UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Ciudad en disputa: representaciones y estrategias de articulación-acción de actores sociales en el gobierno del suelo urbano. El caso de la ciudad de Córdoba

Año
2017

Autores
Gargantini, Daniela; Peresini, Natalí y
Alvarado, Mónica

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María.**

CITA SUGERIDA
Gargantini, D.; Peresini, N. y Alvarado, M. (2017*). Ciudad en disputa: representaciones y estrategias de articulación-acción de actores sociales en el gobierno del suelo urbano. El caso de la ciudad de Córdoba.* Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

1º CONGRESO DE CIENCIA POLÍTICA – UNVM. 31/10 a 02/11//2017 - 20 Años de Ciencia Política en la UNVM Transformaciones de los Estados y las Democracias en América Latina

Mesa de Ponencias: Desarrollismo inmobiliario: Poder ciudadano, Poder de Mercado y Poder político. Coord. Dra. Virginia Sabattini (IAPCS – UNVM)

Título Ponencia: Ciudad en disputa: representaciones y estrategias de articulación-acción de actores sociales en el gobierno del suelo urbano. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina) [1]

Áreas temáticas: Estado, Gestión y Políticas públicas

Autores:

- *Gargantini, Daniela.* CONICET- Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Igualdad 3585 - Villa Siburu – Córdoba, Argentina. C.P: 5003HG Córdoba, Argentina. dgargantini@ceve.org.ar
- *Peresini, Natalí.* CONICET- Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Igualdad 3585 - Villa Siburu – Córdoba, Argentina. C.P: X5003BHG Córdoba, Argentina. nataliperesini@ceve.org.ar
- *Alvarado, Mónica.* CONICET- Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) / Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB) FAUD-UNC. Av. Vélez Sarsfield 264, X5000JJP Córdoba, Argentina. monica.alvarado@conicet.gov.ar

RESUMEN

La ciudad, como espacio de disputa, 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 de

[1] Expuesta en el I Congreso de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María. Villa María, 31/10 al 02/11/2017. Campus de la UNVM. Dentro de la MESA DE PONENCIAS: *Desarrollismo inmobiliario: Poder ciudadano, Poder de Mercado y Poder político*, organizada desde el Proyecto de investigación del IAPCS de la UNVM, (2016/2017) *Estado, urbanismo y poder. El desarrollismo inmobiliario en la ciudad de Córdoba. 1990-2014.* Dra. V. Sabattini

mayor conflictividad 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 de la producción física y simbólica de la ciudad.

En la presente ponencia se exponen las conclusiones de la investigación referida al estudio del gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina) durante el período 2012-2016, a partir de la indagación y confrontación de las representaciones de los diversos actores involucrados (públicos, privados y comunitarios), articuladas según sus lógicas de actuación diferenciadas.

Desde un enfoque cualitativo, la investigación pretende contribuir en el reconocimiento de los actores sociales más influyentes en el gobierno del suelo de la ciudad y las distintas representaciones de los conflictos de intereses que se generan, su priorización, capacidad de negociación con otros actores considerados estratégicos y las posibles soluciones o intervenciones que se podrían tomar ante los mencionados conflictos.

Los resultados obtenidos apuntan hacia una comprensión del complejo entramado de intereses y relaciones de poder que actualmente moldea las transformaciones en la ciudad y la apropiación del espacio.

Palabras claves: gobierno de suelo urbano - actores sociales - representaciones

Introducción

A partir del nuevo ciclo económico desencadenado como respuesta al agotamiento del modelo de acumulación y crecimiento de los años setenta y de las profundas transformaciones en el plano tecnológico, económico, cultural y político puestas en marcha por parte de naciones y empresas para reafirmar las condiciones más adecuadas para el despliegue de la dinámica capitalista (De Mattos, 2006, 2010), las ciudades comenzaron a adquirir una nueva posición en la economía global y fueron ingresando en la lógica de la competitividad impuesta para participar en el nuevo escenario, a través de estrategias económicas y políticas de apertura externa y desregulación propias del neoliberalismo.

Con ello se han generado efectos sobre las dinámicas sociales y territoriales que incluyen, entre otros, la desregulación y la creación de infraestructuras que facilitan la mercantilización de bienes y servicios (Theodore, Peck, & Brenner, 2009), incluidos el suelo, la vivienda, los equipamientos y la infraestructura, privilegiando el mercado en la regulación de la vida económica y el interés individual en la vida social (De Mattos, 2007), e imponiendo de

manera más rigurosa la exigencia de obtención de renta, aunque ello excluya a amplios sectores de población.

