View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by SEDICI - Repositorio de la UNLP

Representaciones y estrategias de articulación-acción de actores públicos y privados en relación al gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina)

Autores:

Gargantini, Daniela Mariana.

CONICET- Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y Universidad Católica de Córdoba. dmgargantini@gmail.com

Peresini, Natalí.

CONICET- Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) natperesini@gmail.com

Resumen

La ciudad –como espacio de diputa- demanda el reconocimiento de la heterogeneidad de actores, intereses y capitales puestos en juego en su construcción, los cuales resultan manifestaciones de los distintos grados de poder que afectan y definen los sentidos predominantes de acción en el territorio.

El acceso al suelo constituye uno de los procesos conflictivos en la consecución de un hábitat digno y de inclusión en la ciudad, por lo que considerar las representaciones y redes de interacción de los actores involucrados en el mismo, favorece y potencia la comprensión sobre las miradas que tensionan la producción física y simbólica de la ciudad.

Desde un enfoque cualitativo este artículo expone los avances de la investigación referida al estudio del gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina), a partir de la indagación y confrontación de las representaciones de actores públicos y privados influyentes, sus lógicas de comprensión y de acción, así como las relaciones de articulación en torno a este conflicto.

Los avances que se exponen constituyen contribuciones significativas al entendimiento de las problemáticas asociadas al acceso, control y gobierno del suelo urbano en la ciudad de referencia, facilitando su visibilización y la proposición de estrategias de resolución.

Palabras claves: gobernanza de suelo urbano - actores públicos y privados - representaciones - conflictos urbanos.

Introducción

La ciudad entendida como espacio de diputas, demanda para su entendimiento la identificación de los prácticas de territorialidad que la conforman; el reconocimiento del dominio de ese territorio ejercido por múltiples actores (públicos, privados y comunitarios), como también de las diversas variables que lo configuran (estructuras materiales, organización y configuración espacial, coyunturas y tendencias globales, regionales y locales) (Echeverría y Rincón, 2000). De esta lógica surge la concepción de que en toda ciudad entran en juego poderes que necesitan ser identificados, reconocidos y problematizados, convirtiéndose éste en el objetivo de esta investigación.

Siguiendo los aportes de Lefebvre (1969), el tejido urbano -como armazón de una manera de vivir como sociedad- plasma en su estructura y forma los conflictos y contradicciones entre clases. Desde una lectura actualizada del autor, el derecho a la ciudad[1] toma en cuenta los impactos negativos sufridos por las ciudades tras los efectos del neoliberalismo, y denuncia su conversión a una simple mercancía al servicio de los intereses de la acumulación del capital. Ahora bien, en consonancia con Melé (2011) y a diferencia de los planteos clásicos más funcionalistas, esta investigación entiende que el conflicto si bien supone determinadas relaciones sociales entre actores con poderes asimétricos (Bourdieu, 1997), no necesariamente supone un trastorno. Esto se debe a que la conflictividad y las asimetrías resultan una constante que atraviesa las relaciones humanas y la interacción social.

Desde este marco se entiende que existen situaciones de conflicto y violaciones al derecho a la ciudad cuando se generan situaciones "objetivas", pero también "subjetivas" de vulneración de estos derechos. Es decir, tal como lo expresa Azuela (2008), las situaciones de conflictividad pueden producirse también por las representaciones sociales que tienen los diferentes actores urbanos respecto a la insatisfacción, incumplimiento o falta de atención de cuestiones contempladas o no dentro de los marcos normativos formales.

De allí que los conflictos urbanos no siempre emergen como producto de una situación puntual, sino que forman parte de procesos muchas veces latentes que se han ido articulando a lo largo del tiempo, llegando a manifestarse según determinados contextos de oportunidades políticas (Tilly, 1978) y construcción de identidades (Melucci, 1999).

---

[1] El derecho a la ciudad, tal como lo plantea el autor, constituye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad de "rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido". Se trata de un cambio de práctica social que proponga y justifique la centralidad lúdica, poniendo la apropiación por encima de la dominación, entendida no como propiedad, sino como el proceso según el cual un individuo o grupo se apropia, transforma en su bien, algo exterior (Lefebvre, 1972).

Atentos a ello, en esta investigación los conflictos urbanos son concebidos como las *"tensiones, en estado latente o manifiesto, no esporádicas, existentes entre dos o más agentes individuales u organizados (de carácter público, privado y/o de la sociedad civil), vinculadas al soporte físico de la ciudad, producto de la violación de derechos colectivos explicitados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad"* (Gargantini y Martiarena, 2016: 9).

Aunque es difícil delimitar la multiplicidad de actores que se disputan la ciudad, el criterio de corte compartido en este trabajo adhiere al planteo de Borja (1975), al reconocer a los actores que disputan cuestiones que tienen que ver específicamente con la organización de la producción y consumo del territorio, así como a las reglas e instituciones que regulan dichas cuestiones en la ciudad. En esta concepción, un aspecto importante resulta el conocimiento de los actores involucrados en estas situaciones de conflicto y de sus representaciones sobre los mismos; de allí la importancia de estudiar las diferentes formas en que estos actores representan o construyen los conflictos.

El presente trabajo intenta así, identificar y analizar -desde un abordaje cualitativo- las relaciones entre los actores representativos de la esfera pública y privada de la ciudad de Córdoba, así como la heterogeneidad de representaciones, intereses y capitales que afectan y definen los sentidos predominantes de la acción de los mismos sobre el espacio urbano y sus marcas territoriales. Específicamente busca hacerlo en relación al acceso y uso de suelo, como recurso estratégico.

La ciudad de Córdoba y el mercado de suelo

El acceso al suelo urbano constituye uno de los factores fundamentales en el ejercicio del derecho a la ciudad, por ser no sólo un componente estratégico en la consecución de un hábitat digno y de inclusión en la ciudad, sino también una condición tácita para obtener sentido de ciudadanía y movilidad social (Smolka y Mullahy, 2007).

En la dinámica del mercado urbano, el suelo se transforma en un bien que, aun no siendo producido, tiene un precio. Ese precio surge y se modifica por circunstancias que, en general, son ajenas a las acciones encaradas por el propietario, pero será capitalizado por él a modo de rentas (Jaramillo, 2009 citado en: (Del Río, Langard, y otros, 2011). Los costos del suelo urbanizado equivalen a la suma de las inversiones asumidas socialmente a través del estado, representadas en dotación de infraestructura, redes de servicios y equipamientos. A su vez, quienes detentan la propiedad jurídica del suelo se apropian de la renta urbana en el marco del proceso constructivo de la ciudad y mediante el ejercicio del control de un bien escaso. De

este modo, "*la propiedad privada condensa una porción del valor que el propietario absorbe en forma de renta*" (Del Rio *et al.* 2011:3).

El contexto local, concomitantemente con el nacional, se caracteriza por una serie de propensiones que afectan al acceso a la tierra; entre ellas una planificación urbana sesgada hacia el diseño físico y concentrada en la ciudad "legal" o "ideal" por sobre la consideración de la ciudad "real". El fuerte predominio del mercado en la definición del crecimiento urbano, así como su resultante inequitativa en cuanto a la configuración territorial, exponen la notable influencia de los procesos económico-financieros sobre la planificación urbana.

