

María Virginia Romanutti

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba

[virginia.romanutti@unc.edu.ar](mailto:virginia.romanutti@unc.edu.ar), [viromanutti@gmail.com](mailto:viromanutti@gmail.com)

## **Título: Actores de la democracia: las trayectorias laborales de los difusores de procedimientos participativos de planificación urbana**

### **Introducción**

En los procesos de planificación urbana que se desarrollan a nivel local se ha ido incorporando en las últimas décadas, diversos procedimientos participativos cuyos formatos y metodologías se difunden e implementan en diferentes ciudades del mundo. Este proceso de difusión es posible por el accionar de determinados actores que juegan el papel de “difusores” de políticas públicas. Se trata de consultores asociados a organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales de crédito, y/o al ámbito académico que transmiten un saber-hacer en el diseño e implementación de los procedimientos. La presente propuesta se enmarca en un trabajo de tesis doctoral<sup>1</sup> que tiene como objetivo central analizar y problematizar el papel de estos agentes y sus prácticas en la ciudad de Córdoba en el período 1991-2019; procurando establecer cómo inciden no sólo en la conformación de los procedimientos, sino también en las ideas y valores que se van desarrollando en su implementación. Los difusores<sup>2</sup> no son actores neutrales que transmiten métodos de manera acrítica, sino que seleccionan y construyen en base a sus intereses, ligados a su posición dentro del campo social en el que se desempeñan (sensu Bourdieu). En esa construcción están implicadas ideas y valores desarrollados en base a sus aprendizajes y experiencias previas y en interacción con otros actores.

Para poder comprender las prácticas, valores y sentidos de estos agentes, se analizan sus formaciones y trayectorias laborales entendiendo que las mismas moldean los modos de entender y actuar sobre la realidad. La socialización profesional supone no sólo la adquisición

---

<sup>1</sup> La tesis se realiza en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> El concepto de difusores es analizado en Romanutti, V. (2018), “Listos para ser usados: el papel de los difusores de procedimientos participativos en la planificación urbana local”, ponencia presentada en Primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

de conocimientos y habilidades sino también la internalización de normas que dan lugar a una identidad profesional (Moore, 1970:71). Esa identidad se reformula en el ejercicio profesional y en la interacción con otros profesionales y ámbitos ocupacionales, por tanto, resulta clave estudiar tanto los trayectos formativos como las trayectorias laborales, reconstruyendo los flujos de intercambio y las redes que fueron tejiendo estos actores. Para este análisis se parte de los aportes de Pierre Bourdieu respecto del estudio de trayectorias y se recuperan elementos de las investigaciones que abordan la conformación de elites o elencos gubernamentales en ámbitos estatales. En base a estos aportes teóricos, se reconstruyen las trayectorias de los agentes en los campos académico y estatal y el lugar que ocupó la planificación urbana en dichas trayectorias. Por último, se propone su análisis en torno a tres estilos de planificación.

El período de estudio abarca desde 1991 hasta 2019. Se toman como referencia las reformas del Estado y de la Constitución provincial que otorgaron mayor autonomía y protagonismo a los gobiernos locales y estuvieron acompañadas del desarrollo de diversos procedimientos<sup>3</sup> para canalizar la participación ciudadana, en general respecto de la toma de decisiones sobre los asuntos públicos y el nuevo ciclo político que se abre a partir de la crisis de 2001. Así, en estos 28 años se desarrollaron en Córdoba diversos procedimientos de planificación urbana: dos planes estratégicos (Plan Estratégico Córdoba Pec 1994-1999 y Pecba 2004-2005), un instituto de planificación urbana, IPUCOR (1999-2003), se realizaron audiencias públicas en relación a la modificación de una ordenanza de uso de suelo en 2005 y 2006, se elaboró el llamado “Plan Director 2020” en 2008, funcionó un Consejo de Planificación Urbana en 2009 y se creó un Instituto de Planificación Municipal , IPLAM que actuó entre 2012 y 2019.

Los actores cuyas prácticas y sentidos se analizan son aquellos que han tenido un rol relevante en el diseño, planificación e implementación de estos procedimientos. Se incluyen entonces

---

<sup>3</sup> Se utiliza el concepto de procedimientos de planificación urbana para hacer referencia a espacios institucionalizados dentro del aparato estatal que incorporan, en distinta medida, elementos de la esfera pública informal. Entenderlos como procedimientos implica alejarse de la noción de mecanismo que remite a algo rígido que no permitiría dar cuenta de la diversidad de los fenómenos bajo estudio. Se retoma así a Joshua Cohen con su propuesta de entender a la democracia deliberativa como procedimiento y sustancia y se analizan los procedimientos a la luz de los principios de inclusión deliberativa, la búsqueda del bien común y la participación (Cohen, 2000: 47).