En ese contexto, los procesos de planificación urbana y de configuración territorial de las ciudades latinoamericanas se encuentran sujetos a una serie de tensiones a partir de un triple proceso de integración complementario: por un lado a la economía y redes globales, donde la propia dinámica capitalista favorece configuraciones territoriales inequitativas que se consolidan bajo una lógica de acumulación; por otro lado, a articulaciones inter-jurisdiccionales específicas y a estructuras de gobierno, donde la decisión política da lugar a procesos de planificación y construcción de ciudad en función de la disputa de los distintos sectores; y por último, a una sociedad local, donde se destaca el reclamo de los diferentes actores locales como participantes de dicho proceso (Catenazzi; Reese, 1998).

En los procesos desplegados en la ciudad, demandan identificar tres lógicas que interactúan de manera compleja y contradictoria y que permiten caracterizar los diferentes actores involucrados en función de los intereses y prioridades que guían sus acciones (Herzer y Pírez, 1994): la lógica de obtención de ganancia al interior de un sistema de relaciones competitivas, por la que se orientarían actores empresariales individuales o aglomerados y en donde predomina la racionalidad económica y mercantil; la lógica de la necesidad, en la que la producción de la ciudad la realizan aquellos grupos sociales (de manera individual o colectiva) que no logran satisfacer las condiciones básicas para su reproducción a través de la lógica de mercado; y la lógica estatal o aquel conjunto de tomas de posición (acción u omisión) respecto a la producción de la ciudad que garantizan el sustento para el despliegue de las otras lógicas y que por lo tanto inciden en la configuración de la estructura urbana.

Desde el punto de vista al que adhiere este trabajo, se considera que el Estado no resulta una esfera autónoma e independiente de la estructura social, sino que es una forma política de dominación co-constitutiva del capitalismo. Tampoco puede definirse como simple "representante de los intereses de clases dominantes", ni como un "árbitro neutral", o como una arena que facilita la negociación entre actores antagónicos, por el contrario, es garante, articulador y regulador de las relaciones de poder, de tal forma que la asimetría existente, en cuanto a distribución de recursos y de poder, siempre sea reproducida (O´Donell, 1978;

Ouviña, 2002). De esta manera, aunque el Estado no actúe directamente - o no se presente - con la lógica competitiva, lucrativa y de acumulación propia del capital, sí se alinea con ella para garantizar el modo de producción en su conjunto, aun llegando –eventualmente- a ir en contra de intereses conflictivos de algunos capitalistas individuales (Thwaites Rey, 2005). Su accionar se despliega como resultado de relaciones de fuerza, de la capacidad de movilización de una multiplicidad de actores con posiciones e intereses particulares, y como parte de los procesos que se tejen alrededor de cuestiones que son consideradas cruciales para la reproducción del orden social. En ese sentido, tampoco puede definirse al Estado como un cuerpo monolítico, que emite decisiones homogéneas y unívocas, pues las agencias, instituciones y tramas burocráticas en su interior cristalizan precisamente los diversos intereses del conjunto de actores involucrados. (Oszlak, 1991).

Unido a ello y a partir de los aportes de Lefebvre (1969), podemos entender la ciudad como espacio socialmente construido, que posee propiedades estructurales en tanto opera como lugar donde ocurre la producción y reproducción de las condiciones de existencia, pero a su vez, como "medio donde se absorben, capitalizan y valorizan los excedentes de producción" (Harvey, 2007). Comprendemos además, en el sentido planteado por Rodríguez y Di Virgilio (2011), que la producción y apropiación del territorio y particularmente del suelo (junto con la tecnología, el conocimiento y el trabajo) definen el potencial productivo de una sociedad, en tanto es considerado por un lado, como bien colectivo con valor de uso, no mercante y base material necesaria para la subsistencia, y simultáneamente, con valor de intercambio al tratarse como mercancía. El consecuente suelo urbano resulta así en objeto de disputa entre las clases sociales, los unos para asentarse en un lugar, y más aún para acceder a un hábitat digno y los otros para generar ganancia a través de la sobreexplotación del mismo (Topalov, 1979). Este proceso es inherente a la urbanización capitalista y se expresa en las particulares estructuras urbanas generando situaciones conflictivas y diferentes modos de intervención estatal. En relación a esto, puede afirmarse que la lucha de clases se encuentra siempre espacializada, ya que siempre tiene un anclaje material y geográfico (Ozlack, 1991; Ouviña, 2002) y en ese sentido la forma en que se ordena y planifica el territorio representa la jerarquía del poder, y las políticas urbanas - como intervenciones estatales - expresan el estado de dichas relaciones de poder (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

De esta manera, cuando nos referimos al gobierno del suelo urbano, queremos hacer referencia a las intervenciones del Estado frente a la cuestión socialmente problematizada en torno al acceso, apropiación y uso del suelo y que son expresadas en políticas urbanas y sucesivas tomas de posición por parte de los distintos niveles estatales – locales, nacionales o regionales-, entendiendo a su vez, que estas son resultado de un proceso político que involucra a una multiplicidad de actores afectados por la cuestión y que buscan realizar sus intereses particulares (Oszlak y O´Donell, 1982).