En este sentido, el valor del suelo es un indicador para la comprensión de la accesibilidad al suelo urbano por parte de la población. El aumento de su valor de 6 a 8 veces entre el 2001 y el 2011 en las ciudades argentinas evidencian esta situación, resaltando su interdependencia con la concentración del desarrollo inmobiliario en sectores de altos ingresos (Fernández Wagner, 2011). Para el caso de Córdoba capital, los datos disponibles son similares[2].

Por su parte, la industria de la construcción a nivel nacional y local es uno de los sectores que ha liderado el crecimiento económico. Post crisis 2001 y por más de una década el sector tuvo un crecimiento anual sostenido, duplicando e incluso cuadriplicando los valores obtenidos por otras áreas como la industria o la agricultura y la ganadería (DNPM, 2010).

En Córdoba, según los datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia, mientras que entre 1994 y 2001 se dieron permisos de edificación para 5 millones de metros cuadrados, entre 2002 y 2009 este número ascendió a 8 millones de metros (Cisterna, Monayar y Pedrazzani, 2012). Para la década del 2000 se encontró en el mercado de suelo urbano, no sólo un sector dinámico de la economía sino un nicho de especulación financiera y altas tasas de rentabilidad que logran explicar, en gran medida, la apreciación y los cambios en el valor del suelo urbano (Del Rio *et al.*, 2011).

Numerosas investigaciones y autores (Cisterna *et al*. (2012); Falú y Marengo (2004); Capdevielle (2013); Gargantini (2016)) han puesto la mirada en la incidencia de las políticas habitacionales sobre el espacio urbano, así como sobre la actuación y el rol del estado ante la problemática habitacional, el acceso al suelo y la creciente segregación socio espacial que se verifica en la ciudad de Córdoba. Es posible afirmar entonces, que el mencionado proceso de

[2] Un relevamiento de precios en Córdoba capital realizado por el periódico local La Voz del Interior en el mes de febrero del 2013, comparado con el mismo chequeo hecho en noviembre de 2007 indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50%, o sea, 10 % por año. Aun así, hay zonas donde el alza fue superior al 70% y, en algunos casos puntuales, del 100% (Dávila, 2013). Es posible entender la creciente demanda vinculada al aumento del poder adquisitivo de los productores agropecuarios (INCAM, 2010 y "Por la soja", 2012), al mercado financiero y a la disponibilidad de créditos para la construcción de viviendas a tasas accesibles ("Buscan generar lotes", 2014 y "Triplican precios de terrenos", 2014).

dinamización del mercado de suelo fue acompañado por el estado a través de una multiplicidad de acciones que facilitaron el desarrollo inmobiliario-especulativo en la ciudad, tales como la reducción discrecional de exigencias normativas, la aplicación de nuevas ordenanzas especiales *ex post facto* u otras referidas a la captación de plusvalías urbanas que se administraron sin un marco regulatorio claro. En este contexto, las políticas referidas al acceso y uso del suelo representan para el capital privado un aliado estratégico y necesario para la revitalización de la ciudad, en el cual se privilegia el valor de cambio sobre el derecho a la ciudad y un régimen político-urbano en el que los intereses públicos y privados se amalgaman para definir decisiones de gobierno (Cuenya, 2004 citado en Capdevielle 2014).

El rol del estado frente a los conflictos urbanos vinculados al acceso al suelo

Hablar del estado, en este marco, implica la necesidad de identificar las relaciones sociales de dominación que se expresan en la estructura estatal y que, planteado en las condiciones actuales, no es otra que capitalista. Es importante destacar también, que como toda relación de fuerzas sociales, en este caso, el estado co-constituye y conforma diversos formatos que se manifiestan en vínculos e interrelaciones que desbordan los límites estatales y se despliegan en un campo social y político más amplio (Thwaites Rey, 2010).

Ahora bien, hablar de gobierno del suelo urbano supone avanzar hacia una definición propia de estado y su relación con el mercado. Desde la consideración de una dimensión discordante entendemos que el estado es garante –no neutral- de una relación social contradictoria y conflictiva, por lo que las formas en que se materializa esta relación de poder en los aparatos está constitutivamente atravesada por las luchas sociales fundamentales (Thwaites Rey y Ouviña, 2010). Es esta dimensión contradictoria la que lleva a que las luchas se presenten constantemente tensionadas entre la búsqueda por trascender cierto orden capitalista, en pos de superar la libertad del mercado por determinar el precio del suelo urbano, y bregar por el rol redistributivo a favor de los sectores de escasos recursos; a la vez que se mantiene al mercado como necesaria condición económica de base sobre la que se desenvuelven las relaciones de trabajo en las que se pretende que los sectores de escasos recursos puedan insertarse (Gargantini, Pasquale y Garbelotto, 2014).

Este trabajo parte de considerar que el estado no se comporta como una entidad sólida, sin fisuras que actúa de manera cohesionada sino que podemos distinguir entre los actores que lo componen, diferentes agentes que persiguen diversos objetivos. Cada uno de estos agentes, de acuerdo a su posición en el esquema jerárquico, podrá influir de distintas maneras en la configuración de la ciudad.

Sin olvidar la importancia de reconocer la necesidad de mecanismos de participación ciudadana y de articulación público-privadas en el diseño como en la implementación de políticas públicas, y lejos de la adhesión a referencias al viejo poder jerárquico y a las concepciones centralistas, hablar de gobierno del suelo urbano supone entonces otorgarle al estado y al sector público un rol esencial en la planificación, regulación y gestión del uso del suelo. En dicho rol es central su liderazgo en la dinámica política de la ciudad (Subirats y Burgué, 2005), analizando particularmente la existencia y peso de los intereses particulares, así como la capacidad técnica y de gestión del municipio en el manejo de lo urbano a fin de evitar lo que menciona Dufour (2009) como la "privatización de la decisión pública".

El rol del sector privado frente a los conflictos urbanos vinculados al acceso al suelo

La reglamentación del uso del suelo urbano constituye el nexo que une a la planificación urbana con las diversas operaciones de uso y acceso al suelo, siendo responsabilidad del estado definir los términos de dicha configuración en normativas municipales y regionales. Como resultado, encontramos la combinación de criterios técnicos y negociaciones, en acuerdos sociales transitorios, que según las circunstancias económicas, políticas y sociales pueden reactivar y/o derivar en conflictos de intereses urbanos.

En dicha construcción, los actores privados y públicos acuerdan una "distancia" entre el valor de producción y el de comercialización del suelo; en este rol, los actores privados se relacionan con el estado en función de sus posibilidades de acceso a los espacios de decisión y/o situación de privilegio, y con ello ponen en juego capacidad de presionar sobre la definición de políticas públicas.

La producción de suelo urbano implica entonces promover las articulaciones interactorales necesarias para una interacción público-privada capaz de promover el derecho a la ciudad, a través de instrumentos para la regulación del suelo y su acceso. En este sentido, juega entonces un rol esencial la posibilidad de atender a la incorporación de valor que –en la mencionada producción de suelo- representan las dos grandes componentes que definen esa condición urbana: las componentes dominiales y las infraestructurales (Bagnera, 2016).

Marco metodológico de abordaje

Bajo el marco conceptual expuesto, este artículo da cuenta del estudio sobre el gobierno del suelo urbano en Córdoba capital (Argentina) a partir de la indagación de las representaciones de los actores públicos y privados involucrados, sus lógicas de comprensión y acción, así como las relaciones de articulación en torno a este conflicto.

