



ESTUDIOS SOCIALES  
CONTEMPORÁNEOS

ISSN 1850-6747

Enviado: 31/03/2014

Aceptado: 10/11/2014

# La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana



**Dr. Juan Pablo del Río**

*Centro de Investigaciones Geográficas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET), Universidad Nacional de La Plata. Argentina*  
*geodelry@gmail.com*

**Abog. Francisco Vértiz**

*Instituto de Cultura Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Argentina*  
*francisco.vertiz@yahoo.com.ar*

**Mgter. Sandra Ursino**

*Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Argentina*  
*sandraur@hotmail.com*

Public action in urban space. Debates and reflections on the  
notion of urban policy

Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.



### Resumen

En este artículo se propone reflexionar sobre un conjunto de herramientas conceptuales que permitan analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. Para ello se revisan una serie de contribuciones de la teoría política que consideran al aparato burocrático, en tanto objetivación de las instituciones estatales, como garante de las relaciones de producción hegemónicas. Y, al mismo tiempo, se supone que el ámbito intraestatal posee una dinámica específica, constituyéndose como un espacio de disputa política entre diversos actores.

Teniendo en cuenta este escenario, el análisis de las políticas públicas implica una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal, que exige indagar las estrategias y los intereses de los actores que se organizan en torno a redes o entramados según las cuestiones socialmente problematizadas que logran permear la agenda pública.

Desde esta perspectiva se propone elaborar una definición de política urbana y delimitar una serie de interrogantes básicos para su abordaje. Para tal fin, se consideran ciertas particularidades que asume la política urbana como una política pública de fuerte impronta territorial. Además, se reconocen distintas formas de intervención estatal en el espacio urbano y ciertos nudos problemáticos que hacen a la definición de la cuestión urbana en la actualidad, escenario de la sanción de un nuevo marco normativo en la provincia de Buenos Aires.

### Palabras clave

Ciudad, política urbana, acción pública, actores sociales.

### Abstract

This article intends to consider a set of conceptual tools to analyze the ways in which public action is set in the urban space. This series of contributions from political theory to consider the bureaucratic apparatus, while objectification of state institutions, as guarantor of hegemonic production relations are reviewed. And at the same time, it is assumed that the intrastate level has a specific dynamic, becoming a space of political dispute between various actors.

Given this scenario, the analysis of public policy involves a dynamic reading about the articulation of social relations at the state level, which requires investigating the strategies and interests of actors that are organized around networks or lattices as socially problematized issues that manage to permeate the public agenda.

From this perspective seeks to develop a definition of urban policy and define a set of basic questions to address them. To this end, consider certain special features of urban policy as a strong public policy of territorial mark. In addition, various forms of state intervention are recognized in the urban space and certain problematic nodes that make the definition of urban issues at present stage of the sanction of a new regulatory framework in the province of Buenos Aires.

### Keywords

City, urban policy, public action, social actors.

### Introducción

Este artículo surge de las discusiones realizadas en el marco del proyecto de investigación *"Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos"*<sup>1</sup>, el cual se propone analizar la relación entre la dinámica del mercado inmobiliario y el surgimiento de conflictos urbanos en el Gran La Plata, e identificar cómo dicho proceso interpela el papel del Estado en la gestión de la ciudad a partir de la mediación que introducen la regulación y la acción pública de los gobiernos locales.

En referencia a este objetivo general, se busca avanzar en la problematización de la relación entre Estado, políticas públicas y ciudad. En este sentido, el trabajo se propone la sistematización aportes teóricos con la intención de disponer de un conjunto de herramientas conceptuales que permitan analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. Para ello, se revisan una serie de aportes de la teoría política que identifican al Estado como una relación social de dominación y una mediación institucionalizada de intereses contradictorios. Esta dimensión plantea casi por definición el carácter ambivalente de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, se reconoce que el aparato burocrático, como objetivación de las instituciones estatales, opera como garante de las relaciones de producción hegemónicas. Sin embargo, se considera que este ámbito intraestatal constituye una arena de disputa en sí misma, producto de cómo se internalizan (representan) los problemas sociales y cómo se expresa en su interior la correlación de fuerzas entre distintos grupos sociales.

En este marco, el análisis de las políticas públicas implica una aproximación a una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal. En este sentido, son claves las estrategias y los intereses de los actores que se organizan en torno a redes o entramados y según *cuestiones socialmente problematizadas* que logran permear la agenda pública.

Finalmente, se intenta realizar una aproximación a la definición de la política urbana e identificar una serie de interrogantes básicos para su abordaje en el marco de los estudios urbanos. Para tal fin se consideran ciertas particularidades que asume la política urbana como una política pública de fuerte impronta territorial. Además, se busca reconocer las distintas formas de intervención estatal en el espacio urbano y ciertos nudos problemáticos que hacen a la definición de la cuestión urbana en la actualidad.

<sup>1</sup> Proyecto acreditado en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación SCyT-UNLP con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones Geográficas del IdIHCS-FaHCE-UNLP/CONICET.



### Del Estado como relación social a la dinámica de las políticas públicas

En cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político que tiene sus efectos sobre la realidad que se pretende describir. En este sentido, acordamos con Thwaites Rey (2005) en que las formas concretas de Estado, como realidades estatales históricas, no pueden escindirse de las formas de concebirlas o entenderlas que también han sido construidas históricamente. Por lo tanto, consideramos que previo al momento de analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano -en un lugar y tiempo determinados-, resulta necesario definir qué entendemos por Estado.

En la literatura sobre la teoría política existe una amplia aceptación de que el Estado es una *relación social de dominación* que separa dominantes de dominados. El Estado moderno -en tanto forma histórica de dominación- surge en vinculación con la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia de la sociedad capitalista (Thwaites Rey, 2005). De allí se desprende que las formas históricas del Estado moderno se corresponden con los grandes ciclos de acumulación del capital a escala mundial. Por lo tanto, desde una perspectiva marxista se considera que para poder comprender las configuraciones que asumen las acciones estatales en un contexto determinado es imprescindible analizar la estructura social y sus cambios.

