

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

## *Representations and joint-action strategies of public and private agents in relation to the government of urban land in the city of Cordoba (Argentina)*

Daniela Gargantini\*\*, Natalí Peresini\*\*\*

Recibido: 10 de noviembre 2016

Aprobado: 23 de mayo 2017

### 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. 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 articulación-acción en torno a conflictos relacionados al suelo urbano; intentando contribuir al entendimiento de las problemáticas asociadas al acceso, control y gobierno del suelo en la ciudad de referencia.

#### *Palabras clave:*

Gobernanza de suelo urbano  
Agentes  
Representaciones  
Conflictos urbanos

### Abstract

The city, as a space of dispute, demands the recognition of the heterogeneity of agents, interests and capital at stake in its construction, which are manifestations of different degrees of power that affect and define the predominant directions of action in the territory. From a qualitative approach, this article presents the progress of the investigation referred to the government of urban land in the Cordoba city (Argentina), from the inquiry and confrontation of representations of public and private influential agents, their logic, relationship and action, around urban land conflicts. These advances are trying to make significant contributions to the understanding of the problems associated with access, control and governance of urban land in the city and proposing resolution strategies.

#### *Key words:*

Governance of urban land  
Agents  
Representations  
Urban conflicts

\* 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). Directora: Daniela Gargantini. Co-director: Miguel Martiarena. Financiación: SIV- Universidad Católica de Córdoba

\*\* Doctora en Arquitectura. Investigadora Adjunta del CONICET. Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Igualdad 3585, Villa Siburu, (X5003BHG) Córdoba, Argentina, [dgargantini@ceve.org.ar](mailto:dgargantini@ceve.org.ar)

\*\*\* Arquitecta. Becaria CONICET. Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Igualdad 3585, Villa Siburu (X5003BHG), Córdoba, Argentina, [nataliperesini@ceve.org.ar](mailto:nataliperesini@ceve.org.ar)

## INTRODUCCIÓN

La ciudad, entendida como espacio de disputas, demanda para su conocimiento la identificación de las prácticas de territorialidad que la conforman. Siguiendo los aportes de Lefebvre (1978), la producción del espacio urbano es entendida a partir de la construcción socio-política del territorio teniendo en cuenta las prácticas espaciales -la producción material y las formas en que se genera, utiliza y percibe el espacio-; las representaciones del espacio -el espacio concebido desde los saberes técnicos y racionales hegemónicos-; y por último los espacios de representación, es decir los espacios vividos que se construyen entre las dinámicas simbólicas y las experiencias espaciales. Los actores que participan de diferentes maneras en esta producción poseen distintas representaciones de lo vivido y de los modos de producción del espacio.

La ciudad, como locus de los conflictos urbanos, requiere para su análisis identificar y profundizar en el conocimiento de los actores que intervienen en ella a partir de las estrategias y relaciones que despliegan para disputar el poder sobre el territorio que habitan. Así, en toda ciudad se distinguen conflictos, poderes y resistencias que necesitan ser reconocidos desde su visibilización y problematización, como primer paso para su resolución; siendo estos objetivos y claves de la investigación que da sustento al artículo. En ella, los conflictos urbanos se conciben como:

...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, p. 9).

Desde este marco conceptual, se entiende que existen situaciones de conflicto y violaciones al Derecho a la Ciudad<sup>[1]</sup> cuando se generan situa-

ciones “objetivas” pero también “subjetivas” de vulneración de estos derechos. Es decir, tal como lo expresa Azuela (2009), 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 y operativos formales.

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, producción y consumo del territorio, así como a las reglas e instituciones que regulan dichas cuestiones.

La ciudad de Córdoba (segunda ciudad de Argentina en términos poblacionales), no ha estado ajena a los procesos de segregación y violación del Derecho a la Ciudad tras la implementación de políticas neoliberales en el campo urbano-habitacional en el ámbito regional y nacional. Las mismas se han desarrollado bajo una lógica institucional -favorable al sector inmobiliario- de venta del suelo público y privado, provocando una creciente dualización entre los sectores con acceso a servicios, infraestructura y bienes, de los que se encuentran segregados territorial y socialmente.

Esta tendencia se ha ido reproduciendo, encontrando un claro correlato en los avales para la construcción de urbanizaciones cerradas, habilitación de mega urbanizaciones y emprendimientos inmobiliarios, o por las mismas políticas habitacionales, sumado a la escasa intervención estatal en la regulación del mercado de suelo y los limitados recursos estatales para satisfacer derechos sociales. De igual manera, se manifiesta en el continuo avance de la mancha urbana sobre las mejores tierras de cultivos y áreas protegidas; la superposición de los usos de suelo (áreas residenciales junto a áreas industriales,

que permitiría alcanzar a todos los habitantes el goce del derecho de un hábitat digno, constituyendo principalmente una propuesta política para rescatar al ciudadano como protagonista.