El mismo forma parte de la investigación desarrollada en los proyectos "Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba Argentina" (2012-2014) y "Detección priorizada y proposición de estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital" (2014-2016)[3].

Para dar respuesta al objetivo de indagar y analizar críticamente la manera en que se gobierna el suelo urbano en la ciudad, se definieron dimensiones y categorías analíticas teóricas y emergentes sobre las cuales se estructuró el estudio. A saber:

- **Principales conflictos existentes:** listado priorizado de situaciones de tensión identificadas en la ciudad, tanto en estado latente como manifiesto.
- **Principales sectores afectados:** diferentes grupos poblacionales, zonas y/o barrios de la ciudad que se encuentran directa o indirectamente influenciados por los resultados o impactos producidos por los conflictos mencionados.
- **Causas de los conflictos priorizados:** fundamento, origen, motivo o razón de la existencia y manifestación de los conflictos.
- **Valoración de la intervención gubernamental (en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal):** apreciación positiva o negativa de la orientación del actuar gubernamental, como de las diferentes materializaciones de dicho accionar (políticas, modos de gestión, instrumentos y normativas empleados por los diferentes niveles del gobierno en torno a las problemáticas).
- **Prácticas de resolución/superación de los conflictos:** representaciones sobre el modo y tipo de intervenciones sugeridas para solucionar las problemáticas.
- **Tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores:** conjunto de actores vinculados a través de una relación o un conjunto de relaciones sociales (Alba 1982); indagación de quién/es y cómo se gobierna el suelo en la ciudad, a partir de las representaciones sobre quiénes son los actores más influyentes, las razones por las que lo son y el grado y tipo de relaciones inter actorales existentes (contacto frecuente, mayor confianza, intercambio de información, y relaciones conflictivas). En coherencia con la teoría de redes (Burt, 1980), se comprende que estas interacciones podrían tener un impacto relevante en el comportamiento de los actores, así como resultados en las estructuras de poder identificables y en los procesos de aprendizaje. Las presiones causales son inherentes a la estructura social, por lo que el análisis de redes permite detectar y medir

[3] Directora: Daniela Gargantini. Co-director: Miguel Martiarena. Miembros de equipo: Gustavo Re, Desirée D´Amico, Joaquín Peralta, Verónica Greppi y Pamela Cáceres. Becarios: Hugo Romero, Paula Reynoso, Evelyn Cels, Carolina Nievas, Macarena Barrado y Natalí Peresini. Financiación:SIV- Universidad Católica de Córdoba.

la magnitud de esas presiones.

- **Valoración de las instituciones especializadas:** distintos sujetos individuales o colectivos referentes en la temática de estudio. Conocimiento de los entrevistados, contactos y/o vinculaciones virtuosas con dichos referentes en busca de estrategias de superación de los conflictos.

A partir de estas dimensiones y categorías se diseñó el instrumento de relevamiento base (entrevista semi-estructurada), para indagar las representaciones de los diferentes actores involucrados en la gestión urbana.

Para identificar los actores a entrevistar vinculados al acceso, control y gestión del suelo urbano tanto en el sector público como privado, se elaboró una muestra cualitativa de tipo intencional (Guber, 1991). Es decir, el proceso de selección se dio en base al reconocimiento previo de ciertos actores significativos en el gobierno de la ciudad, en base a la información proporcionada por informantes claves. Estos últimos, en su mayoría fueron especialistas que regularmente trabajan temáticas urbanas y relativas al acceso al suelo; así como referentes de organizaciones sociales que interactúan con cierta frecuencia con los actores de gobierno estudiados.

Para este trabajo, los actores públicos entrevistados fueron preponderantemente del nivel municipal, dada la incidencia directa de este nivel en las políticas de planificación urbana y de acceso al suelo. Entre ellos se entrevistó a referentes de la Dirección de Hábitat Municipal (en adelante (HAB), la Dirección del Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM), la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad (PLAURB), la Dirección de Cultura y Patrimonio (CULT) y la Dirección de Catastro (CAT). Complementariamente se consideró también las representaciones de la Dirección de Escrituración de Viviendas Sociales de la provincia de Córdoba (ESCR), dada su relación explícita con la temática de estudio.

Para el estudio, se identificaron como actores privados a "desarrollistas urbanos", representados en grupos empresariales medianos o grandes, que se desempeñan en torno a la actividad económica de la construcción, comercialización y desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. Los actores entrevistados fueron preponderantemente gerentes o directores de empresas constructoras (denominadas para este trabajo EMP, una de ellas de base cooperativa emblemática de la ciudad denominada EMP Coop), como también representantes de cámaras asociadas a la industria de la construcción (CAM)[4].

[4] Por cuestiones de confidencialidad comprometidas en la investigación no se detallan en la ponencia los nombres específicos de las Cámaras y directores de empresas desarrollistas.

El punto de corte al momento de seleccionar los entrevistados, más allá de la accesibilidad, se dio teniendo en cuenta el criterio de saturación teórica (nivel de repitencia en el tipo de datos que ofrecían los entrevistados al indagar sobre las mismas preguntas).[5]

Para la interpretación de los datos se empleó la técnica de análisis de contenido. Esto supuso la codificación del material privilegiando la detección de categorías teóricas como emergentes ya detalladas. Se priorizó el análisis de contenidos manifiestos y latentes, poniendo atención no sólo en lo explícitamente manifestado, sino también en otras cuestiones subyacentes que se pudieron detectar a través de sus intervenciones. La herramienta utilizada para procesar las entrevistas fue el software Atlas Ti, sirviendo como decodificador del material producido, con la elaboración paralela de algunas relaciones entre las distintas dimensiones y categorías bajo estudio.

A continuación presentamos una lectura comparada de las representaciones subyacentes en los discursos de los entrevistados, específicamente se prestará especial atención a los elementos de sentido que emplearon para definir los conflictos urbanos existentes en la ciudad y el acceso al suelo como conflicto particular; al mismo tiempo se discutirán los puntos de coincidencia y/o diferencia entre los entrevistados.

Representaciones sobre el gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba

Al indagar sobre los ***principales conflictos existentes en la ciudad***, las coincidencias se reconocieron entre ambos actores en la falta de infraestructura, ordenamiento y planificación. La preocupación por la falta de planificación y ordenamiento urbano por inacción del estado o por una acción que privilegia intereses privados favoreciendo una extensión desmedida de la ciudad, tarea que forma parte de sus funciones, resultó un factor de coincidencia en tres (IPLAM, CULT y CAT) de los cinco referentes públicos entrevistados.

Por su parte, los actores privados entrevistados, visualizaron problemáticas ligadas a la actividad que desempeñan; como representantes de la industria de la construcción, ven en coincidencia (CAM 1, EMP Coop, EMP 2 y EMP 3) la falta de infraestructura como un déficit grave que les impide desarrollar su actividad comercial de modo pleno, ya que el suelo limitado de servicios constituye un obstáculo que no pueden solucionar de forma particular. La mayor barrera se representa en el servicio de gas y cloacas. La disponibilidad de recursos

[5]Las entrevistas se llevaron a cabo durante los últimos meses de la primera gestión del intendente Ramón Mestre (2011-2015). Además de los miembros del equipo de investigación, colaboraron en la realización y transcripción de entrevistas Guadalupe Jáuregui, Martín Santos, Virginia Romanutti, Lucio Scardino, Agostina Pollano, Beatriz Valencia, Romina Raccone, Virginia Monayar, Laura Basso, Victoria Fernández, Mara Vallejos, Ignacio Pellón, Elisa Viñas y Fernanda Etchepareborda.

para poder acceder a la tierra, no sólo por parte de la población (mencionado por HAB, IPLAM y CAT) sino también del estado (IPLAM y CAT) apareció como tema destacado sólo entre los actores públicos, reforzando la condición de inaccesibilidad de la tierra urbana mencionada[6].