A partir de estas consideraciones se entiende que existen situaciones de conflicto que son derivadas del entramado de relaciones contradictorias surgidas entre los diferentes actores en torno a la producción de la ciudad, y en ese sentido pueden producirse restricciones al derecho a la ciudad[1] cuando se generan situaciones "objetivas", pero también "subjetivas" de vulneración de los mismos. Como expresa Azuela (2009), las situaciones de conflictividad pueden producirse también por las representaciones sociales que tienen los diferentes actores respecto a la insatisfacción, incumplimiento o falta de atención de cuestiones contempladas o no dentro de los marcos normativos formales. En este sentido cobra importancia la noción de representaciones sociales elaborado por Moscovici (1979), como un corpus organizado de conocimientos gracias a los cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, haciendo referencia a una forma de pensamiento que sintetiza explicaciones acerca de cómo cada grupo social piensa y organiza su vida, constituyendo modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal (Jodelet, 1986). De esta manera, el acceso, uso y control del suelo urbano son considerados como conflictos centrales en nuestras ciudades -particularmente en la ciudad de Córdoba como ámbito referencial de análisis (Gargantini & Martiarena, 2016)- por lo que considerar las representaciones y redes de interacción de los actores involucrados, favorece y potencia la comprensión de la producción física y simbólica de la ciudad.

---

[1] Esta categoría planteada inicialmente por Lefebvre (1969) y luego retomado en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del Foro de las Américas (2004), refiere a un concepto amplio que permitiría a todos los habitantes reclamar el derecho de un hábitat digno y a conquistar el derecho a re-apropiarse de aquella ciudad de la que fueron sustraídos por cuenta de la lógica mercantilizadora para la ampliación del capital.

Para 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).

Bajo estas concepciones, se exponen las conclusiones de la investigación referida al estudio del gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina) durante el período 2012-2016, a partir de la indagación y confrontación de las representaciones de los diversos actores involucrados (públicos, privados y comunitarios), articuladas según sus lógicas de actuación diferenciadas[2]. Los resultados obtenidos apuntan hacia una comprensión del complejo entramado de intereses y relaciones de poder que actualmente moldea las transformaciones en la ciudad y la apropiación del espacio, así como la forma en que estas logran incidir en las acciones de los diferentes actores involucrados como clave no sólo para comprender los procesos en curso, sino particularmente para hallar formas posibles de resolverlos.

Estrategia metodológica del estudio realizado

Desde un enfoque cualitativo, se avanza en el reconocimiento de los actores sociales más influyentes en el gobierno del suelo de la ciudad y las distintas representaciones de los conflictos de intereses que se generan, su priorización, capacidad de negociación con otros actores considerados estratégicos.

Para dar respuesta al objetivo planteado, en primera instancia se definieron dimensiones y categorías analíticas teóricas de estudio relacionadas a:

a) las representaciones sobre los conflictos urbanos existentes por parte de los entrevistados,

b) las representaciones existentes en torno al acceso al suelo como conflicto particular.

---

[2] Directora: Daniela Gargantini. Co-director: Miguel Martiarena. Miembros de equipo: Desirée D´Amico, Joaquín Peralta, Gustavo Re, Verónica Greppi y Pamela Cáceres. Becarios: Hugo Romero, Paula Reynoso, Evelyn Cels, Carolina Nievas, Macarena Barrado, Natalí Peresini, Lucía Fank, Mónica Alvarado y Paola Sánchez. Financiación: SIV- Universidad Católica de Córdoba. Financiación: SIV- Universidad Católica de Córdoba. Argentina. Períodos 2013-2016.

Las categorías analíticas teóricas y emergentes fueron las siguientes:

- *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 no sólo de la orientación del actuar gubernamental, sino de las diferentes materializaciones de dicho accionar (políticas, modos de gestión, instrumentos y normativas empleados).
- *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. Esta aproximación trata de interpretar el comportamiento de 1os actores según sus posiciones variables dentro de la estructura social así como por la recurrencia y tipo de relaciones existentes.
- *Valoración de las instituciones especializadas*: distintos sujetos individuales o colectivos referentes en la temática de estudio. Esta categoría permitió determinar si los entrevistados conocían, tenían contacto y/o podrían sugerir vinculaciones virtuosas con dichos referentes en busca de estrategias de superación de los conflictos.