[1] El Derecho a la Ciudad, planteado 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

cultivos fumigados o basurales); una incipiente densificación y crecimiento de la periferia con una deficiente provisión de espacios abiertos; recursos hídricos contaminados por la falta de tratamiento de efluentes cloacales, entre otros (Gargantini y Martiarena, 2016). Todo esto ha sido un campo propicio para la emergencia de múltiples conflictos urbanos y habitacionales.

Frente a este marco conceptual y contextual, desde el presente artículo se intentará contribuir en la identificación -desde un abordaje cualitativo- de las representaciones de los actores de la esfera pública y privada más influyentes en la gobernanza del suelo de la ciudad de Córdoba sobre los conflictos urbanos existentes, su priorización, capacidad de negociación-vinculación con otros agentes estratégicos y las posibles soluciones o intervenciones que podrían tomarse ante los mencionados conflictos. Específicamente busca hacerlo en relación al acceso y uso de suelo, dado que el mismo constituye un recurso estratégico en el acceso a un hábitat digno.

#### LA INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL GOBIERNO DEL SUELO URBANO

El marco institucional y jurídico (vinculado este último al resguardo del derecho de propiedad privada por sobre los demás derechos), ostenta un papel fundamental en la ciudad neoliberal, ya que la regulación urbana o su omisión deliberada junto al comportamiento del sector inmobiliario, guardan una relación estrecha y necesaria con dichos marcos. En este contexto, 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, poniendo en juego su capacidad de incidir sobre la definición de políticas públicas, específicamente aquellas referidas al acceso, uso y regulación del suelo urbano.

El acceso al suelo urbano constituye uno de los factores fundamentales en el ejercicio del Derecho a la Ciudad, por ser no solo un componente estratégico en la consecución de un hábitat digno y de inclusión en la ciudad, sino también una condición tácita para obtener sen-

tido de ciudadanía y movilidad social (Smolkay Mullahy, 2007). En la dinámica del mercado urbano, el suelo se transforma en un bien que, aun no siendo producido, tiene un precio. Ese valor 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 renta (Jaramillo, 2009, citado en Del Río et al., 2011). El precio del suelo urbanizado equivale así a la suma de las inversiones asumidas socialmente a través del Estado, representadas en dotación de infraestructura, redes de servicios, equipamientos y un sinnúmero de acciones de mejora e inversiones particulares de capital y trabajo complementarias a la obra pública. Sin embargo, quienes detentan la propiedad jurídica del suelo se apropian de esta renta urbana en el proceso de construcción de la ciudad, mediante el control de un bien escaso.

El contexto local, concomitantemente con el nacional, se caracteriza por una serie de propensiones que afectan al acceso, uso y regulación 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 y su consecuente configuración territorial inequitativa, exponen la notable influencia de los procesos económico-financieros sobre la planificación urbana. En este sentido, el valor del suelo urbano es un indicador para la comprensión de su inaccesibilidad por parte de un alto porcentaje de la población. El aumento de su valor de 6 a 8 veces entre el 2001 y el 2011 en las ciudades argentinas, evidencia 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, el valor de los terrenos dentro del anillo de circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50 % entre el 2007 y el 2013 (10 % por año). Incluso hubo zonas donde el alza fue superior al 70 % y, en algunos casos puntuales, del 100 % (Dávila, 2013).

Frente a esto, numerosas investigaciones y autores 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 (Cisterna et al., 2012; Marengo y Elorza, 2014; Capdevielle, 2016). A partir de dichas investigaciones, es posible afirmar que el mencionado proceso de 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 acuerdos público-privados que se administraron sin un marco regulatorio claro. En esta coyuntura, las políticas referidas al acceso, uso y regulación del suelo representan, para el capital privado, aliadas necesarias y estratégicas, sobre todo aquellas en las cuales 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 y Giovine, 2014).

Hablar del rol del Estado, en este caso, supone avanzar hacia una definición propia de Estado y su relación con el mercado; implica la necesidad de identificar las relaciones sociales de dominación que se expresan en la estructura estatal, las cuales -desde las condiciones actuales- se configuran bajo la lógica capitalista. Como en toda relación de fuerzas sociales, 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). Este trabajo parte de considerar que el Estado no se comporta como una entidad sólida, sin fisuras y que actúa de manera cohesionada, sino que podemos distinguir, entre los agentes que lo componen, diferencias en los objetivos que persiguen. Cada uno

de estos agentes, de acuerdo a su posición en el esquema jerárquico formal e inclusive informal o de hecho, podrá influir de distintas maneras en la configuración de la ciudad.

Sin olvidar la importancia 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 al viejo poder jerárquico y a las concepciones centralistas, se establece en el Estado y en el sector público un rol esencial en la planificación, gestión y regulación del suelo urbano. En el caso de Argentina, son los municipios quienes disponen de las competencias que les permiten concretar la estructura espacial a través de normas administrativas que regulan los procesos de creación y uso del suelo, así como la ejecución de obras públicas. En dicho rol, es indispensable su liderazgo en la dinámica política de la ciudad, 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 como la “privatización de la decisión pública” (2009, p. 36).