Sólo los actores públicos mencionaron el acceso al suelo como una de las principales fuentes de conflictividad urbana, aunque en diferente orden de priorización. Especialmente se hizo referencia a la modalidad de ocupación, asociada a la informalidad (transgresión al proceso de urbanización y al incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad). A ella –HAB, IPLAM- la relacionaron a la ilegalidad (transgresiones respecto a aspectos dominiales)[7].

En cuanto a los ***principales problemas vinculados al suelo***, el análisis cualitativo reforzó las representaciones expuestas. Los representantes del sector público, hicieron referencia a conflictos asociados a la gestión del suelo urbano y sus servicios, en coincidencia con los actores privados entrevistados, priorizando la falta de planificación urbana y la normativa laxa y poco clara. Por su parte, EMP 2 y CAM 2 mencionaron como conflicto urbano relevante un sistema de movilidad deficiente en la ciudad, exponiendo la problemática de la expansión urbana no planificada, conflicto en el cual son actores claves y activos. Así mismo, referentes de IPLAM, CULT, y CAT coincidieron con los referentes privados al especificar como déficit no resuelto la falta de transporte público y de posibilidades de movilidad de calidad, así como también la ausencia de recolección de basura. La falta de políticas de vivienda se visualizó en uno de los casos del sector público (PLAURB) como factor favorecedor de la informalidad ante la distorsión precios del suelo por factores especulativos[8].

El acceso a la tierra no fue reconocido como una de las principales fuentes de conflictividad para los actores privados, la única mención a esta problemática la realiza el representante de EMP Coop 1 haciendo referencia al alto costo de la tierra urbana y la dificultad de acceso al que se enfrentan las clases populares tanto como las cooperativas y ONG para la construcción

---

[6] *CULT: "Los problemas de infraestructura, de tránsito, los barrios ciudades están todos vinculados a una falta de planificación sostenida, a los conflictos de intereses (sobre todo los inmobiliarios) y a ordenanzas que se generan para tal fin."*
EMP 3:" Hay que encontrar que le puedan proveer a uno el agua, la luz, el gas, cuando debería ser un hecho normal que se pueda proveer en cualquier lugar de la ciudad de estos servicios."
CAM 1: "Si no tenés gas, no podés crecer, de hecho hay edificios con garrafa".
EMPCoop 1: "Hay una transferencia de la responsabilidad de proveer servicios (construir infraestructura), responsabilidad que el estado le transfiere a quien desarrolla el loteo, sin considerar que quienes hacen loteo social, sin fines de lucro, no pueden transferir esos costos a los precios de las viviendas".
EMP 3:¨Hay que encontrar que le puedan proveer a uno el agua, la luz, el gas, cuando debería ser un hecho normal que se pueda proveer en cualquier lugar de la ciudad de estos servicios."

[7] *PLAURB: "Lo que pasa es que los que están fuera del sistema laboral nunca van a acceder, porque los precios están totalmente inflados, el inmobiliario deforma los precios, este es un problema generado por el privado".*

[8] *PLAURB: "Desde los 70 que no se hacen desarrollo de vivienda, por eso hoy las cooperativas y los privados han tomado terreno".*

de vivienda social. En este aspecto, dado el modo de funcionamiento y sector social al que responde la actividad comercial de esta empresa de base cooperativa, se repite la insistencia de identificar como conflictos prioritarios sólo aquellos que afectan a su organización.

Los tiempos de gestión, relacionados a la burocracia o incluso inoperancia de los cuerpos técnicos en oficinas públicas tanto municipales como provinciales también fue mencionado como dificultad por los representantes de CAM 1, EMP 2 y EMP 3[9].

Como se expresa, el listado de priorización mantuvo en común la necesidad de un marco regulatorio en el manejo del suelo, hoy ausente. Esta apreciación por parte de los entrevistados del sector público resulta altamente llamativa dado que son algunos de los responsables que trabajan en la propia institución estatal quienes reconocen esta omisión, cuando la misma resulta una facultad consustancial a su rol. En cuanto a los actores privados, se reconocen como tales sólo a aquellos conflictos que afectan directamente a su actividad central o de interés como representantes de la actividad inmobiliaria: el desarrollismo urbano.

Con respecto a las ***representaciones sobre los principales sujetos o sectores afectados*** existieron algunas diferencias según los tipos de conflictos. Mientras que con respeto a los conflictos de planificación e infraestructura se pudo relevar una visión mayoritaria de que todos los sectores son afectados de una u otra manera, con respecto al acceso al suelo mencionado sólo entre los actores públicos existió una amplia coincidencia al señalar que son los más sectores vulnerables los que padecen las consecuencias. Al respecto hicieron referencia y vincularon esta afectación particular a la escasez de capital en todas sus representaciones (económico, cultural y/o social). Los referentes del IPLAM, PLAURB y CAT reconocieron al capital económico como principal viabilizador del acceso al suelo; la HAB también lo enfatizó, pero reconoció otros capitales como el social y cultural. Sin embargo éstos resultaron minusvalorados en el conjunto de representaciones, entendiendo que cada uno accede al suelo o a la porción de ciudad que puede pagar, coherentemente con el fuerte énfasis en la visión de mercado compartida entre actores públicos y privados que se evidenció tras el relevamiento. Complementariamente, el actor provincial (ESCR) mencionó al mismo estado como actor supeditado a esta lógica, sin reconocer y reposicionar al suelo como un bien social y a las posibilidades de ejercer un rol regulador de precios y promotor de

---

[9] *EMP 2:"No hay, eh, una cuestión clara con respecto a la política del suelo y, sinceramente, los niveles locales de los que son consejo deliberante, las áreas legislativas y demás, son muy pobrecitos; entonces ellos influyen de una manera negativa. Los empresarios le buscan la brecha a la norma porque no les queda de otra. Las normas tienen muchas brechas porque todo el mundo es sospechado de ser sospechoso*."

CAM 1: "Podemos no compartir criterios, pero sí nos acogemos a la norma cuando sabemos con qué norma tenemos que trabajar, el tema es cuando nos cambian la norma a mitad de camino".

políticas de suelo[10].

Los referentes del sector privado entrevistados consideraron que los conflictos por ellos priorizados afectan a toda la sociedad. La particularidad es la consideración de los sujetos sociales que conforman "el total de la sociedad" por ellos mencionados. Según el área de desarrollo al que representen, se reconocieron a sí mismos en primer lugar o a sectores afines a ellos (sectores empresariales, cámaras o colegios profesionales, clientes). La coincidencia en la autoreferencia, aduciéndose afectados por el impacto de los conflictos mencionados, se puede vincular a la propia representación del grupo-actor privado- como desarrolladores urbanos, fuente de actividades comerciales y productivas, "motor de crecimiento" desde la lógica del mercado, sin reconocer el valor del suelo como derecho social y ciudadano[11].