los coordinadores generales o directivos de estos espacios, sus asesores metodológicos y en los casos de los planes estratégicos se incluyó también a quienes coordinaron los ejes específicos de temáticas urbanas. Para reconstruir sus trayectorias laborales se tomó como fuente principal la realización de entrevistas semi estructuradas y el análisis de sus curriculum vitae publicados en la web y/o facilitados por ellos mismos.<sup>4</sup>

### **El estudio de las trayectorias**

Dentro de los antecedentes relevantes para el estudio de trayectorias y teniendo en cuenta el objetivo de esta investigación, es posible integrar tres aportes principales. En primer lugar, la propuesta de Pierre Bourdieu para el estudio de trayectorias en oposición a los análisis biográficos. En segundo lugar, la línea de trabajos sobre trayectorias laborales. En tercer lugar, las investigaciones que abordan el estudio de la conformación de elites o elencos gubernamentales en distintos ámbitos estatales.

En el campo de las ciencias sociales, el análisis de trayectorias se enmarca dentro de un abanico más amplio constituido por los estudios biográficos que incluyen las historias de vida, narrativas autobiográficas, historia oral y las trayectorias que se desarrollan fuertemente a fines de la década de 1960 y en la década siguiente con el afianzamiento en general de las metodologías cualitativas (Roberti, 2017:304). Específicamente en lo que respecta al análisis de trayectorias, Roberti sostiene que es posible distinguir entre dos grandes perspectivas teóricas en sociología: estructuralistas y subjetivistas. Las perspectivas subjetivistas, ponen el acento en el peso de un creciente proceso de individualización de la vida social asociado a la posmodernidad y, en consecuencia, apuntan a una cuestión contextual que refiere a la inestabilidad de las estructuras sociales por lo que las trayectorias individuales de los agentes también lo serían. Esto es, podrían pensarse como el reflejo de la heterogeneidad social creciente de las sociedades actuales y la inestabilidad de identidades colectivas más lábiles.

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que en el caso del PEC intervino como asesora metodológica la ingeniera Nilda Jelenic ya fallecida de quien no se pudieron recuperar testimonios o registros por lo que no se incluyó en el análisis. En el caso de María Elena Foglia, también ya fallecida, se pudo acceder a su extenso currículum, sus publicaciones y al testimonio de Fernando Díaz Terreno que fue parte del equipo de trabajo en el Instituto de Planificación Córdoba (IPUCOR). En el caso de Alejandro Cohen si bien no pudo ser entrevistado por motivos de salud, se ha accedido a su curriculum y se ha recuperado su testimonio de entrevistas con otros investigadores, notas en diarios y revistas y se entrevistó a un integrante del equipo de investigación que Cohen dirigía.

No obstante los diagnósticos posmodernos, se considera que analizar la posición social ocupada por los agentes en los distintos campos sociales, como propone Bourdieu<sup>5</sup>, es importante para comprender sus prácticas; en tanto la estructura social condiciona en buena medida sus posibles trayectorias. No obstante, para comprender las prácticas sociales es preciso también estudiar cómo “lo social se hace cuerpo”, es decir, cómo las estructuras objetivas son internalizadas por los agentes sociales.

Entonces, ante los análisis biográficos que tienden a reconstruir las historias de vida de los agentes sociales a la manera de un relato coherente, como si la vida de las personas se desarrollara de manera lineal hacia un fin predeterminado; Bourdieu propone realizar análisis de trayectorias. Para el autor, el espacio social se constituye como un espacio pluridimensional “...construido sobre la base de principios de diferenciación o distribución constituidos por el conjunto de las propiedades que actúan en el universo social en cuestión...” (Bourdieu, 1990:282). Así, el espacio social se organiza en campos que se distinguen por el tipo de capital que está en juego en cada uno de ellos, que siempre será un bien apreciado en tanto existe interés en acumularlo, en otras palabras, se trata de un bien en torno al cual se constituye un mercado (Gutiérrez, 2006: 36). Cada campo está regido por leyes de funcionamiento propias y posee una relativa autonomía con respecto a los demás campos.