A partir de ellas se diseñó el instrumento de relevamiento base (entrevista semi-estructurada), para indagar las representaciones de los diferentes actores involucrados[3].

---

[3] 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 identificar los actores a entrevistar tanto en el sector estatal, privado y comunitario, se elaboró una muestra cualitativa de tipo intencional (Guber, 1991): el proceso de selección se dio en base al reconocimiento previo de ciertos actores significativos en el gobierno y el desarrollo urbano de la ciudad, con la información proporcionada por informantes claves (especialistas en temáticas urbanas y acceso al suelo así como referentes de organizaciones sociales locales involucrados en estas temáticas). 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. Para mantener la confidencialidad, los entrevistados serán referenciados bajo letras claves. Los actores estatales entrevistados (E) fueron preponderantemente del nivel municipal, siendo representantes de secretarías y direcciones del gobierno local pertinentes al tema de investigación. Sólo se incluyó un representante del gobierno provincial (EP), dada la incidencia directa de este nivel en las políticas de planificación urbana y de acceso al suelo. Junto con ellos, se identificaron como actores privados a desarrollistas urbanos (EMP) representados por grupos empresariales medianos y grandes, que se desempeñan en torno a la actividad económica de la construcción, comercialización y desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. Los actores entrevistados fueron gerentes o directores de empresas constructoras (una de ellas de base cooperativa y emblemática de la ciudad denominada EMP-Coop), como también representantes de cámaras asociadas a la industria de la construcción (CAM)

Como representantes de los actores comunitarios fueron entrevistados distintos miembros de asociaciones civiles, comunitarias, políticas y sociales de distinta injerencia (como defensa ambiental, patrimonial, comunidades originarias, organizaciones de vecinos), como también, institutos de investigación y ONG abocados a la problemática habitacional (C).

Para la interpretación de los datos se empleó la técnica de análisis de contenido, poniendo atención no sólo en lo explícitamente manifestado, sino también en otras cuestiones subyacentes que se pudieron detectar.; esto supuso la codificación del material, privilegiando la detección de categorías teóricas como emergentes.

Representaciones de los diferentes actores sociales involucrados en el gobierno del suelo urbano en la ciudad

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

Tabla 1: Síntesis de la lectura comparada

Categorías de análisis	Actores públicos	Actores privados	Actores comunitarios
Principales conflictos existentes			
Generales en la ciudad	-Dificultades en el acceso al suelo y modalidades de ocupación ilegal e informal. -Falta de planificación y ordenamiento urbano por inacción del gobierno local por una acción que privilegia intereses privados. -Falta de disponibilidad de recursos, tanto del gobierno municipal como de grupos sociales	-Problemáticas ligadas a la actividad que desempeñan (construcción): falta de infraestructura, especialmente gas y cloacas (suelo con servicios).	-Dificultad en el acceso a la tierra y a la vivienda en la ciudad. -Procesos de exclusión de los sectores más pobres.
Particularmente referidos al suelo	-Carencia de infraestructura habilitante (falta de transporte público y de posibilidades de movilidad de calidad, ausencia de recolección de basura, entre otras).	- Falta de planificación urbana y normativa laxa y poco clara. -Expansión urbana no planificada. -Burocracia o incluso inoperancia de los cuerpos técnicos en oficinas públicas tanto municipales como provinciales.	-Ausencia de planificación de la ciudad, falta de regulación hacia el privado, desidia del Estado. -Falta de cobertura de los servicios básicos e infraestructura mínima. -Extensión y segregación urbana.
Fragmentos discursivos	• E4: *"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."* • C9: *"Me parece que el acceso al suelo, hoy la expresión de la toma de tierra tiene que ver con una salida que no está quedando a otra, ante la falta de políticas de tierras, de acceso a tierra desde el Estado como política pública. Los sectores trabajadores, tampoco están pudiendo tener o poder acceder a la tierra, si un pedazo de tierra sale $400.000, no está acorde a un asalariado, tampoco."*

Principales sectores afectados	-*Conflictos de planificación e infraestructura*: Afectan a todos los sectores de una u otra manera. -*Conflictos en el acceso al suelo*: afectan a sectores más vulnerables.	-*Conflictos de planificación e infraestructura*: afectan a todos los sectores, pero considerándosea sí mismos o sectores afines a ellos como sujetos afectados en primer lugar (sectores empresariales, cámaras o colegios profesionales, clientes).	-*Conflictos de planificación e infraestructura:* Afectan a todos los sectores, pero particularmente a las clases populares. -*Conflictos en el acceso al suelo*: Afectan a sectores más vulnerables y clase media.
Fragmentos discursivos	• E1*: "Se ve más afectada las clases más vulnerables y también la clase media."* • *CAM: "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."* • C9*: "El acceso al suelo está afectando a todos los sectores, de la economía formal y a sectores trabajadores también. De distintas formas, me parece que a sectores medios también. Yo creo que acá los principales afectados, me parece que está claro que los sectores de menores recursos son los que menos posibilidades tienen."*		