Asimismo, este enfoque cuestiona abiertamente la concepción del Estado como garante del interés general, cuyas intervenciones estarían orientadas a subsanar los efectos indeseados generados por la acción anárquica de los intereses privados, velando de esa manera por un orden social más justo (Topalov, 1979). Sin embargo, dentro de la tradición marxista existen profundas diferencias en la manera de concebir y explicar la relación entre el Estado y la estructura social. Con fines analíticos y al solo efecto de facilitar la exposición pueden distinguirse dos grandes grupos. En un primer grupo se ubican las posiciones que conciben al Estado como un *instrumento de la clase dominante* y, por lo tanto, consideran que cualquier cambio o continuidad no es más que un reflejo de las necesidades del capital para su reproducción (Althusser, 1988; Petras y Vetmayer, 2009). El segundo grupo en cambio concibe al Estado como una *relación social que condensa la correlación de fuerza* entre clases o fracciones de clase y cuyo rasgo característico es constituirse como una relación de dominación (Poulantzas, 1979)<sup>2</sup>. Posicionado en este segundo grupo Topalov (1979) considera que tanto la concepción del "Estado árbitro" como la del "Estado-instrumento", incurrir en el error de pensar al Estado como sujeto racional dotado de una voluntad.

Es así que esta segunda perspectiva introduce importantes matices en relación a la consideración del Estado capitalista como aparato, instrumento o sujeto en sí, propia de los enfoques estructuralistas más ortodoxos. En su lugar incorpora la idea de relación social o *espacio social* para pensar al Estado como objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social. El Estado no es algo externo que pueda ubicarse por fuera de la sociedad, sino que está intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista, porque es el garante de dicha relación social (O'Donnell, 1984).

La función del Estado como garante de la relación global del capital incluye sujetos antagónicos, de allí que por definición el Estado tiene un *carácter ambivalente y contradictorio*. El Estado debe unificar los intereses de los capitalistas e impedir que la competencia los lleve al punto de poner en peligro la continuidad del sistema y, a la vez, inhibir que la lógica de ampliación de las ganancias condicione la existencia de la fuerza de trabajo como totalidad. De allí que, por un lado, debe disciplinar -coerción mediante- a las clases subalternas para asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital. Y, por otro lado, debe legitimar su dominación para hacerla estable recurriendo a una serie de mecanismos ideológicos y reconocimiento de derechos que tienen que ver con la lógica de la reproducción material, que se traducen en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso en las clases dominadas. Es la articulación de ambas funciones contradictorias la que explica por qué en determinados momentos los trabajadores pueden percibir al Estado como instancia protectora y los capitalistas individuales lo ven como un obstáculo para la ampliación de sus intereses (Thwaites Rey, 2005).

Desde este enfoque, se mantiene el nexo explicativo entre los cambios en los patrones de acumulación del capitalismo, las transformaciones de la estructura institucional y las formas de intervención estatal. Pero se concibe al Estado como un espacio social en disputa integrado a la sociedad y no un elemento externo a ella, es decir, el mismo se constituye en una arena en la que se canalizan los conflictos y demandas sociopolíticas de manera compleja y contradictoria (Jessop, 2008; Clarke, 1992).

Esta manera de concebir al Estado abre el camino para realizar un análisis del aparato estatal en movimiento, sin perder de vista su conexión con la matriz estructural. En este sentido, se acuerda con Castells (1974) en que todo análisis sociológico de una situación concreta, primordialmente, debe considerar su inserción en el proceso político, es decir su relación con el poder. En otras palabras, sugiere que para analizar los procesos políticos es necesario incorporar el análisis estructural de sus elementos y las leyes de la matriz social en que se inscribe<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Es decir, el Estado capitalista es una relación conformada por la relación entre clases que prima bajo el capital - principalmente, entre trabajadores y capitalistas - y, por ello, sujeto a las correlaciones de fuerzas sociales y expresiones políticas de estas clases. Sostenemos que el Estado, como institución destinada a reproducir las divisiones de clase, no es un bloque monolítico o sin fisuras, por el contrario, está dividido debido a su propia estructura constituida por las contradicciones de clase (Poulantzas, 1979).

<sup>3</sup> En este orden de ideas Castells postula que: "El principio metodológico según el cual sólo la matriz estructural (o dominante) de una sociedad la hace inteligible, pero solo el análisis del proceso político permite comprender una situación concreta y su transformación, supera la pareja ideológica estructura-acontecimiento y abre el camino de un estudio científico está en la base del pensamiento de los clásicos del materialismo histórico, de Lenin a Mao, pasando por Gramsci" (Castells, 1974: 290).



En esta línea, el estudio de las *políticas públicas*, implica una lectura dinámica del Estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado social que se genera alrededor de las cuestiones problematizadas. Es así que toda política pública puede ser entendida como una toma de posición del Estado -en busca de la restitución del orden social- frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. Y, al mismo tiempo, la política pública forma parte de un proceso social más amplio que incluye múltiples actores, clases, fracciones de clases, movimientos sociales, etc. (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Para evitar el riesgo de incurrir en el enfoque “estadocéntrico” o “estadocentralista”, predominante en las investigaciones sobre las políticas públicas, que asocia lo político con las intervenciones de las autoridades públicas y asigna un lugar central -y casi exclusivo- al Estado en la definición de lo público y lo colectivo, se incorpora el concepto de acción pública con miras a superar dichos sesgos. Se acuerda con Thoenig (1997) en que una multiplicidad de investigaciones desarrolladas en el subcampo de las políticas públicas han enfatizado en diversos temas relacionados con la esfera gubernamental, como la definición y selección de prioridades de intervención, la toma de decisiones, la puesta en práctica y la evaluación de las políticas, etc., sobreestimando el papel del Estado en la definición y resolución de los problemas colectivos<sup>4</sup>. Si bien en algunos casos se incorpora en el análisis la capacidad que tienen ciertos actores tanto para imponer determinados temas en la agenda pública como para condicionar la resolución de determinadas problemáticas, su inclusión sigue siendo subordinada, en la medida en que el foco de indagación está situado en la esfera institucional-burocrática.