Realizar un análisis de trayectorias implica entonces estudiar la serie de posiciones ocupadas por un agente en el campo en el cual está inserto; analizar las posiciones del agente en diferentes momentos en un mismo espacio que, a su vez, está en movimiento y en constante transformación (Bourdieu, 1997:82). Asimismo, este tipo de análisis requiere tener en cuenta que la posición de cada agente está en relación con las posiciones de los demás agentes que están insertos en el mismo campo y bajo el mismo espacio de posibilidades. De ahí que no se trata de realizar un análisis aislado de la posición de cada agente sino reconstruyendo la red de relaciones que lo unen o separan del resto, ya que su posición es relativa. Además, es necesario también examinar cuáles son las posiciones que cada agente

---

<sup>5</sup> Muñiz Terra ubica a Bourdieu dentro de los teóricos estructuralistas, posición que no se comparte en tanto éste ha construido su teoría en un esfuerzo por superar la dualidad acción-estructura.

ocupa en otros campos y de qué manera las mismas refuerzan o debilitan su posición en el campo bajo estudio.

De esta manera, la propuesta de análisis de Bourdieu permite poner el acento no tanto en las vivencias individuales sino en cómo esas trayectorias personales han confluído en la conformación de redes o grupos de profesionales. En este sentido, cabe preguntarse, ¿Es posible distinguir un campo de la planificación urbana? ¿Qué lugares ocupan los difusores en el campo académico y estatal? A partir de la reconstrucción de las trayectorias individuales ¿será posible dar cuenta de los entrelazamientos entre los diversos actores y responder a estos interrogantes?

En segundo lugar, dentro de la línea de estudios sobre trayectorias laborales existe una vasta bibliografía que aborda los itinerarios laborales desde diversas perspectivas teóricas. Al igual que en el análisis de las trayectorias en general, aquí también es posible diferenciar entre las miradas que enfatizan los condicionamientos estructurales tales como la estructura de los mercados de trabajo, la disponibilidad y competencia por los puestos de trabajo, y aquellas perspectivas como la sociología interaccionista y el enfoque económico clásico que privilegian el análisis de los aspectos subjetivos (Muñiz Terra, 2012; Roberti, 2017).

A diferencia de esta línea de estudios que tiene como foco central de análisis los itinerarios laborales para comprender su configuración con relación a determinadas variables; en el caso de la presente investigación el interés por las trayectorias laborales de los difusores tiene que ver con la comprensión de la relación de las mismas con las prácticas y valores que éstos desarrollan en su accionar. No es lo mismo abordar la planificación urbana desde la arquitectura que desde la administración; como tampoco es lo mismo planificar desde una visión “tradicional” donde se privilegia el accionar de la figura del planificador que hacerlo desde una mirada que privilegie la participación de los distintos actores que conforman la ciudad. Asimismo, el estudio de las trayectorias permite analizar qué lugar ocupa en cada trayectoria individual la planificación urbana como campo profesional de intervención. Es decir, determinar si para el sujeto constituye una etapa central o estructurante de su vida profesional o si por el contrario resultó ser una experiencia pasajera o coyuntural en su trayectoria.

En tercer lugar, existen numerosos trabajos en Argentina que han analizado la conformación de elencos gubernamentales en distintos momentos históricos y en diversos espacios estatales; conformando un campo de análisis fragmentario y discontinuo, aunque en crecimiento (Gené, 2011). Entre los principales antecedentes, se destaca como un clásico el estudio de José Luis De Imaz “Los que mandan” (1977) donde el autor analiza la fisonomía de las elites dirigentes del país y dedica capítulos específicos a la elite estatal. Si bien los propósitos y enfoques de los distintos trabajos existentes<sup>6</sup> son muy diversos, tienen en común el estudio de trayectorias individuales para comprender fenómenos colectivos o grupales. Es decir, las trayectorias personales son relevantes en tanto permiten analizar la existencia de ciertos patrones comunes en la conformación de los elencos gubernamentales como también sus heterogeneidades. Estas caracterizaciones hacen posible identificar modos de hacer, las interrelaciones entre actores al interior del Estado y hacia afuera, el predominio o no de ciertos saberes.

El presente trabajo retoma esta línea de estudios sobre elencos gubernamentales en tanto comparte el interés por el análisis de las trayectorias individuales como un modo de comprensión de fenómenos colectivos. No obstante, no se trata de un estudio de elencos gubernamentales estrictamente hablando puesto que los actores analizados si bien en algunos casos se desempeñan dentro del aparato estatal, no todos son funcionarios o empleados estatales estables sino que en muchos casos son contratados ad hoc, para el desarrollo de proyectos específicos y, por tanto, el vínculo es diferente. Asimismo, la mayoría de las veces los espacios en los que se desempeñan no forman parte de la estructura estatal “consolidada” sino que se trata de espacios inestables y periféricos respecto de la toma de decisiones y que se activan y desactivan en distintos momentos. Por lo que, el interés central de la investigación no está puesto en el análisis de dichos espacios sino en las redes y vínculos que los agentes desarrollan, y cómo es a través de esos vínculos y experiencias que van construyendo valores y sentidos. Entonces, las trayectorias profesionales constituyen una dimensión del estudio que se pondrá en relación-en próximos trabajos- con el análisis de los discursos de los difusores. Para abordar esas trayectorias, se distinguirá aquí las inserciones

---

<sup>6</sup> Por motivos de extensión no se hace referencia aquí a todos los trabajos existentes. Se puede encontrar un estado del arte de los estudios sobre élites políticas en Argentina en Gené et al (2018), que retoma y profundiza el análisis presentado en Gené 2011 y también en Menazzi (2018).

de estos actores en los campos académico y estatal puesto que son los principales espacios en lo que se desempeñan.