Sobre las ***causas de estos conflictos,*** se encuentra nuevamente la coincidencia en la ausencia de planificación o regulación estatal (tanto de corte técnico como político) del suelo urbano. Los actores públicos, mencionaron el otorgamiento de dicho rol regulador a sectores de poder, y en un caso particular se asoció esta cesión a intereses eleccionarios y a la escasez de técnicos involucrados y consultados. Esta inexistencia de organización y planificación territorial parece responder, según las representaciones relevadas, a un accionar individual y sectorial de cada nivel gubernamental sobre el territorio, el cual se caracteriza por una falta de consideración de las consecuencias de localización espacial que generan las políticas provinciales y nacionales en pos de la extensión urbana y la generación de problemas ambientales.

La disponibilidad de capital, especialmente el económico, tanto por parte de la población como por parte del estado apareció como central para la mayoría de los actores públicos (HAB, IPLAM y CAT). Las dificultades económicas de los hogares para acceder a la tierra frente a su elevado valor y la deformación de precios existentes fueron reiteradas. A nivel de la población, esta falta de recursos se relacionó con factores ajenos al soporte físico de la ciudad; es decir, con la ausencia o mala calidad de las condiciones laborales de los hogares, asociada a la falta de acceso a la educación o a las diferencias culturales, vinculadas a su vez a

---

[10] *ESCR: "Es parte de una discusión profunda que tiene que ver cómo se toma a la tierra. Si se la toma como mercancía. Tiene que ver con la regulación de la municipalidad, la puja del mercado."*
HAB: "Se ve más afectada las clases más vulnerables y también la clase media."

[11] *EMP Coop 1:"Afecta a los sectores más desprotegidos y a los que pretenden buscar un lote para autoconstrucción o a través de ONG (Mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.), a los que quieren hacer nuevos loteos".*
CAM 1: "A todos, a todos los sectores, cuando tenés una cloaca sirviendo una calle es problema de todos, cuando tenés problemas de alumbrado público es problema de todos, gas estamos todos con problemas."

la capacidad de esfuerzo y orientación al desarrollo productivo de los sectores sociales[12].

Esta perspectiva se emparenta al planteo teórico de la "cultura de la pobreza" de Lewis (1961), quien adjudicó ciertos rasgos culturales inherentes a ciertos sectores más desfavorecidos o con características culturales prototípicas que impedirían la superación o progreso material. De este modo, si bien se reconocen desigualdades, las mismas se refieren a una lógica de la "ley del más fuerte" apelando a cierto enfoque evolucionista que justificaría que unos progresen o accedan al suelo antes que otros.

Para los actores privados, la normativa fue percibida como regulación del estado que inhibe o dificulta el accionar privado, sin reconocer su necesidad como instrumento de producción o promoción de una ciudad integrada y equilibrada. A raíz de esta perspectiva reclamaron una baja de restricciones y aumento de flexibilidad normativa, argumentando que dichas medidas beneficiarían a sectores sociales que hoy no logran acceder a la tierra por los costos del suelo urbano, enfatizando que por esta sobre exigencia se limitan las intervenciones de mercado que beneficiarían el desarrollo de la ciudad. Variables políticas y técnicas cobraron así relevancia entre las representaciones, poniendo en evidencia esta constante tensión[13].

En cuanto a la ***valoración de las intervenciones gubernamentales*** existieron apreciaciones diversas. Entre las positivas, los actores públicos destacaron aquellas prácticas que refuerzan –por criterio de subsidiariedad- la responsabilidad municipal en la producción y el acceso al suelo y a la vivienda[14] y también aquellas de resistencia social ante conductas especuladoras como "Paren de demoler Alberdi". Por su parte, los actores privados mencionaron al municipio (específicamente CAM 1 referenció al IPLAM) como encargado de planificar la ciudad a largo plazo (20-30 años). Entre las funciones que se le reclamó se mencionó la necesidad de establecer una política de suelo, así como revisar y unificar normativas frente a

---

[12] *HAB: "La causa principal es la falta de recursos económicos estatales y la falta de recursos de la población para acceder al suelo".*
IPLAM: "Te digo que existe una falta de desarrollo del sector productivo, lo que hace que quede de generación en generación esta falla".
ESCR: "La principal causa del problema de la tierra es la falta de generación de puestos de trabajo. Falta de trabajo, falta de recursos para tener ingresos suficientes. (...) Falta de acceso a la educación, es un problema más macro del que se derivan todos los otros".

[13] *EMP 2: "Entonces el problema no es si te aprueban una cosa que es de esta manera u otra. Uno estaría dispuesto a someterse a todas aquellas cuestiones razonables para buscar un modelo de ciudad, pero lo que se necesita es una aprobación rápida porque el no hacer indefectiblemente nos lleva a desaparecer. Entonces la burocracia y la ineficiencia hace que uno haga de una manera que no está acompañado por, (...), el área administrativa del estado, que es la que autoriza este tipo de cosas. Entonces, por lo general, las empresas, en general, y los profesionales, están liberados a su buen actuar bajo las responsabilidades o criterios comerciales o criterios sociales que tienen, pero no te acompaña una administración fuerte que te diga "bueno, nosotros queremos este tipo de ciudad".*

[14] HAB mencionó como ejemplo el caso lindero a Nuestro Hogar III donde el municipio ayudó a organizar en cooperativa a 80 familias que estaban dispuestas a juntarse para comprar un lote y se comprometió a ayudarlos a regularizar.

la burocracia e ineficiencia existente en la gestión pública[15].

Sin embargo primaron las representaciones de carácter negativo. Por un lado fueron recurrentes las opiniones de ambos grupos de actores relacionadas a la falta de comunicación y articulación entre los distintos niveles del estado (municipal, provincia y nacional), destacando la capacidad jurídica de los municipios sobre el ejido urbano, aunque en ocasiones ésta se ve desplazada o remplazada por decisiones gubernamentales de los estamentos superiores lo cual provoca consecuencias desfavorables. Esta falta de coordinación se materializa en el territorio, donde la ausencia de una localización concreta de los acuerdos a los que el municipio arriba con la provincia o la nación impiden la planificación equilibrada del crecimiento metropolitano[16].

Otras representaciones, relacionadas al accionar reactivo y favorecedor de los sectores desarrollistas por parte del estado y la supeditación del accionar municipal por sobre los niveles superiores resultó un factor señalado y a superar en las intervenciones, desde el reclamo de mejorar la capacidad del gobierno local de administrar su territorio y particularmente el crecimiento de la ciudad. Estas representaciones se encuentran asociadas a los criterios de subsidiariedad y de sostenibilidad social (los cual supone que sólo cuando la institución más cercana al problema tenga competencias suficientes pero carezca de los recursos necesarios, la instancia superior en jerarquía administrativa podrá proveer los recursos o facilitarle el acceso a los mismos, pero debe permitirse que la instancia original mantenga el control y la iniciativa de la gestión). Sin embargo es importante detenerse en el problema de las competencias para resolver los problemas de superposiciones jurisdiccionales que inevitablemente se producen en los proyectos urbanos (Gargantini y Peralta, 2008).

En general, ambos actores manifiestan conocer las ***herramientas, instrumentos o normativas de interés***. La Ordenanza N°12077 de Convenios Urbanísticos[17] (2012) aparece como la más mencionada, resultando un instrumento adecuado para la negociación individual y siendo

---

[15] *CEDUC: "Confiamos algún momento en el PEGBA municipal. Después está el IPLAM, el Instituto de Planificación. Están trabajando hoy sobre un sector, para ver de modificar la normativa de un sector a ver si encarando por sectores se puede ir haciendo las modificaciones urbanas que hagan falta."*

[16] *EMP 3: "Que la institución municipal asuma su responsabilidad de políticas de estado referida al crecimiento urbanístico."*

EMP 2: "Ha habido muchas intenciones de generar políticas de estrategia. Hoy mismo hay un instituto de planificación en la Municipalidad pero su rol es totalmente pasivo."