Se considera que para avanzar en un análisis descentrado es necesario invertir el orden de indagación reconociendo cuáles son las formas de tratamiento de los problemas colectivos que exceden el ámbito institucional, y constituyen otras esferas en donde se define lo político, y cuáles son los principales actores que intervienen en las mismas y que modalidad asumen esos procesos. Así, el concepto de acción pública implica un cambio de perspectiva que permite pensar “*la manera en que una sociedad construye y califica sus problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos*” (Thoenig, 1997: 28). De esta manera los actores estatales son incorporados en el análisis en igualdad de condiciones respecto del resto de actores, y el lugar prioritario, o no, que pueden tener en el desarrollo de alguna cuestión en particular será resultado de la investigación y no un postulado apriorístico.

Esta lectura descentrada de la acción pública permite recuperar el rol de los actores estatales y no estatales en el tratamiento de las problemáticas colectivas tanto en la esfera institucional como en las otras esferas que se constituyen, sin perder de vista la relación existente entre sus posicionamientos y su ubicación en la estructura social (Oszlak y O'Donnell, 1981; Azuela y Duhau 1987; Azuela 1989; Bourdieu, 2010). Considerar la *perspectiva de los actores* involucrados en las políticas es clave ya que su participación es estratégica porque las actividades que realizan responden a visiones, valores e intereses específicos y, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en el proceso político depende de los recursos que administran<sup>5</sup>.

De allí que por un lado se debe analizar cómo opera ese entramado de instituciones oficiales -lo que Bourdieu (2010) define como constitución del *campo burocrático*- en el proceso de formulación e implementación de una política pública. Por otro lado, para evitar el riesgo de caer en la indeterminación social del juego político -propio de la corriente liberal<sup>6</sup>- es importante indagar el proceso social que comprende el surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas. Desde esta perspectiva, se considera que es la cuestión específica la que delimita el proceso y los actores sociales involucrados y, a su vez, ésta se vuelve socialmente significativa a través del proceso político que la constituye como problema social.

Para controlar el ángulo de apertura producto de la utilización del concepto de acción pública es necesario realizar un análisis riguroso de los contextos sociales y de las coyunturas históricas en las que surgen y se construyen determinadas problemáticas sociales y sus formas de tratamiento. Por ello en los apartados subsiguientes intentaremos dar cuenta de algunas especificidades que asume lo urbano como problemática social, para orientar el proceso de indagación sobre las distintas esferas en donde se tratan y resuelven las principales problemáticas urbanas.

Por último cabe referir que en nuestro caso el interés por la política pública es complementario de una problemática principal que constituye el centro de gravedad de nuestra indagación, relacionada con el rol que juega el mercado de suelo en el proceso de producción y apropiación del espacio urbano. En este sentido adoptamos una estrategia lateral -en el sentido que le otorga Thoenig (1997)- en donde el abordaje de las intervenciones de las autoridades públicas, o trabajo gubernamental, no constituye un objeto en sí, sino que cobra importancia en la medida que permite incorporar nuevos elementos de análisis para comprender las características y modalidades que adquieren las relaciones entre estado y mercado de suelo en el proceso de producción de la ciudad.

<sup>4</sup> Este sesgo suele estar asociado a la influencia que ejercieron los fundadores del policy analysis sobre los estudios posteriores en el campo en cuestión, que han asimilado de manera acrítica el instrumental teórico-metodológico utilizado por los primeros, quienes buscaban formular un enfoque analítico y prescriptivo para comprender y mejorar el tratamiento de los asuntos públicos por parte de las autoridades gubernamentales.

<sup>5</sup> La noción de actor refiere a individuos o colectivos con capacidad de incidir en el proceso de implementación de las políticas públicas. Los actores no se pueden definir previamente sino que es el proceso el que define su inclusión como actor. Además, no todos logran incidir en el proceso de decisión puesto que ello se vincula con la capacidad de maniobrar la dotación de recursos de poder. Para Repetto (2009) hay cuatro tipos de recursos de poder: políticos, económicos, técnico-administrativos e ideológicos. La posibilidad de acción de los actores en el proceso de implementación variará en relación al peso de ellos y a la dotación de recursos que dispongan para incidir, negociar y vetar decisiones políticas.

<sup>6</sup> Compartimos con Castells (1974) la crítica realizada a la tesis propuesta por Robert Dahl (1961) para explicar cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones. Este autor se centra en indagar el proceso conflictivo a partir del cual se toman las decisiones políticas, reconociendo pluralidad de actores que desarrollan distintas estrategias en función de sus intereses divergentes, pero no introduce en el análisis la relación de dicho proceso decisorio con las disputas que se desarrollan en la estructura social.



### La política urbana como política territorial <sup>7</sup>

En este apartado interesa entender al territorio como un componente de relevancia al momento de analizar la formación e implementación de las políticas públicas y, también, concebirlo –siguiendo a Harvey (2003)– como un receptor y transformador de los procesos de cambio tecnológico, económico, cultural y político que se dan a escala mundial, pero que se expresan en diferentes escalas a nivel territorial.

En este sentido, el territorio no opera como el simple reflejo del accionar público, sino que debe ser considerado como construcción social que trae aparejadas ciertas acciones y comportamientos por parte de diversos actores sociales. De allí que para analizar tanto las demandas, como la formación, implementación y efectos de la política urbana, es necesario considerar no sólo a los actores y sus intereses, sino también el anclaje territorial de los mismos y el de los elementos urbanos que se ponen en juego.

El espacio, transformado socialmente en territorio, es un instrumento de importancia estratégica para el Estado, dado que la organización territorial representa jerarquías de poder, y las políticas urbanas contribuyen a definir determinado arreglo o estado de las relaciones entre distintos actores, grupos o clases. A su vez, el territorio adquiere un carácter ambiguo en la medida en que se constituye como producto y proceso de las relaciones sociales. Por un lado, opera como producto del proceso político constituyéndose en una manifestación espacial de las actividades, prácticas y relaciones que los actores desarrollan en su apropiación del espacio, y por otro, estas actividades, prácticas y relaciones van adquiriendo características propias de la estructura espacial (Rodríguez y De Virgilio, 2011).