La función estratégica del Estado y del sector público en la planificación, gestión y regulación del suelo urbano, y el reconocimiento del rol del municipio en ello, resultan así postulados explícitos de este trabajo.

#### MARCO METODOLÓGICO DE ABORDAJE

A los fines de este artículo y bajo el marco conceptual y contextual expuesto, se expondrá el estudio sobre el gobierno del suelo urbano en Córdoba capital (Argentina) a partir de la indagación -en este caso- de las representaciones de agentes del orden estatal y privado involucrados en dicho gobierno, sus lógicas de comprensión y articulación-acción en torno a los conflictos relacionados a su acceso, uso y regulación. El mismo forma parte de la investigación desarrollada durante la ejecución de 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)<sup>[2]</sup>; los cuales buscaron localizar, caracterizar y comprender los conflictos urbanos entendidos como violaciones al Derecho a la Ciudad en Córdoba capital con el fin de contribuir desde su visibilización y comprensión, a la proposición de estrategias de superación de los mismos.

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 solu-

cionar 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; indagación de quién/es y cómo se gobierna el suelo en la ciudad, a partir de las representaciones sobre quiénes son los agentes 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).

~ 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)<sup>[3]</sup>, para indagar las representaciones de los diferentes actores sociales involucrados en la gestión urbana. Para identificar los actores a entrevistar vinculados al acceso, gestión y regulación del suelo urbano se elaboró una muestra cualitativa de tipo intencional (Guber, 1991). El punto de corte al momento de seleccionar los entrevistados, más allá de la accesibilidad a las entrevistas, se dio en base al reconocimiento previo de ciertos agentes significativos de la ciudad en base a la información proporcionada por informantes claves. Estos últimos, fueron en su mayoría especialistas que regularmente trabajan temáticas urbanas y relativas al acceso al suelo, así como referentes de organizaciones sociales que interactúan con frecuencia con otros actores vinculados al acceso al suelo urbano.

[3] 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.

[2] 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.

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 en Córdoba capital. 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.

Junto con ellos, se identificaron como actores privados a desarrollistas urbanos<sup>[4]</sup> 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 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-)<sup>[5]</sup>.

Para la interpretación de los datos se empleó la técnica de análisis de contenido, teniendo en

[4] Se entiende por desarrollistas urbanos a grupos empresariales que desarrollan un amplio espectro de actividades comerciales integradas (como estudio del sitio, de mercado, desarrollo del proyecto arquitectónico y económico-financiero del proyecto, estudio e instrumentación de mecanismos de financiamiento en los mercados financieros y de capitales, promoción y comercialización del producto), relacionadas con “proyectos urbanos y habitacionales”. En la provincia de Córdoba han constituido su propia “Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba” -CEDUC-, cuyo objetivo institucional es “la promoción, progreso y protección de la actividad desarrolladora urbana privada, de las industrias vinculadas, de los intereses profesionales de sus asociados y del armónico desarrollo económico y social de la provincia” tal lo expresa su página web <http://www.ceducba.com.ar/ceduc/>, consulta 01 de diciembre 2016.

[5] Por cuestiones de confidencialidad comprometidas en la investigación, no se detallan en el artículo los nombres específicos de los funcionarios públicos ni de las Cámaras y directores de empresas desarrollistas.

cuenta el criterio de saturación teórica (nivel de repetencia en el tipo de datos que ofrecían los entrevistados al indagar sobre las mismas preguntas). Esto supuso la codificación del material privilegiando la detección de categorías tanto teóricas, previamente establecidas por el grupo de trabajo, como emergentes. Se priorizó el análisis de contenidos manifiestos y latentes, poniendo atención no solo en lo explícitamente expresado, 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 se presenta una lectura comparada de las representaciones subyacentes en los discursos de los entrevistados. Se presta especial atención a los elementos de sentido que los entrevistados emplearon para definir los conflictos urbanos existentes en la ciudad y el acceso al suelo como conflicto particular; al mismo tiempo se discuten los puntos de coincidencia y/o disidencia entre los diferentes actores.

Por la extensión del artículo se transcriben las citas textuales de las entrevistas a pie de página como expresiones que permiten evidenciar y fundamentar los análisis efectuados.

## 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 grupos de actores en la falta de infraestructura, ordenamiento y planificación. Resultó un factor de coincidencia en tres de los cinco referentes públicos entrevistados (IPLAM, CULT y CAT), la preocupación por la falta de planificación y ordenamiento urbano (tarea que forma parte de sus funciones). Se mencionó así la inacción del Estado y la concurrencia de acciones que privilegian intereses privados como factores posibilitantes de la extensión desmedida de la ciudad.