HAB: "La única manera de abordarla es la articulación de los tres niveles, hay necesidades mutuas (...) si la provincia necesita suelo, siempre tendrá que venir a la muni por el cambio de patrón (por ejemplo) y la provincia puede ejecutar viviendas."

PLAURB: "Yo creo, a nivel personal que hay una gran desarticulación en los niveles del estado y esto no solo en cuestiones políticas sino operativas".

[17] Ordenanza marco que se utiliza como instrumento de reglamentación de acuerdos públicos-privados que posibilita cambios normativos de los usos del suelo a cambio de la recuperación de plusvalía urbana.

valorado frente a una planificación integral y consensuada.

Las herramientas de gestión fueron fuertemente enfatizadas por sobre las de planificación, en coherencia con las causas arriba expuestas. También pudo rescatarse un particular temor por parte de los actores privados de la aplicación de la Ley provincial de Ambiente, citada por CAM 1 y CAM 2, dada su condición restrictiva y "en exceso limitante" de actividades industriales y comerciales, haciendo especial énfasis en la incapacidad técnica del municipio y de la provincia para instrumentar y aplicar dicha normativa. Esta referencia hace posible visualizar el peso mediático, de opinión pública y los costos políticos posee la referencia a fundamentos vinculados a la sostenibilidad y el cuidado o preservación de los recursos y medios naturales por sobre los derechos sociales a la hora de defender el derecho a la ciudad y el acceso a la tierra.

En cuanto a las ***prácticas de resolución/ superación de los conflictos***, en su mayoría los agentes públicos y privados coinciden en la necesidad de mejorar la articulación municipalidad-provincia, no sólo a nivel de datos y digitalización de la información disponible sino en términos institucionales. Los representantes de HAB, PLAURB, CAT y ESCR explicitaron la necesidad de contar con un órgano coordinador integral del desarrollo metropolitano encabezado por el Instituto de Planificación Provincial (IPLAM Provincial), que favorezca la localización concreta y conjunta de los acuerdos a los que se arriben. Incluso visualizaron como estratégica esta articulación con el nivel provincial como fuente de recursos ante la dificultad de financiación municipal[18].

En el caso de los actores privados, se mencionó al municipio como responsable de la falta de negociación, articulación y acceso al financiamiento para inversiones en infraestructura. Frente a ello se percibe una transferencia hacia el sector privado de la responsabilidad de proveer servicios, de planificar el crecimiento urbano y de mediar en las negociaciones inter niveles e inter actorales necesarias. Las representaciones se caracterizaron en plena coincidencia en la descalificación del accionar público, dada su inacción e intervenciones reactivas, baja severidad en el cumplimiento normativo y escasa profesionalización e inoperancia de sus agentes[19].

---

[18] *PLAURB: "Deberían existir órganos que coordinen los esfuerzos, que podría ser el IPLAM de la provincia, que se encargue de bajar el crecimiento territorial y económico de la nación y que se encargue de alinear los programas de la provincia y canalizarlos hacia el desarrollo de las distintas localidades que conforman la metrópoli urbana y organizar un plan territorial. En esa línea de pensamiento si se podría, que toda la plata de la nación en materia de generalización de créditos pueda ser canalizado en la provincia misma para decidir a dónde van a ir orientados esos esfuerzos y así cada municipio prepararse en el marco de un plan metropolitano"*

[19] *CAM 1: "Nuestra Cámara ha puesto en funcionamiento un Instituto de estudios urbanísticos, o sea estamos abocados a integrar soluciones a la municipalidad desde el punto de vista de calidad urbanística." "Desde acá*

En relación a las representaciones sobre los ***tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores,*** entre los más influyentes en políticas de suelo según los actores públicos fue mencionado el estado en general y sus organismos especializados; a su vez, dada su injerencia jurídica, los organismos municipales fueron los más referenciados; y en contraste con las valoraciones precedentes, se consideró como de mayor influencia a organismos relacionados con la planificación. Sin embargo, los actores privados no reconocieron este rol de influencia en el estado. Ambos grupos de actores (CULT, CAT, IPLAM, CAM 1, EMP Coop 1, EMP 2, EMP 3, CAM 2) establecieron coincidencia en considerar con mayor influencia a los desarrollistas. Se reconoció que están mejor organizados, tienen conocimiento y manejo de las ordenanzas, lo que los hace más eficientes y ágiles en sus gestiones[20].

La gestión estatal se posiciona así por detrás de los grupos económicos, a los que se intenta captar mediante facilidades tales como la Ordenanza de Convenios Urbanísticos. Este ingreso de recursos que la Ordenanza posibilita permite hacer obras y mantener la gestión en funcionamiento, por lo cual queda necesariamente priorizado frente a las necesidades de los vecinos, ocasionando un déficit en la ejecución de obras necesarias. En este sentido se ha podido relevar que el sector privado se visualiza con amplio margen de acción y posibilidades, ante un estado percibido como ausente e incapaz de articular políticamente recursos e intereses, rol que es suplido expresamente por los primeros.

Como contrapartida, las organizaciones sociales fueron consideradas como influyentes sólo para algunos actores estatales, reconocidas como la forma de conectar al estado (que es quien realmente tendría poder de gestión y económico) con las necesidades concretas de los vecinos (los cuales solos no tendrían entidad y no alcanzarían el poder necesario presentándose individualmente).

En relación al intercambio de información, las representaciones de ambos actores no encontraron puntos de concomitancia, aunque se distingue en ambos una vinculación centrípeta en las redes de comunicación. Esto es, para cada grupo de actores las fuentes de información son sus pares por lo que no existe articulación inter actoral en este sentido. Si

---

iniciamos todas las gestiones políticas para solucionar el tema del gas en la ciudad. Conseguimos sentarlos en una mesa al banco de la Provincia de Córdoba, a la Municipalidad y nosotros (...)".

[20] *CULT: "El motivo por el que los desarrollistas son influyentes es porque "es el que paga" o son los que tienen los recursos para construir la ciudad."*
IPLAM: "Grupos desarrollistas, (...) Reales constructores de la ciudad hoy."
EDIS: "Pero en general los que más influyen son, evidentemente, aquellos que tienen intereses."
CAT: "Los desarrollistas son los que tienen más interés en participar, son los interesados en saber cuáles son las políticas de desarrollo urbano. Para dónde van a ir la infraestructura, los servicios. Todas las semanas los empresarios vienen a reuniones por el Plan del parque industrial".

bien se reconoce la necesidad de trabajo entre los tres niveles de gobierno, sólo HAB nombra al gobierno provincial como agente con quien intercambia información, y ningún entrevistado nombró al gobierno nacional. Aun considerando el total de los tipos de relaciones indagadas, ningún organismo provincial ni nacional es nombrado más de una vez, mostrando una dispersión alta en términos de influencia. A su vez, aparecen como actores vinculados instituciones académicas como la Universidad Nacional de Córdoba, refiriéndose exclusivamente al intercambio de información con el Observatorio Urbano.