Siguiendo a estas autoras, desde una *perspectiva territorial de los actores* es clave considerar al *territorio de referencia* como una unidad espacial configurada por/para la acción de los actores y, al mismo tiempo, la *acción social territorializada* dependiente de las cuestiones problematizadas. Estos dos elementos son centrales para entender cómo se implementan las políticas públicas y las políticas urbanas, en particular, ya que el encuentro de la política con el territorio redefine el curso de la acción e impone una fricción que depende de la configuración particular de relaciones e interacciones sociales que allí acontecen. Por este motivo, frente a la política urbana el territorio emerge como una construcción social activa y compleja donde se ancla la vida cotidiana de los habitantes y la redefinición constante de conflictos.

Otro aspecto a tener en cuenta al momento de estudiar la política urbana refiere a la cuestión de la escala. Si consideramos a la ciudad como uno de los artefactos más complejos que ha construido la sociedad, inevitablemente no alcanzará tan sólo con observar las competencias jurisdiccionales de escala local/municipal, a pesar de que allí radique buena parte de las

Otro aspecto a tener en cuenta al momento de estudiar la política urbana refiere a la cuestión de la escala. Si consideramos a la ciudad como uno de los artefactos más complejos que ha construido la sociedad, inevitablemente no alcanzará tan sólo con observar las competencias jurisdiccionales de escala local/municipal, a pesar de que allí radique buena parte de las herramientas que hacen a la definición de la política urbana. Las problemáticas urbanas requieren sin duda de un *abordaje interescalar* y buena parte de los procesos que allí acontecen dependen de interrelaciones a nivel provincial, regional, nacional y global.

Esto último impugna cualquier intención de referenciar a la escala de política urbana como el recorte de la intervención territorial de la acción pública. Además, el cambio o la variedad de escalas que intervienen en los procesos urbanos resultan más significativos, en tanto los efectos de determinadas acciones o procesos pueden manifestarse en lugares distintos a los de origen y con alcances variables.

A diferencia de otras políticas estatales (como la política económica, la política cambiaria, la política agropecuaria, la política de salud, la política educativa, etc.) que tienen un peso específico en la historia de nuestro país, y se le reconoce cierta unidad, es difícil hablar de la política urbana en el contexto nacional. Esta circunstancia se explica en razón de que los diferentes temas que forman parte de la materia urbana generalmente han sido considerados de menor importancia a nivel nacional, o bien, han estado subordinados a la agenda económica o social. En segundo lugar, se debe destacar que la misma ha recibido un tratamiento específico fuertemente atomizado a nivel local, dada la naturaleza de las competencias municipales en la materia y el escaso desarrollo de planes urbanos capaces de coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno en el espacio urbano. Es así que con mayor o menor grado de importancia se desarrollaron: políticas de vivienda, políticas de servicios, políticas de zonificación de usos del suelo, políticas de subdivisión, políticas de crédito hipotecario, políticas impositivas, políticas de transporte, políticas de residuos o de protección ambiental, etc. que han sido pensadas como políticas sectoriales o de manera segmentada.

La falta de integración de los distintos componentes que estructuran el espacio urbano ha generado problemas en la formulación e implementación de las políticas públicas, que no han contemplado las relaciones entre los mismos, y han sido atendidos por distintas oficinas y organismos públicos con escasa o nula coordinación. De este modo, los problemas que tienen las autoridades municipales para llevar adelante de manera planificada y coordinada el desarrollo de una política urbana, se ven acrecentados en razón de las débiles estructuras administrativas de que disponen para la gestión urbana. Dichas autoridades locales, en su gran mayoría, cuentan con estructuras administrativas relativamente pequeñas, donde el gasto

<sup>7</sup> En este apartado nos basamos en gran medida en la sistematización sobre política urbana realizada en el trabajo de Rodríguez y De Virgilio (2011).



corriente consume la mayor parte de sus escasos recursos (Morales Schechinger, 2005). Esta circunstancia hace depender a estas estructuras de los otros niveles de gobierno, sobre todo del nivel nacional, quien provee recursos a través de diferentes programas para satisfacer la demanda de infraestructura.

Finalmente, otro elemento a considerar en el análisis de la política urbana, es que la acción pública se dirige normalmente porciones del territorio u objetos físico-jurídicos<sup>8</sup> que conforman el espacio urbano, cuya ligazón con los actores o sujetos de la política suele ser transitoria y, al mismo tiempo, afectan o alcanza de modo indirecto a otros actores y objetos urbanos físico-jurídicos. Es decir, la acción de la política urbana conlleva *efectos de localización* que operan en el plano del espacio relacional, generando externalidades más allá de las entidades a las que se encuentra dirigida. De allí que el proceso de implementación de la política deja huellas en el territorio, las cuales se traducen en formas, materialidad y dinámica en un momento histórico determinado.

#### Formas de la intervención estatal en el espacio urbano

Desde sus orígenes las ciudades capitalistas han manifestado problemas sociales que han interpelado la constitución de autoridades públicas para su resolución. Es así que las primeras intervenciones estatales en temas urbanos estuvieron circunscriptas a regulaciones legales de orden higiénico-sanitaria, que generalmente fueron asumidas por autoridades locales (Benévolo, 1974).

Diversos autores han abordado el estudio de las formas en las cual el Estado incide o participa en el proceso de urbanización. Castells (1974) por ejemplo advierte el papel que juega el proceso de planificación urbana en la regulación/represión de las contradicciones antagónicas de la estructura social encubiertas en el plano de lo "urbano". El propio Harvey (1979) da cuenta de la naturaleza misma del urbanismo como relación social y sus vínculos con la desigualdad social. El clásico estudio de Topalov (1979) reconoce al Estado como un actor central en el proceso de urbanización, en tanto proveedor de buena parte de los soportes materiales y servicios públicos que garantizan las condiciones generales de la reproducción social (que no pueden ser asumidos por los agentes privados a nivel individual).