Por su parte, los actores privados entrevistados visualizaron como conflictos solo aquellas problemáticas ligadas a la actividad que desempeñan como representantes de la industria de la construcción, expresando en coincidencia (CAM 1, EMPCoop, 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 visualiza en la falta de acceso a los servicios de gas y cloacas.

La disponibilidad de recursos para poder acceder a la tierra, no solo por parte de la población (mencionado por HAB, IPLAM y CAT), sino también por parte del Estado, apareció como temadestacado solo entre los actores públicos, reforzando la condición de inaccesibilidad de la tierra urbana<sup>[6]</sup>.

Solo 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, entendida como transgresión al proceso de urbanización por la inaccesibilidad al mercado inmobiliario y al incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Sobre esta última, solo dos de los cinco entrevistados del sector público (HAB e IPLAM) la relacionaron a la ilegalidad, referida a transgresiones respecto a aspectos dominiales<sup>[7]</sup>.

[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”.

[7] PLAURB: “Lo que pasa es que los que están fuera del sistema laboral nunca van a acceder, porque los precios están

En cuanto a los principales problemas vinculados al suelo, el análisis cualitativo reforzó las representaciones expuestas. Tanto los entrevistados del sector público como del privado, hicieron referencia a conflictos asociados a la gestión del suelo urbano y sus servicios, repitiendo la priorización como conflictos urbanos. La falta de planificación urbana y la normativa laxa y poco clara se volvieron a destacar por su repitencia.

Por su parte, dos de los agentes privados (EMP 2 y CAM 2) mencionaron como 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. Asimismo, referentes del sector público (IPLAM, CULT y CAT) coincidieron con los referentes privados al especificar como déficit no resuelto la falta de transporte público, de posibilidades de movilidad de calidad, como también la ausencia de recolección de basura.

Los tiempos de gestión, relacionados a la burocracia o incluso inoperancia de los cuerpos técnicos en oficinas públicas tanto municipales como provinciales, fue mencionado como conflicto por los representantes del sector privado (CAM 1, EMP 2 y EMP 3)<sup>[8]</sup>.

Como contrapartida, el acceso a la tierra no fue reconocido como una de las principales fuentes de conflictividad, la única mención a esta problemática la realizó un representante de la actividad privada (EMP-Coop), 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 organizaciones no gubernamentales para la construcción de vivienda social. En este aspecto,

totalmente inflados, el inmobiliario deforma los precios, este es un problema generado por el privado”.

[8] 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”.

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 solo aquellos que afectan a cada organización.

La falta de políticas de vivienda se mencionó sólo en uno de los casos del sector público (PLAURB) como factor favorecedor de la informalidad ante la distorsión de precios del suelo por factores especulativos<sup>[9]</sup>.

Como se expresa, el listado de priorización mantuvo en común la necesidad de un marco regulatorio (hoy ausente) en el manejo del suelo. 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 y responsabilidad consustancial a su rol. En cuanto a los actores privados, se reconocen solo 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 respecto 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 solo existió una amplia coincidencia entre los actores públicos al señalar que son los sectores más vulnerables los que padecen las consecuencias. Al respecto, hicieron referencia y vincularon esta afectación particular a la escasez de capital. Sin embargo, los referentes públicos reconocieron al capital económico como principal viabilizador del acceso al suelo, y solo uno de estos actores (HAB), reconoció otros capitales intervinientes como el social y el cultural. De esta forma, éstos resultaron subestimados en el conjunto de repre-

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

sentaciones, entendiendo mayoritariamente que cada uno accede al suelo o a la porción de ciudad que puede pagar, poniendo en evidencia el fuerte énfasis en la visión de mercado compartida entre agentes públicos y privados, manifiesta en el relevamiento. Complementariamente, el agente 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 políticas de suelo<sup>[10]</sup>.

Los referentes del sector privado entrevistados consideraron que los conflictos por ellos priorizados afectan a toda la sociedad. La particularidad en esta representación es la consideración de los sujetos sociales que conforman “el total de la sociedad” por ellos mencionados, dado que se reconocieron a sí mismos o a sectores afines a ellos (sectores empresariales, cámaras o colegios profesionales, clientes), como sujetos afectados en primer lugar<sup>[11]</sup>. La coincidencia en la auto-referencia se encuentra relacionada a la propia representación del grupo 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.

Sobre las causas de estos conflictos, se evidenció nuevamente la coincidencia en la ausencia de planificación o regulación esta-

[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: “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.”

EMP3: “Es un problema generalizado de la ciudad, pero los más afectados son los barrios de bajos ingresos. Pero estos son los proveedores de servicios de altos ingresos, lo que en definitiva son los que se movilizan.”

tal (tanto de corte técnico como político) del suelo urbano. Teniendo en cuenta su mención como conflicto, resulta contradictoria su posición circular como origen y consecuencia. 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 relación a la extensión urbana y la generación de problemas ambientales.