Por su parte, y acompañando la consideración de los actores influyentes circunscripta al campo de acción, los actores privados mencionan relación frecuente con todos los "sectores influyentes", entendiendo por ellos a los sectores financieros como los bancos y la Fundación Mediterránea[21], por lo cual la acción conjunta entre pares se valora positivamente, inclusive cuando asume funciones supletorias del mismo estado[22].

En cuanto a los actores con los que se tiene una relación conflictiva, llamó la atención la concurrencia de los actores públicos en mencionar a organismos o instituciones del propio estado en este punto. Se representan desvalorizaciones del accionar legislativo (Consejo Deliberante). Entre organismos que deben articular decisiones manifiestan posiciones antagónicas, configurando una lucha intestina en el accionar público.

A diferencia de la auto referencia de los representantes estatales, los privados declaran no tener ningún vínculo conflictivo, adhiriendo a una lógica de negociación constante con todos los actores como estrategia de viabilización de su accionar sectorial. Sin embargo, entre sus percepciones el municipio, los ambientalistas y algunos especialistas de las universidades o CONICET figuran entre los sectores con los cuales poseen discrepancias importantes. Organizaciones como la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, los ambientalistas, la Unión de Industriales de Córdoba, el Estado Nacional (tras la aplicación del Programa PROCREAR), son mencionados desde la percepción de ser influyentes por la obstaculización de acciones urbanas que provocan en el libre accionar privado. Entidades de corte académico, como las universidades y CONICET se visualizan como actores que no aportan al desarrollo urbano de

---

[21] La Fundación Mediterránea es una asociación civil sin fines de lucro creada en la ciudad de Córdoba, en 1977, por iniciativa de 34 empresas de la provincia, con el objeto de "promover la investigación de los problemas económicos nacionales, contribuir al mejor conocimiento y solución de los problemas económicos latinoamericanos". Son fervientes defensores de la eliminación de las retenciones y de la liberalización de la economía. En la década del `80 y `90 estuvo dirigida por Domingo Cavallo.

[22] *EMP 2: "Una entidad como puede ser la Fundación Mediterránea, la Bolsa de Comercio, instituciones que superen el mediano plazo, ese es un déficit que habría que modificar. Más por EDISUR con la CEDUC, que es la Cámara de Empresarios Desarrollistas en la cual yo soy autoridad y se mantiene con todas las jurisdicciones del estado, con todos los Colegios Profesionales, con el Consejo Deliberante. Bueno es permanente, con los bancos."*

la ciudad[23].

Cuando se indagó sobre ***otras instituciones especializadas en el tema de suelo***, la concurrencia hacia las instituciones académicas, en particular la UNC fue la que reunió más adhesiones. Para los actores privados, si bien se reconoce que son muchas, se las percibe poco vinculadas y con escasa incidencia en la definición de políticas urbanas. Se admite la contratación de referentes puntuales (consultores) ante la necesidad de estudios particularizados[24]. Es interesante la postura del entrevistado de CAT, quien consideró que los expertos en general no hacen aportes constructivos y que sólo se manejan con su propio equipo[25].

Conclusiones

Los conflictos urbanos refieren a realidades sociales con bases materiales y objetivas que las definen pero que permanecen latentes definen pero que permanecen latentes si no son socialmente problematizadas. Su interpretación social e instalación en la agenda pública depende de los modos en que los actores sociales definen una situación como problemática e identifican sus estrategias de abordaje.

A la luz de los análisis expuestos, se presenta la disimilitud sustancial entre actores en la consideración del acceso al suelo como conflicto prioritario en la ciudad. Aunque los actores públicos entrevistados visualizan el acceso y gestión del suelo urbano como problemática, resulta interesante la comprobación de que la disciplina de origen de los referentes entrevistados a cargo de los organismos públicos (en su mayoría arquitectos), condiciona sus representaciones y modos de actuación. Esto plantea importantes desafíos a los espacios de formación especializada y reclama la conformación de equipos interdisciplinarios y articulación inter-institucional.

La identificación y representaciones sobre los conflictos urbanos de los actores privados,

---

[23] *EMP 2: "Nuestro problema, básicamente de nuestra organización, inclusive de la universidad, es un problema de gestión de todos los organismos. A nosotros los organismos nacionales nos tocan poco. Sí hay una gran influencia del estado Nacional en lo que hace al acceso al suelo a determinados sectores de las sociedades que sólo lo pueden hacer a través de asistencia crediticia, por ejemplo el plan PROCREAR. Para eso hace falta que haya instrumentado determinados mecanismos que no están dadas las condiciones para que funcione."*

[24] *CAM 1:"Hay especialistas, nosotros invitamos una vez un urbanista, con antecedentes importantes para que nos aconseje, si estamos en el tema de ambiente, también se busca un especialista en ambiente, etc. Sí, tenemos contacto con todos ellos, muchos son contactos institucionales y cuando hay que encargar un trabajo, se encarga y se paga."*

ESCR: "Todos son especialistas en diagnósticos pero no brindan propuestas, critican por afuera pero no se preocupan para tomar contacto, para conocer las políticas y soluciones del gobierno. Hay un montón de estudios universitarios que jamás le pidieron opinión al gobierno. Éste es el primero (...) Los aportes tienen que ser siempre constructivos."

quedan limitadas sólo a aquellos que afectan directamente a su actividad central o de interés como representantes. La priorización se referencia a problemáticas y dificultades propias que limitan la actividad desarrollada y especifican intereses particulares figurando su identificación como grupo exclusivo. De esta manera, la dinámica económica-financiera de acumulación capitalista del modelo vigente, se expone a través de sus actores representantes como capaz de intervenir en las decisiones del estado, tanto a través de pedidos de eficientización de la actividad burocrática como en requerimientos particulares de inversión sobre la infraestructura urbana a financiar o condicionando las decisiones de planificación urbana.

Como fue mencionado, el espacio es uno de los lugares donde se ejerce y se afirma el poder (Bourdieu, 2000). En ese sentido, las relaciones de poder en la ciudad de Córdoba por parte de los actores privados, se manifiestan claramente en las representaciones coincidentes sobre la priorización de conflictos en el espacio urbano y sus caracterizaciones. Se expresa la trama de intereses que son ponderados y beneficiados por parte de estos agentes, en articulación con el sector público, exponiendo un lugar predominante en la gobernanza del suelo urbano.

Entre las principales causas detectadas, la ausencia de planificación urbana fue reconocida tanto por los mismos organismos responsables como por aquellos que operan en el territorio con actividades comerciales. Así, aun cuando la mayoría de los actores públicos entrevistados ocupan cargos políticos, sus representaciones dan cuenta de su escasa participación e influencia en los espacios donde se estarían tomando las decisiones centrales. Esto también se asocia a las percepciones expresadas acerca de la falta de organización y coordinación político-operativa entre las instituciones relevadas, como también a la necesaria disponibilidad de recursos para poder hacer frente a los problemas urbanos de la ciudad.

De esta manera la dinámica capitalista global se expresaría interviniendo en los niveles jerárquicos más altos del estado, tanto mediante la financiación como en las decisiones estratégicas en materia urbana y de provisión de infraestructura, condicionando el crecimiento de la ciudad. Este proceso se ve favorecido por la ausencia de un marco general de ordenamiento y desarrollo territorial por parte de los niveles provincial y nacional que oriente las decisiones locales. Ante estas situaciones, los recursos técnicos existentes (tanto en la propia estructura administrativa del estado como en espacios académico-profesionales de la ciudad) y las necesidades de los sectores comunitarios quedarían relegados y en una posición de desprotección. Sólo parecen ser considerados cuando sus reclamos quedan alineados con los objetivos del mercado, dada la manifestación explícita de la importancia estratégica de la disponibilidad de recursos económicos para acceder a los lugares de decisión.