Frente a los enfoques de la sociología urbana francesa fuertemente atravesada por el desarrollo del Estado de Bienestar de posguerra, desde la teoría de la urbanización dependiente o de perspectivas latinoamericanas más recientes (Singer, 1975; Pradilla Cobos, 1984; Mesa, 1985; Jaramillo, 2008; Pérez, 2014) se relativizó el rol del Estado en el proceso de urbanización, dada la restricción que la acumulación tardía y subordinada impone a la captura y redistribución de fondos públicos. Sin embargo, la debilidad del aparato estatal latinoamericano en el plano fiscal,

regulatorio y coercitivo no significa que la acción estatal sea neutra o inexistente. Por el contrario, constituyen formas de acción pública particulares y arreglos específicos con iniciativas privadas más o menos formales que normalmente anteceden la intervención estatal.

A escala municipal, los gobiernos de las ciudades cumplen una doble función: de administración local y de gobierno político. La primera se ocupa de la creación y dotación de un conjunto de bienes y/o servicios sociales que forman parte de las políticas sociales y urbanas. Respecto a la función política, la calidad de vida de las ciudades está directamente vinculada a ella, pero es precisamente en el cumplimiento de estas funciones donde los criterios de administración se han subordinado totalmente a lo esfera política. En esta línea, la nueva geografía política que sustenta la democracia exige revisar el centralismo y dotar no sólo de mayores recursos sino de más autonomía a los gobiernos locales. Sin duda, el ámbito municipal es el que requiere de modo urgente emprender tareas de rediseño y fortalecimiento institucional, puesto que es un requisito imprescindible para el desarrollo económico y la democratización social y política en las ciudades (Ziccardi, 2006).

En nuestro contexto existen numerosos estudios sobre manifestaciones de la intervención estatal en la producción del espacio urbano, los cuales han abordado diversas temáticas tales como: análisis de la política habitacional (Yujnosvky, 1984; Cuenya y Falú, 1997; Lentini y Palero, 2001; Cravino, 2008; Fernández Wagner y Varela, 2003; Cuenya, 2005; Rodríguez et al, 2007; Rodríguez y Taborda, 2009); la gestión de las redes de servicios públicos urbanos, el proceso de privatización y sus impactos territoriales (Brustein, 1989; Pérez, 1999; Hardoy y Schusterman, 1999; Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito, 2004; Catenazzi, 2009; Isuani, 2010); el papel del Estado en la regulación y subdivisión de la tierra, generación y movilización de suelo urbano (Clichevsky, 1975; Riofrío, 1981; Clichevsky, 2003; Pugliese, 2004; Morales Schechinger, 2007; Trivelli, 2006; Hidalgo Dattwyler, 2007); la problemática del hábitat popular, la informalidad y las acciones en materia de regularización estatal (Duhau, 1998; Durand-Lasserre, 2003; Jaramillo, 2008; Cravino, 2008); los cambios en perspectivas de planificación y gestión urbana (Carrión, 1994; Kullock, Catenazzi y Pierro, 2004; Resse, 2006; De Mattos, 2008; Resse y Catenazzi, 2010); la dimensión de la interjurisdiccionalidad y las competencias en la configuración de la agenda urbana (Danani, Chiara y Filc, 1997; Pérez, 2008); los posicionamientos estatales en los procesos de renovación urbana y los grandes proyectos urbanos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008; Cuenya, Novais y Veiner, 2012), los impactos de las políticas urbanas en los procesos de segregación residencial y de gentrificación (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Marcuse, 2004; Préteceille, 2004; Lago, 2002; Herzer, 2008; Suárez et al 2009), entre otras.

<sup>8</sup> Por objetos físico-jurídicos nos referimos a los sistemas de objetos (equipamientos, infraestructura, servicios, etc.) que configuran la materialidad urbana, y que reconocen en su conformación la marca de diferentes dispositivos técnicos-normativos que inciden en la calidad y disposición de los mismos.



Antes de avanzar sobre una clasificación posible de la intervención estatal en el espacio urbano, se considera necesario establecer algunas precisiones sobre el concepto de estructura urbana, ya que a nuestro juicio el mercado de suelo urbano juega un papel central en la configuración de dicha estructura. Por esta razón el análisis de las formas en las cuales el estado interviene en el espacio urbano, debe pensarse en función de las modalidades de intervención en el mercado de suelo urbano.

La noción de *estructura urbana* refiere a las formas espaciales discernibles que adopta la división social del espacio urbano<sup>9</sup>. Es decir, el modo en el cual se distribuyen a nivel intraurbano los distintos estratos socio-económicos, los usos del suelo y las condiciones generales de calidad urbana. En nuestra opinión, el componente principal que orienta el proceso a partir del cual se constituye la estructura urbana, que de modo sistemático tiende a reproducir cierta división social, es la mercantilización del espacio urbano. En este sentido, la dinámica del mercado de suelo urbano y sus derivaciones secundarias<sup>10</sup> son una pieza central para entender las transformaciones que acontecen en la ciudad. En este punto, existe en nuestras ciudades un *orden urbano* basado en la “coordinación” del mercado que produce una segmentación del espacio urbano en función del nivel de ingreso o, mejor dicho, de la disposición de pago de la demanda.

Frente a este orden hegemónico, la *gestión urbana* implica un proceso constante de decisiones públicas donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto habilita o condiciona la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas a través de la orientación de la acción pública. Por un lado, la política urbana participa legitimando el orden urbano existente y generando las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado inmobiliario. Por otro lado, encierra cierto margen de autonomía para transformar los arreglos existentes en la distribución del espacio urbano. Por esta razón, es importante identificar las formas que adquiere la acción pública en el espacio urbano a efectos de considerar sus alcances, limitaciones y potencialidades. Partimos entonces de reconocer al estado como un actor central en el proceso de urbanización, que no sólo se desempeña como demandante y productor del espacio construido, sino que además juega un papel fundamental en la regulación de la dinámica urbana a partir de la normativa y las decisiones de gestión. Por otro lado, es el productor por excelencia del ambiente urbano construido en tanto administrador y proveedor de los “valores de uso complejo” (Topalov, 1979).