La disponibilidad de capital, específicamente el económico, tanto por parte de la población como por parte del Estado apareció como causa central para la mayoría de los actores públicos (HAB, IPLAM y CAT). Fueron reiteradas las menciones a las dificultades económicas de los hogares para acceder a la tierra frente a su elevado valor y la deformación de precios existentes, relacionando la falta de recursos económicos con factores ajenos al soporte físico de la ciudad; es decir, con la ausencia o mala calidad de las condiciones laborales de los hogares, vinculadas a su vez a la falta de acceso a la educación o a las diferencias culturales, la capacidad de esfuerzo y orientación al desarrollo productivo de ciertos grupos sociales<sup>[12]</sup>. Esta perspectiva se emparenta con el planteo teórico de la “cultura de la pobreza” de Lewis (1961), quien adjudicó ciertos rasgos culturales inhe-

[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”.

rentes 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, aún en contradicción a su reclamo de planificación y regulación, argumentando que dichas medidas beneficiarían a sectores sociales que hoy no logran acceder a la tierra por los costos del suelo urbano. Variables políticas y técnicas cobraron relevancia entre las representaciones, poniendo en evidencia esta constante tensión<sup>[13]</sup>. Se enfatizó así la noción de que las exigencias limitan las intervenciones de mercado que beneficiarían el desarrollo de la ciudad.

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<sup>[14]</sup> y también aquellas de resistencia social ante conductas especuladoras en barrios emblemáticos de la ciudad por

[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 (...), 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.

su perfil patrimonial<sup>[15]</sup>. Por su parte, los actores privados mencionaron al municipio (específicamente CAM1 referenció al IPLAM) como encargado de planificar la ciudad a largo plazo (especificando 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 la burocracia e ineficiencia existente en la gestión pública<sup>[16]</sup>.

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, provincial y nacional), destacando las competencias y la capacidad normativa de los municipios sobre el ejido urbano, aunque en ocasiones ésta se ve desplazada o reemplazada por decisiones gubernamentales de los estamentos superiores lo cual provoca consecuencias desfavorables<sup>[17]</sup>. 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 coordinada y equilibrada del crecimiento metropolitano.

[15] Tal es el caso de “Paren de demoler Alberdi” (las continuas y reiteradas demoliciones en el histórico barrio de Alberdi, puso en alerta a vecinos y organizaciones del lugar que defienden el patrimonio histórico y cultural y denuncian el desarrollismo inmobiliario. Antiguas viviendas que fueron albergues estudiantiles en la época de la Reforma Universitaria, donde se gestó el Cordobazo, del histórico barrio Clínicas, son pretendidas por quienes quieren reemplazarlas por edificios).

[16] 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.”

[17] 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”.

Otras representaciones relacionadas al accionar reactivo y favorecedor de los desarrollistas urbanos por parte del Estado y la supeditación del accionar municipal por sobre los niveles superiores, resultaron como factores señalados 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 cuales suponen que solo cuando la institución más cercana al problema tiene competencias suficientes pero carezca de los recursos necesarios, la instancia superior en jerarquía administrativa puede 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 grupos de actores manifestaron conocer las **herramientas, instrumentos o normativas de interés**. Al respecto, la Ordenanza N° 12.077 de Convenios Urbanísticos (2012)<sup>[18]</sup> apareció como la más mencionada, resultando un instrumento adecuado para la negociación individual por ser valorado frente a una planificación integral y consensuada. Así se expuso la fuerte preferencia de herramientas operativas por sobre las de planificación.

También pudo rescatarse un particular temor por parte de los actores privados de la aplicación de la Ley Provincial de Ambiente (citada por CAM1 y CAM2), 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 expone el peso me-

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

diático, de opinión pública y los costos políticos y comerciales que poseen los fundamentos vinculados a la sostenibilidad 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/supervisión de los conflictos**, en su mayoría los actores públicos y privados coincidieron en la necesidad de mejorar la articulación municipalidad-provincia, no solo a nivel de datos y digitalización de la información disponible, sino en términos institucionales. Los entrevistados del sector público 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<sup>[19]</sup>.

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 con 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<sup>[20]</sup>.

[19] 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 sí 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”

[20] CAM 1: “Nuestra Cámara ha puesto en funcionamiento

En relación a las representaciones sobre los **tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores**, según los actores públicos, entre los más influyentes en políticas de suelo 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 establecieron coincidencia en considerar con mayor influencia a los desarrollistas urbanos. Se reconoció que están mejor organizados, poseen conocimiento y manejo de las ordenanzas, lo que los hace más eficientes y ágiles en sus gestiones<sup>[21]</sup>.

El accionar 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

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 (...)”.

[21] 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”.

articular recursos e intereses, rol que es suplido expresamente por los primeros.

