPAL, Cruz Roja Alemana, Cruz Roja Argentina filial Santa Fe.
- Comunitarios: Agencia Adventista para el desarrollo y recursos asistenciales, Federación de Iglesias Evangélicas, Consejo de Pastores, Iglesia Católica de Santa Fe – CARITAS.
- Vecinales: Vecinos Autoconvocados y en muy pocos casos vecinos directamente afectados.

### ***Reseña Biográfica***

María de los Milagros Sosa Sálico, Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe y Tesista del Programa de Maestría en Administración Pública IIFAP – UNC.

Actualmente desempeña actividades docentes en la Universidad Católica de Santa Fe en la cátedra de Gobierno y Administración Pública y en la Universidad Nacional del Litoral en las cátedras de Ciencia Política y de Ciencias Sociales.

Ha realizado actividades de investigación en el Instituto de Investigación y Análisis Político de la UCCOR y tareas de extensión social en la Universidad Nacional del Litoral.