Hechas estas consideraciones iniciales interesa recuperar la clasificación de Jaramillo (2009), quien reconoce cuatro líneas fundamentales a través de las cuales el Estado incide sobre el mercado de suelo urbano: como constructor del espacio construido, como proveedor de infraestructura y servicios públicos, como regulador de los usos del suelo y como agente fiscal.

El Estado puede ser analizado como agente inmobiliario, en tanto opera como propietario de la tierra, y por su carácter de productor de espacio construido con un inmenso potencial para transformar la estructura urbana. Es decir, por un lado, el Estado opera como *propietario* oferente o *demandante* de un conjunto de lotes o terrenos cuyo uso, finalidad o disposición está destinada a múltiples propósitos. Por otro lado, es un *agente constructor* que edifica o produce inmuebles destinados al uso del mismo Estado (sedes gubernamentales, oficinas, etc.), al uso colectivo (bibliotecas, centros culturales, escuelas, hospitales, etc.), o bien, inmuebles de uso privado (como por ejemplo viviendas sociales). En cualquiera de estas formas de intervención las decisiones de localización acarrear efectos en el resto de los agentes concurrentes en el mercado inmobiliario.

En segundo lugar el Estado actúa como proveedor de infraestructura y servicios, aspecto que también tiene una elevada incidencia en la configuración del espacio construido y en la dinámica del mercado de suelo. Por definición, los servicios urbanos son servicios públicos y las decisiones estatales o las inversiones/subsidios destinadas a las redes de infraestructura, las vialidades, los espacios públicos, el sistema de transporte y los espacios recreativos son elementos constitutivos de la ciudad y su financiamiento es normalmente asumido de forma colectiva a través de diversos mecanismos estatales. Sin embargo, la cobertura y calidad de las redes de infraestructura y servicios públicos son frecuentemente heterogéneas según los sectores de la ciudad. Esta no es una cuestión menor debido a que genera impactos diferenciales en el modo en que se distribuyen los costos y los beneficios del proceso de urbanización.

En tercer término, el Estado juega un papel central en la definición de la reglamentación o la normativa urbana. La planificación urbana regula a través de distintos marcos legales las características constructivas de una ciudad, sus densidades y demás indicadores urbanísticos, junto con la definición de los usos del suelo factible de ser desarrollado (habilitación mediante) en una u otra parte del tejido urbano. Esta función regulatoria tiende a evitar o morigerar aquellos efectos indeseables que genera el mercado inmobiliario en su operación espontánea o desregulada, entre los cuales, Jaramillo (2008) menciona: la hiperdensificación, la obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, la segregación socioespacial, la congestión, la proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, entre otros. El papel del Estado a través del planeamiento y la regulación urbana es crucial ya que de manera directa o indirecta es el único que tiene la posibilidad de pensar o de crear un proyecto para la totalidad de la ciudad. En tanto la contrapartida de la planificación urbana es la valorización diferencial de la propiedad de la tierra urbana, es decir, se constituye en un instrumento capaz de configurar obligaciones y derechos en torno a la propiedad del principal producto del proceso de urbanización: la mercancía-suelo.

<sup>9</sup> Se reelabora a continuación el planteo original realizado por Duhau y Giglia (2008) respecto a la relación entre la “división social del espacio residencial” y la “estructura socio-espacial”.

<sup>10</sup> La valorización del espacio construido dependen en gran medida de los usos o actividades que en él se pueden realizar y éstas se encuentran asociada al tipo de edificaciones susceptibles de ser fijadas al espacio. Pero ante la obsolescencia de parque construido la valorización del espacio urbano persiste. De allí que utilizamos la denominación “secundaria” para dar cuenta que el proceso productivo que opera en el mercado inmobiliario (la construcción) es el canal que viabiliza el surgimiento de la renta del suelo, siendo la renta el elemento primario de la mercantilización del espacio urbano.



La cuarta forma en la cual interviene el Estado en el espacio urbano es como agente fiscal. Tal vez sea ésta una de las formas más invisibilizadas en nuestro contexto producto de la baja presión tributaria que sufren los inmuebles. No obstante, merece cierta atención porque el cobro de impuestos sobre la tierra y las propiedades inmobiliarias afecta cuantitativamente los precios del suelo y, también, puede condicionar -cuando adquiere una magnitud significativa- las prácticas de los agentes urbanos tanto en las transacciones inmobiliarias como en las decisiones de localización o uso de la ciudad. Este aspecto es relevante no sólo porque los gravámenes impositivos que impone el Estado son una fuente de ingresos fundamental para financiar la propia inversión y acción pública en el espacio urbano, sino porque además las herramientas fiscales permiten generar subsidios cruzados al interior del espacio urbano<sup>11</sup>, y también pueden operar en post de la movilización de suelo urbano ocioso.

Tal como reconoce Jaramillo (2009) estas grandes vías de intervención estatal en el espacio urbano -separadas a los fines analíticos- aparecen entremezcladas en la práctica. Con lo que algunas modalidades de acción estatal sobre el mercado de suelo urbano pueden integrar de forma complementaria más de una de las líneas señaladas o no encuadrar estrictamente en ninguna de ellas. Sin embargo, consideramos que la clasificación propuesta por el autor contiene la mayoría de las intervenciones estatales y, como tal, es una buena guía para ordenar la reflexión.

#### Reflexiones finales. Hacia una definición del concepto de política urbana

Hasta aquí hemos intentado dar cuenta de que la política urbana no se deriva tan sólo de una lógica del sistema social global y que, por tanto, es necesario reconocer las especificidades que posee el desarrollo de la acción pública en el espacio urbano para poder comprender cabalmente el contenido y la dirección que adquiere la política urbana en el marco de la complejidad del proceso social.