Como contrapartida, las organizaciones sociales fueron consideradas como influyentes solo 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, convirtiendo en fuentes a sus propios pares, por lo que no existe articulación inter-actoral en este sentido. Si bien se reconoce la necesidad de trabajo entre los tres niveles de gobierno, solo un entrevistado del sector público (HAB), nombró al gobierno provincial como agente con quien intercambia información y no hubo mención alguna 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 alta dispersión y escaso nivel de influencia de cada uno de ellos. 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<sup>[22]</sup>.

Por su parte, y coincidentemente con la representación de los actores influyentes circunscripta al campo de acción, los agentes privados mencionaron una relación frecuente con todos los “sectores influyentes”, entendiendo por ellos a los sectores financieros como los bancos y la Fundación Mediterránea<sup>[23]</sup>, por lo cual la acción

[22] El Observatorio Urbano Córdoba (OUC) de la Universidad Nacional de Córdoba forma parte de la Red Global de Observatorios Urbanos. Es un ámbito interdisciplinario de estudio, cuyo foco de análisis está centrado en la ciudad de Córdoba y su entorno metropolitano. Sitio web <http://ouc.unc.edu.ar/>

[23] La Fundación Mediterránea es una asociación civil sin fines de lucro creada en la ciudad de Córdoba, en 1977, por iniciativa

conjunta entre pares se valora positivamente, inclusive cuando asume funciones supletorias del mismo Estado<sup>[24]</sup>.

En cuanto a los actores con los que se tiene una relación conflictiva, llamó la atención la concurrencia de los agentes públicos en mencionar a organismos o instituciones del propio Estado municipal. Se representan desvalorizaciones del accionar legislativo -Consejo Deliberante- y entre organismos que deben articular decisiones, manifestando posiciones antagónicas y evidenciando una lucha intestina en el accionar público<sup>[25]</sup>.

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 del CONICET figuran entre los sectores con los cuales poseen discrepancias importantes. Organizaciones como la Red Ciudadana Nuestra Córdoba<sup>[26]</sup>, las organizaciones ambientalistas, el Estado nacional (tras la aplicación del Programa ProCreAr<sup>[27]</sup>), son

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.

[24] 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. Se mantiene con todas las jurisdicciones del Estado, con todos los Colegios Profesionales, con el Consejo Deliberante. Bueno es permanente, con los bancos.”

CAM1. “Con todos los mismos. Hoy por Ej.: salió el índice de ventas nuestro y lo intercambiamos con todos los que tienen que ver con la construcción privada”.

[25] La Dirección de Cultura y Patrimonio Municipal menciona como relación conflictiva específicamente a la Secretaría de Desarrollo Urbano.

[26] La Red Ciudadana Nuestra Córdoba es un espacio no partidario al que adhieren y en el que participan ciudadanos que forman parte de organizaciones de la ciudad. Reúne a representantes de organizaciones sociales, universidades, empresas, centros de investigación, colegios profesionales, centros vecinales de Córdoba. Sitio web <http://www.nuestracordoba.org.ar/>

[27] Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar y desarrollos urbanísticos.

mencionados desde la percepción de ser influyentes por la obstaculización que provocan en el libre accionar privado en materia urbana<sup>[28]</sup>. Otras entidades de corte académico, como las universidades y el CONICET se visualizan como actores que no aportan al desarrollo urbano de la ciudad.

Cuando se indagó sobre otras instituciones especializadas en el tema de suelo, la concurrencia hacia las instituciones académicas, en particular

[28] CAM1: “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”

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.”

la Universidad Nacional de Córdoba fue la que reunió más adhesiones. Para los agentes privados, si bien se reconoce que son muchas las instituciones especializadas en temáticas urbano-habitacionales en la ciudad, se las percibe poco vinculadas y con escasa incidencia en la definición de políticas urbanas; aunque se admite la contratación de referentes puntuales (consultores) ante la necesidad de estudios particularizados<sup>[29]</sup>.

[29] 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.”