Como se expresa en las respuestas de los entrevistados, los actores privados se asignan abiertamente su genuina capacidad de intervenir en las decisiones públicas sobre la construcción de la ciudad, fundamentando que poseen información y conocimientos específicos, los cuales no son accesibles para el resto de la sociedad. En este sentido, se instituyen como actores que pueden presionar al estado y negociar con él de forma particular en relación al suelo y uso del espacio urbano. En este aspecto, se representa a los actores públicos en dos sentidos contrarios: se los visualiza como obstaculizadores (límites a la intervención privada) y como agentes permisivos en la aplicación discrecional de la normativa; a la vez que son señalados como fuente de soluciones si se eficientiza la actividad burocrática, reafirmando la lógica del libre mercado y la concepción del rol del estado en la regulación e intervención de las actividades comerciales y productivas.

De esta forma la función reguladora del estado frente a los intereses particulares queda desdibujada, no sólo por presiones de los sectores de poder e intereses eleccionarios particulares, sino también por bases culturales de la propia ciudadanía que no visualiza la necesidad de reclamar enfática y masivamente dicha intervención o regulación, alejando así la posibilidad de garantizar el derecho a la ciudad a sus habitantes.

Bibliografía

ARGENTINA, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, (2010). *Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, indicadores económicos.*

ALBA, R. D; (1982).“Taking stock of network analysis”, en: Research in the Sociology of Organizations 1:39-74.

AZUELA; (2008). Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. México D.F.: Siglo XXI Editores.

BAGNERA, P; (2016). El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano. Libro digital, PDF. 1a ed. CLACSO, Buenos Aires.

BORJA, J; (1975). Movimientos sociales urbanos. Ediciones Siap-Planteos. Buenos Aires.

BOURDIE, P; (1997). Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Anagrama. Barcelona.

BURT, R.S; (1980). “Models of network structuren”, en: Annual Reuiew of Sociology 6: 79-141.

CAPDEVIELLE, J; (2016). “El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales de la ciudad de Córdoba, Argentina.” Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 25 (2): 177-196.

CAPDEVIELLE, J. y GIOVINE M; (2014). El espacio urbano de la ciudad de Córdoba: análisis de las incidencias de las políticas públicas y los grupos "desarrollistas". XI Congreso Argentino de Antropología Social Edgardo Garbulsky. Rosario, Argentina.

CISTERNA, C; MONAYAR, V y PEDRAZZANI, C; (2012). “Estructura urbana y estructura de precios del suelo. Análisis de las transformaciones del espacio urbano en la zona noroeste de la ciudad de Córdoba-Argentina”. Breves Contribuciones del I.E.G. (23), 31-53.

DÁVILA, D; (2013)”Tierra cada vez más cara y escasa”. Diario La Voz del Interior. Sección Negocios. 24 de febrero de 2013. Córdoba. [En línea] http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa).

DEL RÍO, LANGARD, RELLI, CORREA, MARICHELAR Y PEDERSOLI; (2011). *Apuntes sobre la apropiación y el derecho a la ciudad.* UNLP. Revista Herramienta N° 48. Versión digital. Disponible en

http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-48/apuntes-sobre-la-apropiacion-y-el-derecho-la-ciudad.
DUFOUR, D.R; (2009). “Gobernanza versus Gobierno”, en: Cuadernos de Administración Nº 41 / ene. - jun. 2009. Universidad del Valle. Colombia. [En línea] http://www.redalyc.org/pdf/2250/225014901003.pdf
ECHEVERRÍA, M. y RINCÓN, A; (2000). Ciudad de Territorialidades - Polémicas de Medellín. Centro de Estudios del Hábitat Popular; Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.
FERNÁNDEZ WAGNER, R; (2011). “Villa Soldati y la necesaria reforma urbana en Argentina”, en: Café de las ciudades. [En línea] http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_99_2.htm.
GARGANTINI, D. y PERALTA, J; (2008). “Hábitat y sostenibilidad social urbana. Criterios para la formulación y evaluación de proyectos socio-habitacionales”, en: MW Revista del Centro Marina Waisman de Formación de Investigadores en Historia y Crítica de la Arquitectura Nº10. Córdoba, Argentina.
GARGANTINI, D., PASQUALE, F. y GARBELOTTO, L. (2014). “Las políticas de acceso al suelo urbano como condicionantes del derecho a una vivienda digna: repensar las categorías de análisis”, en: Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo Vol. 7, No. 13, enero-junio 2014. Bogotá, Colombia.
GARGANTINI, D. Y MARTIARENA, M. (comp); (2016). Córdoba capital: tierra de conflictos. EDUCC. Córdoba, Argentina.
GUBER, R; (1991). El salvaje metropolitano. Editorial Legasa. Buenos Aires.
INCAM (2010) Plan Provincial de Desarrollo Regional. Diagnóstico de Prioridades Regionales. Preliminar. Córdoba, Argentina: Gobierno de la Provincia de Córdoba.
LEFEVBRE, H. (1969). El derecho a la cuidad. Ediciones Península. Barcelona.
---------- (1972). La Revolución Urbana. Alianza Editorial. Madrid.
LEWIS, O. (1961) Antropología de la pobreza. México: Fondo de Cultura Económica.
MARENGO, C. y ELORZA A; (2014). “Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008”. En: Revista EURE, Vol. 40, Nº 120, 111-133.
MELÉ, P. (2011). Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique. Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 216 p. Estudios Demográficos y Urbanos, 29 417-428. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31234163007.
MELUCCI, A. (1999). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: México.
SMOLKA, M. Y MULLAHY, L.(edit); (2007). Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge, EEUU: Lincoln Institute of Land Policy. [En línea] http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas.
SUBIRATS, J y BURGUÉ, Q; (2005). “Políticas sociales metropolitanas” en Gobernar las metrópolis; Rojas, E; Cuadrado, J.R. y Fernández Güel, J.M. (ed). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington
THWAITES REY, M; (2010).” El Estado en debate: de transiciones y contradicciones”. Crítica y Emancipación. Pág. 9-24.Año II Nº4, Segundo semestre 2010, CLACSO, Buenos Aires.
----------; (2010).”Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?”, en: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano Nº 32. Julio 2010. CLACSO, Buenos Aires.
THWAITES REY, M. Y OUVIÑA, H. (2010). “La estatalidad latinoamericana revisitada”, El Estado en América Latina: continuidades y rupturas (pp.51- 52). Editorial Arcis. CLACSO. Colección Grupo de trabajo. [En línea] http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar /CLACSO/ gt/20121127121700/ ElEstadoen AmericaLatina.pdf.
TILLY, CH. (1978). From Mobilization to revolution. Random House. Nueva York.
“Por la soja, la población del interior crece a mayor ritmo”; (2012, 23 de abril) La Voz del Interior. p. 1-A. Córdoba, Argentina.
“Buscan generar lotes”; (2014, 24 de marzo) Telam: Economía. Argentina. [En línea] http://www.telam.com.ar/notas/201403/56476-buscan-generar-suelo-urbano-para-viviendasdel-plan-procrear.html.