Causas de los conflictos priorizados	-Escasez de recursos económicos del Estado. -Escasez de capital –en sentido amplio- por parte de la	-La normativa como regulación del gobierno local que inhibe o dificulta el accionar privado.	-Falta de planificación urbana. - Connivencia entre el gobierno local y el capital privado. -Gobierno local débil,

	población (ausencia o mala calidad de las condiciones laborales, falta de acceso a la educación, diferencias culturales) -Falta de planificación o regulación estatal técnico-política del suelo urbano. -Falta de intervención e incidencia ciudadana en la regulación del suelo por parte del Estado. -Accionar individual y sectorial de cada nivel gubernamental sobre el territorio.	-Tensiones entre enfoques políticos y técnicos al interior de los organismos estatales. -Inoperancia de los cuadros técnicos asociada a la excesiva burocratización.	con ineficiencia técnica e incapacidad para el mantenimiento de servicios básicos e infraestructura, planificación y manejo de las relaciones entre los actores.
Fragmentos discursivos	• E3: "*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*". • 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."* • *C1: "La Municipalidad organiza reuniones pero estas son para "hablar de lo que se debería hacer, pero al final no se hace nada". "Los canales de participación son muy leves y sobre todo poco democráticos, y terminan en connivencia con los desarrollistas. Principalmente por el Estado este en forma piramidal que manda la línea y es muy difícil."*		

Valoración de la intervención gubernamental	*Valoraciones positivas:* -Acciones de resistencia social	*Valoraciones positivas:* -Ordenanza N°12077 de Convenios	*Valoraciones positivas:* -Nacional: por intervenciones puntuales con

(en sus 3 niveles)	ante conductas especuladoras. *Valoraciones negativas:* -Accionar reactivo y favorecedor de los desarrollistas urbanos por parte del gobierno local. - Ausencia de coordinación política y técnica entre los tres niveles gubernamentales. - Intervenciones provinciales y nacionales sobre territorio local. - Priorización de herramientas operativas o de gestión por sobre las de planificación.	Urbanísticos (reconocida como normativa de interés). *Valoraciones negativas:* -Carencia de una política de suelo, de revisión y unificación de normativas frente a la burocracia e ineficiencia existente en la gestión pública. - Falta de capacidad del gobierno local de administrar su territorio y particularmente el crecimiento de la ciudad. - Falta de comunicación y articulación entre los distintos niveles de gobierno. - Desplazamiento o remplazo del rol municipal por decisiones gubernamentales de los estamentos superiores. - Temor por la Ley provincial de Ambiente dada su condición restrictiva y *"en exceso limitante"*.	intenciones de "militancia territorial". -Provincial: política de resolución de conflictos dominiales en la regularización de asentamientos. *Valoraciones negativas:* -Nacional: escasa incidencia en la aplicación de políticas públicas de urbanización y regularización dominial. -Provincial: una visión asistencialista (e incluso represiva) -Municipal: rol pobre, deficiente, reactivo y permisivo, favoreciendo la concentración de capital, caracterizándose por el incumplimiento normativo o la aplicación sesgada de las normas, la falta de planificación sobre la ciudad y la ausencia de programas y espacios de concertación inter actoral.
Fragmentos discursivos	• Emp 3: "*Que la institución municipal asuma su responsabilidad de políticas de Estado referida al crecimiento urbanístico."* • E1: *"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."*		

	• C4*: "Creo que no ha existido gobierno municipal en estos últimos 4 años (risas), por lo menos en la cuestión de conflicto con la tierra no ha sido partícipe de nada."*

Prácticas de resolución/ superación de los conflictos	- Necesidad de articulación municipalidad-provincia / Operativizar el órgano coordinador integral del desarrollo metropolitano encabezado por el Instituto de Planificación Provincial (IPLAM Provincial). - Importancia de generar y mejorar las obras de infraestructura. - Densificación como estrategia para evitar la extensión urbana desmedida.	-Bajar restricciones y aumentar la flexibilidad normativa. - Disponer de una política de suelo. - Revisión y unificación de normativas frente a la burocracia e ineficiencia existente en la gestión pública. - Mejorar la articulación municipalidad-provincia (hoy cedida como función mediadora al sector privado). - Estrategias municipales de negociación, articulación y acceso al financiamiento para inversiones en infraestructura (hoy cedidas como función al sector privado).	- Fomento a la participación y generación de consenso entre los tres niveles del Estado. - Pedido de un rol activo del gobierno local, a través de mayor planificación (no sesgada sino orientada a la inclusión de todos los sectores sociales) y eficiencia de los organismos gubernamentales.
Fragmentos discursivos	❖ E3: *"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" ❖ CAM: "*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 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 (...)".* ❖ C3*: "Una mesa donde participen los actores afectados, o sea los vecinos. Inclusive el capital privado de aquellos que quieren transformar la ciudad [...] el Estado tiene que tener el rol regulador, sobre todo de debate de todos los afectados, y te digo, aquellos que vienen a invertir. Tendría que haber una especie de concertación entre lo público y lo privado, sobre todo para que discutamos entre todos qué tipo de ciudad queremos."*

Tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores	*Los más influyentes en políticas de suelo:* - El Gobierno en general y sus organismos especializados. Dentro del gobierno local, los organismos municipales se destacan. - Desarrollistas urbanos - En menor medida: organizaciones sociales, Universidad Nacional (UNC) y particularmente el Observatorio Urbano. - IPLAM como actor mejor relacionado.	*Los más influyentes en políticas de suelo:* - Los desarrollistas urbanos, por su organización, conocimiento y manejo de las ordenanzas, eficiencia y agilidad en la gestión. - Autoreferencia, visualizandose con amplio margen de acción y posibilidades. *Intercambio de información/Comunicación:* - Con pares (vinculación centrípeta en las redes de comunicación).	*Los más influyentes en políticas de suelo*: -Grupos desarrollistas o las grandes corporaciones inmobiliarias de la ciudad. -Gobierno provincial y municipal. *Intercambio de información/Comunicación:* -ONGs, organizaciones sociales, políticas e instituciones educativas según el área de actuación. -UNC, Gobierno nacional y provincial

	Intercambio de información/Comunicación: - Con organismos estatales (vinculación centrípeta en las redes de comunicación). *Relaciones conflictivas:* - Con el mismo Gobierno local donde la posición partidaria prevalece sobre la racionalidad. - Con Concejo Deliberante	- Con sectores financieros como los bancos y la Fundación Mediterránea. *Relaciones conflictivas:* - El municipio, organizaciones ambientalistas, algunos especialistas de las universidades o CONICET, Red Nuestra Córdoba y gobierno nacional (por programa PRO.CRE.AR).	*Relaciones conflictivas:* -Estado como principal actor problemático. Incapié al gobierno municipal por su rol disgregante y fragmentador que se le atribuye bajo lógicas de rédito político-económico.
Fragmentos discursivos	• E4: "*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."* • Emp2: *"Pero en general los que más influyen son, evidentemente, aquellos que tienen intereses."* • E5: "*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".* • Emp2*: "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. Se mantiene con todas las jurisdicciones del Estado, con todos los Colegios Profesionales, con el Consejo Deliberante. Bueno es permanente, con los bancos."* • *CAM: "Porque esperamos (refiriéndose a la Ley provincial de ambiente) que no se convierta en una GESTAPO, donde nadie va a poder hacer absolutamente nada. Estamos colaborando con opiniones nuestras al respecto".*		

Valoración de las instituciones especializadas	- Universidades (en particular a la UNC). - No se visualizan aportes constructivos.	- Se reconocen muchas instituciones especializadas en temáticas urbano-habitacionales en la ciudad, pero con escasa incidencia en la definición de políticas urbanas. - Emplean el mecanismo de contratación de referentes puntuales (consultores) ante la necesidad de estudios particularizados. - Universidades y CONICET se visualizan como actores que no aportan al desarrollo urbano de la ciudad.	-Valoración positiva de otros actores sociales, como ONGs, grupos ambientalistas, institutos de investigación con una larga trayectoria y vínculoscon las organizaciones sociales. -En menor medida, se refirieron a universidades e institutos de investigación
Fragmentos discursivos	• Ep*: "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."* • CAM*: "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".* • C13*: "Nunca solos, siempre junto a otras ONG. En el ámbito científico con organizaciones y personas que están en el tema del hábitat.*		

Reflexiones finales

Como fue mencionado, el espacio es uno de los lugares donde se ejerce y se afirma el poder. En ese sentido, las relaciones de poder en la ciudad de Córdoba se manifiestan, para este estudio, en las representaciones coincidentes sobre la priorización de conflictos en el espacio urbano y sus caracterizaciones, expresando una particular trama de intereses.