En este sentido, entendemos a la *política urbana* como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social. A su vez, la forma en la que se manifiesta la acción pública puede ser explícita (a través de intervenciones sectoriales, normas, programas y proyectos) o implícita (un ejemplo frecuente es hacer lugar al tratamiento de una determinada problemática y luego no asignar los recursos necesarios para dar una respuesta). Dichos posicionamientos del poder público no son unívocos ni homogéneos ni permanentes en el tiempo. Ya que este conjunto de decisiones formales e informales encuentran su origen, determinaciones y mediaciones en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las cuestiones o los temas urbanos problematizados socialmente. Este proceso abierto se encuentra

regulado por la correlación de fuerzas políticas, donde convergen directa o indirectamente agentes públicos, funcionarios y actores extra-estatales, configurándose redes con límites difusos entre lo público y lo privado.

En paralelo, la denominación “urbana” de la política exige una definición complementaria. En este punto, las cuestiones históricamente problematizadas en relación a las disputas por el acceso y el control del espacio urbano son una clave para identificar el núcleo de atención de la política urbana. En tal sentido, dado el carácter limitado y desigual de la urbanización en nuestro contexto latinoamericano, buena parte de las preocupaciones se han centrado en las formas de resolución del hábitat por parte de los sectores populares, el problema de la vivienda, las restricciones en el acceso al suelo urbano, los déficit en las infraestructuras básicas, los problemas de los servicios urbanos o la calidad del espacio público, entre otros.

A ello se suma un segundo elemento constituyente de la política urbana que puede rastrearse en la tradición disciplinar del planeamiento urbano (en respuesta a la crisis higienista que puso en jaque la ciudad industrial). Dicha tradición incide en la delimitación físico-jurídica de las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, impone reglas de edificación que modulan las características morfológicas y constructivas, regula el crecimiento de los servicios urbanos, habilita o prohíbe determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establece obligaciones a los propietarios del suelo urbano. Este conjunto de acciones, herederas de la legitimidad histórica de la intervención pública en la ciudad, son un antecedente importante en tanto ponen de relieve cómo determinadas instituciones estatales definen o configuran la relación social de propiedad en el espacio urbano. En suma, otro de los nudos de la política urbana es la regulación y delimitación del contenido que adquiere la propiedad privada.

De los dos párrafos anteriores se desprende que la política urbana tiene una estrecha vinculación con los procesos de cualificación, valorización y diferenciación del espacio urbano. De allí que las decisiones de política urbana son a nuestro juicio aquellas que inciden en la generación de la renta del suelo, regulan el reparto de costos y beneficios del proceso de urbanización, afectan la distribución espacial de los sectores sociales y sus condiciones de vida a través de diferentes dispositivos técnicos o normativos, o bien, inciden en la calidad y disposición de los sistemas de objetos (equipamientos, infraestructura, servicios, etc.) que configuran la materialidad urbana. En síntesis, las políticas urbanas son en cierta medida un “recorte” de las intervenciones o tomas de posición estatal que inciden en el acceso a la ciudad, ya que tienen por objeto explícito o implícito regular y producir determinados arreglos en el “derecho al uso y disposición del espacio urbano” (Oszlak, 1991).

<sup>11</sup> Los subsidios cruzados asociados a los impuestos inmobiliarios, son un mecanismo por el cual al aplicar gravámenes progresivos y diferenciales (según uso, tipo, tamaño y valuación) de los inmuebles de determinadas zonas de la ciudad es posible costear el crecimiento urbano de las áreas de menores recursos, aplicar subsidio social a los impuestos de dichas áreas, etc.



## Bibliografía

ALTHUSSER, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.

AZPIAZU, D., CATENAZZI, A., y FORCINITO, K. (2004). Recursos públicos, negocios privados: Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

AZUELA, A. y DUHAU, E. (1987). De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas. Sociológica, 2 (4), 1-25.

AZUELA, A. (1989). "La política urbana, el papel del Estado y la relación Estado Sociedad". En Coulomb y E. Duhau Política Urbana y urbanización de la política. México: UAM.

BENÉVOLO, L. (1974). Historia de la arquitectura moderna. Barcelona: Gustavo Gili.

BOURDIEU, P. (2010). Las estructuras sociales de la economía. -1a ed. 4a reimp.- Buenos Aires: Manantial.

BRUNSTEIN, F. (1989). "Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular". Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

CARRIÓN, F. (1994). "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos". En Revista Interamericana de Planificación, (107-108), 17-30.

CASTELLS, M. (1974). La cuestión urbana. México: Siglo XXI Editores.

CATENAZZI, A. (2009). "Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En P. Pirez (Editor), Buenos Aires, la formación del presente, Quito: OLACHI.

CLARKE, S. (1992) "Sobre-acumulación, lucha de clases y enfoque de la regulación". En J. Hirsch, C. Bonefeld, E. Peláez, J. Holloway y A. Plá (eds.), Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista. Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego.

CLICHEVSKY, N. (1975). El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973). Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT.

CLICHEVSKY, N. (2003) "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre la regularización en América Latina". Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nº 75, Santiago de Chile: CEPAL.

CRAVINO, M. C. (2008) Los mil barrios informales en el AMBA. Los Polvorines: UNGS.

CUENYA B. y FALÚ A. (Comp.) (1997). Reestructuración del Estado y Política de vivienda en Argentina. Buenos Aires: UBA-Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC.

CUENYA, B. (2005) "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en la Argentina hacia fines del siglo XX", Boletín CF+S nº 29-30, Notas para entender el mercado inmobiliario. Ciudades para un Futuro más Sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>, recuperado el 19/10/2014.

CUENYA, B., NOVAIS, P. y VEINER, C. (2012). Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

DAHL, R.A. (1961). Who Governs? New Haven: Yale University Press.

DANANI, C., CHIARA, M., y FILC, J. (1997). El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de de la región metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

DE MATTOS, C. (2008) "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En M. Córdoba Montúfar, Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina. Quito: FLACSO.

DUHAU, E. (1998). Hábitat popular y política urbana. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.