Tabla 1. Síntesis de la lectura comparada

Categorías de análisis	Actores públicos	Actores privados
Principales conflictos existentes	<p><i>Generales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>~ Acceso al suelo y modalidades de ocupación ilegal e informal</li> <li>~ Falta de planificación y ordenamiento urbano por inacción del Estado o por una acción que privilegia intereses privados</li> <li>~ Disponibilidad de recursos</li> </ul> <p><i>Particularmente referidos al suelo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>~ Carencia de infraestructura habilitante (falta de transporte público y de posibilidades de movilidad de calidad. También ausencia de recolección basura)</li> </ul>	<p><i>Generales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>~ Problemáticas ligadas a la actividad que desempeñan (construcción): falta de infraestructura como un déficit, especialmente gas y cloacas (suelo con servicios)</li> </ul> <p><i>Particularmente referidos al suelo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>~ Falta de planificación urbana y normativa laxa y poco clara</li> <li>~ Expansión urbana no planificada</li> <li>~ Burocracia o incluso inoperancia de los cuerpos técnicos en oficinas públicas tanto municipales como provinciales</li> <li>~ No se menciona acceso al suelo</li> </ul>
Principales sectores afectados	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Conflictos de planificación e infraestructura: afectan a todos los sectores de una u otra manera</li> <li>~ Conflictos en el acceso al suelo: afectan a sectores más vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Conflictos de planificación e infraestructura: afectan a todos los sectores, pero considerándose a sí mismos o sectores afines a ellos como sujetos afectados en primer lugar (sectores empresariales, cámaras o colegios profesionales, clientes)</li> </ul>
Causas de los conflictos priorizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Escasez de recursos económicos del Estado</li> <li>~ Escasez de capitales por parte de la población (ausencia o mala calidad de las condiciones laborales, falta de acceso a la educación, diferencias culturales)</li> <li>~ Falta de planificación o regulación estatal técnico-política del suelo urbano</li> <li>~ Falta de intervención ciudadana en la regulación del Estado</li> <li>~ Accionar individual y sectorial de cada nivel gubernamental sobre el territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ La normativa como regulación del Estado que inhibe o dificulta el accionar privado (las exigencias limitan las intervenciones de libre mercado que beneficiarían el desarrollo de la ciudad)</li> <li>~ Tensiones entre enfoques políticos y técnicos</li> </ul>

Categorías de análisis	Actores públicos	Actores privados
<p>Valoración de la intervención gubernamental (en sus 3 niveles)</p>	<p><i>Valoraciones positivas:</i> ~ Acciones de resistencia social ante conductas especuladoras</p> <p><i>Valoraciones negativas:</i> ~ Accionar reactivo y favorecedor de los desarrollistas urbanos por parte del Estado ~ Ausencia de coordinación política y técnica entre los tres niveles gubernamentales ~ Intervenciones provinciales y nacionales sobre territorio local ~ Herramientas operativas o de gestión por sobre las de planificación</p>	<p><i>Valoraciones positivas:</i> ~ Ordenanza N° 12.077 de Convenios Urbanísticos (reconocida como normativa de interés)</p> <p><i>Valoraciones negativas:</i> ~ 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 del Estado ~ 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”</p>
<p>Prácticas de resolución/ superación de los conflictos</p>	<p>~ 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</p>	<p>~ 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)</p>
<p>Tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores</p>	<p><i>Los más influyentes en políticas de suelo:</i> ~ El Estado en general y sus organismos especializados. Dentro del Estado, los organismos municipales se destacan ~ Desarrollistas urbanos (“son los que pagan” o “son los que tienen los recursos para construir la ciudad”) ~ En menor medida: organizaciones sociales, Universidad Nacional (UNC) y particularmente el Observatorio Urbano ~ IPLAM como actor mejor relacionado</p> <p><i>Intercambio de información/Comunicación:</i> ~ Con organismos estatales (vinculación centrípeta en las redes de comunicación)</p> <p><i>Relaciones conflictivas:</i> ~ Con el mismo Estado donde la posición partidaria prevalece sobre la racionalidad ~ Con Concejo Deliberante</p>	<p><i>Los más influyentes en políticas de suelo:</i> ~ Los desarrollistas urbanos, por su organización, conocimiento y manejo de las ordenanzas, eficiencia y agilidad en la gestión ~ 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</p> <p><i>Intercambio de información/Comunicación:</i> ~ Con pares (vinculación centrípeta en las redes de comunicación) ~ Con sectores financieros como los bancos y la Fundación Mediterránea</p> <p><i>Relaciones conflictivas:</i> ~ El municipio, organizaciones ambientalistas, algunos especialistas de las universidades o CONICET, Red Nuestra Córdoba y gobierno nacional (por programa Pro.Cre.Ar)</p>

Categorías de análisis	Actores públicos	Actores privados
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

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas sistematizadas

## CONCLUSIONES

Los conflictos urbanos responden a realidades sociales con bases materiales y objetivas pero que pueden permanecer 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 agentes 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 a la hora de encarar soluciones a los conflictos.

La identificación y representaciones sobre los conflictos urbanos de los actores privados quedan limitadas sólo a aquellos que afectan directamente a su actividad central o de interés como representantes. La priorización se referencia a problemáticas propias que limitan la actividad que desarrollan y especifican intereses particulares, figurando su identificación como grupo exclusivo. De esta manera, los actores privados, en este caso representantes del mode-

lo económico vigente, se exponen y reconocen capaces de influir en las decisiones del Estado tanto a través de interrelaciones y obtención de recursos ante organismos financiadores por la formulación de pedidos de eficientización de la actividad burocrática, como en requerimientos particulares de inversión sobre la infraestructura urbana a financiar, condicionando las decisiones de planificación urbana.