Retomando lo citado, el Estado no es un árbitro neutral ni una arena que facilita la negociación entre actores antagónicos; en este caso, al gobierno local se le exige ejercer su rol como garante y regulador de intereses entre los actores sociales que participan en la producción de la ciudad. Las entrevistas sistematizadas dan cuenta, sin embargo, que se lo entiende en condiciones asimétricas respecto a los actores privados, disminuido en su accionar, ya sea por la falta de capacidad o por desinterés al responder activa y pasivamente a la lógica lucrativa propia del "empresarialismo urbano" (Harvey, 2007). El gobierno del suelo urbano, en este contexto, es entendido como una forma de regulación política y social que garantiza la rentabilidad del capital, en tanto ofrece las condiciones necesarias para la revalorización y circulación del mismo, asumiendo el Estado un rol promotor inmerso en una lógica empresarial.

La lógica de mercado y la competitividad se expresa interviniendo en los niveles jerárquicos más altos del Estado, tanto mediante la financiación de capital como en la toma de decisiones estratégicas en materia urbana y de provisión de infraestructura, incidiendo en la estructura urbana de manera que favorezca la rentabilidad del suelo en la ciudad. Este proceso se ve favorecido por la ausencia de un marco general de ordenamiento y desarrollo territorial no sólo local, sino también provincial y nacional que orienten las decisiones; a la vez que la ausencia de una ciudadanía organizada con capacidad de reclamo frente a las violaciones de derechos contribuye a acentuar la asimetría de poder ejercido sobre el territorio.

Las entrevistas dan cuenta que los conflictos urbanos se priorizan a partir de los propios intereses, confirmando las lógicas de actuación subyacentes de cada uno de los actores involucrados. Así, para los representantes del gobierno local se prioriza la falta de capacidad y disponibilidad de recursos y capitales como problema, aun cuando la gestión, adquisición y utilización de los mismos son sus tareas; en tanto los actores privados responsabilizan al Estado por las dificultades a las que se enfrentan al querer desarrollar su actividad comercial

referida al mercado inmobiliario. En ambos casos, las representaciones se acotan al "campo de actuación" al que pertenecen, con especificaciones vagas y sin precisión de conflictos puntuales, exponiendo la incapacidad para visualizar la complejidad inter-actoral y multi factorial que denotan los conflictos urbanos. En contrapartida, en las representaciones de los actores pertenecientes a organizaciones comunitarias se evidenció la capacidad de lectura integral de la complejidad urbana, la reflexión en torno a la relación existente entre los procesos de crecimiento urbano con las problemáticas socio-ambientales, así como los efectos de la complicidad estatal con los intereses privados favoreciendo el desarrollo territorial desigual e inequitativo vigente.

Gran parte de las representaciones expresadas por los actores estatales y comunitarios señalan la escasa influencia y participación en espacios de decisión de los cuadros técnicos e incluso de los cargos administrativos de la propia gestión, al igual que el nulo interés por los espacios de participación que reclaman los actores comunitarios. Ante estas situaciones, los recursos técnicos existentes (tanto en la propia estructura administrativa del Estado en todos los niveles, 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.

Paradójicamente, las acciones de las organizaciones comunitarias han sido relevantes no sólo en la construcción física de las ciudades, guiadas por la lógica de la necesidad de proveerse un lugar donde desarrollar la vida, sino también en el campo de acción político, ya que ha logrado "entorpecer" las decisiones estatales y demostrando el alto impacto que tiene la movilización popular.

Complementariamente, a partir del análisis de las entrevistas, se afirma abiertamente la gran capacidad de influencia de los actores privados (en este caso representados por desarrollistas inmobiliarios), en las decisiones públicas sobre la construcción de la ciudad, fundamentada en competencias organizativas, su nivel de conocimiento y manejo de información, y su interés por la circulación y reproducción del capital que ponen en juego. Aquellos que disponen de mayor capacidad de inversión de capital son quienes pueden tener decisión sobre

la producción del espacio urbano, reafirmando la lógica del libre mercado y la concepción del rol del Estado facilitador en la regulación e intervención de las actividades sociales, 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 las 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 y a un hábitat digno a sus habitantes.

En este sentido, junto con las representaciones denunciativas manifiestas por parte de los actores comunitarios relevadas y sus esfuerzos de lucha por un real acceso y control del suelo en la ciudad, quedan expuestas algunas falencias como el desconocimiento o escasa valoración general otorgada a los instrumentos de regulación urbana y territorial necesarios de impulsar, al trabajo en red, a los procesos de negociación con el sector privado desde argumentos ambientales y a la manifestación mediática o presión reivindicativa como estrategias que resultarían potenciales de aplicar para la resolución de los conflictos urbanos a mediano y largo plazo por parte de los sectores comunitarios.