DUHAU, E. y GIGLIA A. (2008). Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

DURAND-LASSERVE, A. (2003) "La propiedad y el suelo: debates y perspectivas". En M. Balbo, R. Jorán, y D. Simiani (Comp.) Ciudad Inclusiva. Santiago de Chile: CEPAL.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. y VARELA, O. (2003). Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa. En A. Catenazzi y J. P. Lombardo, (comp.) La cuestión urbana en los '90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires (pp.43-74), Buenos Aires: Instituto del conurbano, UNGS.

HARVEY, D. (1979). Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo XXI.

HARVEY, D. (2003). Espacios de esperanza. Madrid: Ediciones AKAL.



HARDOY, A. y SCHUSTERMAN, R. (1999). "Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos". En Revista Medio Ambiente y Urbanización – IIED América Latina, (54), 63–76.

HERZER, H. (2008). "Acerca de la gentrificación" en Herzer, H. (org): Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Espacio Editorial.

HIDALGO DATTWYLER, R. (2007). "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile". En Eure 33, (98), 57-75.

ISUANI, F. (2010). Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario. Buenos Aires: Prometeo Libros.

JARAMILLO GONZÁLEZ, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano (2da ed.). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

JARAMILLO GONZÁLEZ, S. (2008). "Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". En Territorios, (18-19), 11-53.

JESSOP, B. (2008). State power. A strategic-relational approach. Polity Press. Cambridge: Cambridge University Press.

KULLOCK, D., CATENAZZI, A. y PIERRI, N. (2004). "Veinte años de debate sobre Planificación Urbana". En Premio Anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000. La Plata: Publicación del Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires.

MARCUSE, P. (2004). "Enclaves sí, guetos no: la segregación y el Estado". En Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Espacios y Debates, (45).

MESA, N. E. (1985). "Proceso de desarrollo de los asentamientos populares no controlados". Conferencia presentada en el Taller Latinoamericano del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina nº 12, Medellín. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3268/1/NEM06-PROCESO-DLLOASENT.pdf>, recuperado el 17/10/2014.

MORALES SCHECHINGER, C. (2007). "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano". Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Lan Policy. Disponible en <http://es.slideshare.net/graciemariani/morales2007-reflexiones-mercadosuelo-b>, recuperado el 25/05/2014.

MORALES SCHECHINGER, C. (2005). Apuntes sobre impuesto predial en América Latina. Programa Educación a Distancia. Curso Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Lincoln Institute of Lan Policy, disponible en <https://lac.leo.lincolninst.edu/login/index.php>, recuperado el 20/05/2014.

LAGO, L. C. (2002). "A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos". En: VVAA (2002) Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade. Cadernos IPURR-UFRJ. Río de Janeiro: DP&A Editora.

LENTINI, M. y PALERO, D. (2001). "Descentralización de la Política Habitacional y Gestión Territorial". En Boletín del Instituto de la Vivienda, Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 16, (42), 61-71.

O' DONNELL, G. (1984). "Apuntes para una teoría del Estado". En O. Oszlak (comp.) Teoría de la Burocracia Estatal. Buenos Aires: Paidós.

OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires: CEDES.

OSZLAK, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES-HVMANITAS.

PETRAS, J. y VELTMAYER, H. (2009). Espejismos de la izquierda en América Latina. México DF: Lumen.

Pérez, P. (1999), "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires". En EURE, 25, (76), 125-139.

PÉREZ, P. (2008). "El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina". En Badia G. y Carmona R. La gestión local en Argentina: situación y perspectivas. Los Polvorines: Ed. UNGS.

PÉREZ, P. (2014). "Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latino-americanas". En ALAI, (497), 3-6. Disponible en <http://www.alainet.org/publica/497.phtml>, recuperado el 19/07/2014.

POULANTZAS, N. (1979). Estado, Poder y Socialismo. México: Siglo XXI.

PRADILLA COBOS, E. (1984). Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana". México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

PRÉTECEILLE, E. (2004). "La construcción social de la segregación urbana". En Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Espacios y Debates, (45).

PUGLIESE, L. (2004). "Programa de gestión del suelo urbano".

UGEIF Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

REPETTO, F. (2009). "El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social". En M. Chiara y M.M. Di Virgilio (org.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo-UNGS

REESE, E. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina". En Medio Ambiente y Urbanización, 65, (1), 3-21.



REESE, E. y CATENAZZI, A. (2010). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En Gestión municipal y ciudad. Programa de mejora de la gestión municipal. Ministerio del interior. Buenos Aires.

RIOFRIO, G. (1981). "Problema y política de tierra urbana". En Revista Interamericana de Planificación, XV, (60).

RODRÍGUEZ, M.C., BAÑUELOS, C. y MERA, G. (2008). Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En H. Herzer (coord.) (2008) Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires (pp. 45-96). Buenos Aires: Espacio editorial.

RODRÍGUEZ, M.C. y DI VIRGILIO, M.M. (2011). "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En M.C. Rodríguez y M.M. Di Virgilio (comp.) Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo.

RODRÍGUEZ, M.C. y otros (2007). Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: AEU-IIGG / FSOC-UBA.

RODRÍGUEZ, M. y TABORDA, A. (2009). Análisis de políticas públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: políticas de vivienda, Córdoba 1991-2007. Editorial Brujas. Córdoba.

SABATINI, F., CÁCERES, G. y CERDA, J. (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". En Eure, XXVII, (82).

SINGER, P. (1975). Economía política de la urbanización. Madrid: Siglo XXI editores.

SUÁREZ, A.L., KATZMAN, R., FERNANDEZ WAGNER, R. y GROISMAN, F. (2009). "Segregación Residencial en Argentina". En Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina. Buenos Aires: PNUD.

THWAITES REY, M. (2005). "Estado: ¿qué Estado?". En M.C. Thwaites Rey y A. López (ed.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo.

THOENIG, J-C. (1997). Política pública y acción pública. Gestión y política pública, VI (1), 19-37.

TOPALOV, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Edicol.

TRIVELLI, P. (2006). "Sobre el debate acerca de la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos" Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

YUJNOSVKY, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

ZICCARDI, A (2006). Las políticas sociales de la ciudad del siglo XXI. Barcelona: UOC-Máster en Gestión de Ciudades.