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 claramente en las representaciones coincidentes sobre la priorización de conflictos en el espacio urbano y sus caracterizaciones, expresando una particular trama de intereses que son ponderados y favorecidos por los actores privados en articulación con el sector público, exponiendo un lugar predominante de los primeros en la gobernanza del suelo urbano.

Aún 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, tanto materiales como técnicos, para poder hacer frente a los problemas urbanos de la ciudad.

De esta manera, el modelo económico vigente se expresa interviniendo en los niveles jerárquicos más altos del Estado, tanto mediante la fi-

nanciación 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 orienten las decisiones locales, y por la ausencia de una ciudadanía organizada u organizaciones de la sociedad civil con capacidad de reclamo frente a las violaciones de derechos.

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. Solo 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 el análisis de las respuestas de los entrevistados, los actores privados se asignan abiertamente su genuina capacidad de

influir 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 aspecto, se representa a los actores públicos en dos sentidos contrarios: se los visualiza como obstaculizadores, al plantear 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 facilitador en la regulación e intervención de las actividades sociales, 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 y a un hábitat digno a sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA, A. (2009). Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Reseña del libro *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. E. Duhau y A. Giglia. *Revista mexicana de sociología*, 71 (4), 769-772. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000400006&lng=es&tln-g=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000400006&lng=es&tln-g=es) (consulta 1 de diciembre 2016).
- BORJA, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- CAPDEVIELLE, J. Y GIÓVINE, 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.
- 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.
- 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.
- DEL RÍO, J.P.; LANGARD, F.; RELI, M.; CORREA, A.; MARICHELAR, G. Y PEDERSOLI, F. (2011). Apuntes sobre la apropiación y el derecho a la ciudad. *Revista Herramienta*, 48. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-48/apuntes-sobre-la-apropiacion-y-el-derecho-la-ciudad> (consulta 1 de diciembre 2016).
- DUFOUR, D. (2009). Gobernanza versus Gobierno. *Cuadernos de Administración*, 41 (ene-

- ro-junio). Universidad del Valle. Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2250/225014901003.pdf>. (consulta 1 de diciembre 2016).
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2011). Villa Soldati y la necesaria reforma urbana en Argentina. *Café de las ciudades*, 2011. Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_99\\_2.htm](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. *MW Revista del Centro Marina Waisman de Formación de Investigadores en Historia y Crítica de la Arquitectura*, 10. Córdoba, Argentina.
- GARGANTINI, D. Y MARTIARENA, M. (COMPS) (2016). *Córdoba capital: tierra de conflictos*. Córdoba, Argentina: EDUCC.
- GUBER, R. (1991). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- LEFEBVRE, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- LEFEBVRE, H. (1978). *La producción del espacio*. Barcelona: Ediciones Península. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880> (consulta 1 de diciembre 2016).
- 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. *Revista EURE*, 40 (120), 111-133.
- SMOLKA, M. Y MULLAHY, L. (EDS) (2007). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, EEUU: Lincoln Institute of Land Policy.
- THWAITES REY, M. (2010). El Estado en debate: de transiciones y contradicciones. *Crítica y Emancipación*, Año II (4), 9-24 (segundo semestre). Buenos Aires: CLACSO.

## FUENTES

- CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD (2004). Versión digital. Disponible en [http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf) (consulta 1 de junio 2016).
- DÁVILA, D. (2013). Tierra cada vez más cara y escasa. *Diario La Voz del Interior*. 24 de febrero de 2013. Córdoba <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa> (consulta 1 de diciembre 2016).

*Daniela Gargantini* es Doctora en Arquitectura por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y Magister en Hábitat y Vivienda (Mar del Plata, Argentina). Investigadora Adjunta del CONICET y miembro del equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (Córdoba). Desde el año 2004 se desempeña como profesora titular de la cátedra Problemática socio-habitacional y encargada del Servicio socio-habitacional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Directora de la Especialización en Gestión Integral del Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe, Argentina (UCSF). Docente titular en asignaturas de grado y posgrado en Córdoba, Santa Fe, Chaco y Deusto (Bilbao, España). Desde el año 2007 coordina la Red de Responsabilidad Social Universitaria de la Asociación de Universidades Jesuitas de América Latina.

*Natalí Peresini* es arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba y becaria doctoral por CONICET integrando el equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (Córdoba). Su línea de investigación se centra en el estudio de instrumentos de gestión para la recuperación de plusvalías del suelo en la ciudad de Córdoba, Argentina. Miembro del grupo de investigación "Estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad" de la Facultad de Arquitectura de la UCC y de la investigación SECyT 2016-2017 FAUD-UNC "La escala territorial en la configuración de las periferias urbanas. Lógicas espaciales y ordenamiento específico en el sector este de la ciudad de Córdoba". Además es miembro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, con diferentes colaboraciones en el grupo de trabajo sobre Desarrollo urbano. Docente de nivel medio.