Por otra parte, se destacan también relaciones conflictivas al interior del propio gobierno local, representadas en desvalorizaciones del accionar legislativo -Consejo Deliberante- y entre organismos y agencias particulares, los cuales presentan posiciones antagónicas y evidencian 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; manifiestan valorar la acción entre pares y adherir a una lógica de negociación constante con todos los actores de "peso" (como los bancos u organizaciones como la Fundación Mediterránea) como estrategia de viabilización de su accionar sectorial. Sin embargo, entre sus percepciones, el municipio, los ambientalistas y algunos especialistas de las universidades o del CONICET figuran entre los sectores con los cuales poseen discrepancias importantes.

En cuanto a las vinculaciones entre actores y la valorización de instituciones especializadas, las representaciones identificadas distinguen una vinculación centrípeta en las redes de

comunicación, convirtiendo en fuentes a sus propios pares, por lo que no existe articulación inter-actoral en este sentido.

En todos los casos, se deja expuesta la "cuasi" exigencia y la necesidad de contar con un gobierno local capaz de articular necesidades e intereses diversos, haciendo uso de sus funciones reguladoras y articuladoras en los procesos de planificación y construcción de la ciudad, superando el comportamiento actual en el que se representa limitado a algunas negociaciones particulares sin una clara idea de ciudad.

El recorrido y análisis de la investigación nos revela el largo camino pendiente para lograr la necesaria y enriquecedora participación inter-actoral y negociación de intereses respecto a la construcción de ciudad. En este proceso, consideramos importante comenzar por visibilizar y problematizar las representaciones de los actores, sus intereses, su grado de influencia, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización y de generar alianzas, conjuntamente con sus estrategias de acción política necesarias para la incidencia en la gestión de políticas urbanas y en estrategias de acción ciudadanas que contribuyan a la garantía de un acceso justo y la construcción de una ciudad más equitativa y sustentable.

Referencias bibliográficas

Azuela, A. (2009). Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Reseña de "Las reglas del desorden: habitar la metrópoli". Duhau E. y Giglia A. En: Revista mexicana de sociología, Nº 71(4), (p.769-772). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018825032009000400006&lng=es&tlng=es. Fecha de consulta 1/12/2016.

Carta (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Versión digital. Disponible en http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf. Fecha de consulta, 1/6/2016.

Catenazzi; Reese. (1998). "Equidad e Integración Social como Condición del Desarrollo. El Plan Estratégico en el Ámbito Local (Argentina)." en El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación estratégica como forma de gestión urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic planning)- Programa ECOS-OUVERTURE)- Mancomunitat de

Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, España.

De Mattos, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. Retrieved from http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/03mattos.pdf

De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana.

Nueva Sociedad, (212), 82–96. https://doi.org/ISSN: 0251-3552

De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografia Norte Grande*, (47), 81–104. https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005

Gargantini, D., & Martiarena, M. (2016). *Información para la incidencia ciudadana: El caso de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba*. Córdoba.

Guber, R. (1991).*El salvaje metropolitano.* Editorial Legasa, Buenos Aires.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. *Hacia una geografía crítica.* Ed. Akal, Madrid. https://doi.org/ISBN 978-84-460-2064-6

Herzer, H. y Pírez, P. (1994). Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América

Latina. Nairobi: Hábitat-ONU.

Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En Serge Moscovici (comp.). Psicología Social II. Paidós, Barcelona.

Lefebvre, H. (2006). *La producción del espacio*. C. Swing, Ed. 1 ed, Barcelona. Traducción al español de La production de l´espace. Anthropos, París (1974).

Lefebvre, H. (1976). Espacio y política. Ed. Península, Barcelona. Traducción al español de Espace et politique (Le droit à la ville, II). Anthropos, París (1973).

Moscovicci, S. (1979). *Psicoanálisis, su imagen y su público*. Huemul, Buenos Aires.

O´Donnell, G. (1978) "Apuntes para una teoría del Estado" en Revista Mexicana de Sociología Año XL, volumen XL/ No. 4 Octubre- Diciembre 1978. UNAM, México.

Oszlak, O. (1991) Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano, CEDES/ Hvmanitas, Buenos Aires

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En REDES Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, No. 4, volumen 2, septiembre de 1995, Buenos

Aires.

Ouviña, H. (2002) “El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica” en Lifszyc, S. (comp.) Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado. Ed. Gran Aldea Editores: Buenos Aires.

Rodríguez, M y Di Virgilio, M. (2011) “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial” en Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar. Ed. Prometeo, Buenos Aires

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales SUR*, (66), 12. Retrieved from www.sitiosur.cl

Thwaites Rey, M. (2005) “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)” en Thwaites Rey, M. y López, A. (2005) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino. Prometeo, Buenos Aires.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista, algunos elementos para su análisis*. Edicol, México.