### **Campo Académico**

El campo académico o universitario está constituido por los espacios de producción y reproducción de los académicos o científicos. Es decir, las universidades y los centros de investigación en los que se produce y se enseña el conocimiento científico. El principal tipo de capital que se pone en juego en este campo es el capital cultural en sus tres formas de expresión: incorporado, objetivado e institucionalizado. El capital cultural incorporado hace referencia a los conocimientos y habilidades específicas que la tarea científica supone para su desarrollo en la investigación y en la enseñanza. Este capital se adquiere no sólo en el período formativo sino a lo largo de la carrera académica en el que fruto de la experiencia se van incorporando los códigos y prácticas específicos del campo académico y de la disciplina en la que se está inserto. A su vez, el capital cultural objetivado refiere a los bienes culturales concretos, las producciones científicas realizadas pero también los recursos de los que disponen los agentes para el desarrollo de su actividad, es decir, oficinas, laboratorios, bibliotecas, etc. (Casillas, 2002:146). Y el capital cultural institucionalizado refiere a la posesión de títulos que certifican la adquisición de conocimientos y habilidades. La jerarquía de esos títulos dependerá del lugar que ocupe en el campo la disciplina y la institución específica que otorga los mismos.

Pero en el campo académico se ponen en juego también otras dos especies o tipos de capital, el capital social y el capital simbólico. El capital social hace referencia a la pertenencia a un grupo, a “una red duradera de relaciones” (Bourdieu, 1980). Supone el establecimiento de relaciones mundanas de honorabilidad y respetabilidad, “que puede procurar beneficios materiales o simbólicos como aquellos que suelen estar asociados a la participación en un grupo raro y prestigioso” (Gutiérrez, 2006: 38). La pertenencia al mundo académico implica estar inmerso en una red de relaciones cuyo valor en términos de prestigio dependerá del lugar ocupado por la disciplina dentro del campo académico en cuestión. Asimismo, el capital simbólico es para Bourdieu esa especie de capital que entra en juego como “sobreañadido de prestigio, legitimidad, autoridad, reconocimiento, a los otros capitales” (Gutiérrez, 2006: 40). En el campo académico, la legitimidad, el reconocimiento

y la autoridad están presentes de manera permanente y se expresan y objetivan en forma de premios, distinciones, cargos, que van delimitando las posiciones más y menos prestigiadas dentro del campo. De este modo, la estructura del campo académico, al igual que los demás campos, se define,

...en cada momento, por el estado de la relación de fuerzas entre los protagonistas de la lucha, agentes o instituciones, es decir, por la estructura de la distribución del capital específico, resultado de las luchas anteriores que se encuentran en estado objetivado en instituciones y disposiciones, y que dirige las estrategias y posibilidades objetivas de los diferentes agentes o instituciones en las luchas presentes... (Bourdieu, 2005:88)

Los agentes sociales bajo análisis en esta investigación están insertos, en mayor o menor medida, en el campo académico, en su mayoría dentro de la disciplina de la arquitectura, dentro de la cual se han especializado en algunos casos -y en otros directamente han actuado- en el campo específico del urbanismo y la planificación urbana.

En el campo académico universitario la arquitectura es considerada una disciplina marcada fuertemente por su orientación hacia el ejercicio liberal de la profesión y, por tanto, diferenciable de otras disciplinas consideradas “científicas”. Más allá de las disputas al interior del campo académico que esto supone; esta característica distintiva hace que su relación con el Estado adquiera connotaciones específicas que afectan la autonomía relativa de la disciplina. En primer lugar, porque es el Estado quien define el orden normativo, es decir, las reglas y disposiciones en lo que respecta a la construcción y urbanización que los arquitectos deberán respetar en su ejercicio profesional. Y en segundo lugar, porque el Estado constituye un ámbito de trabajo valorado por los arquitectos tanto en el ámbito de la construcción civil, por la envergadura de las obras de infraestructura que éste desarrolla, como de la planificación urbana que es dirigida desde el Estado. Por tanto, los vínculos entre campo académico y campo estatal son fluidos y el reconocimiento y prestigio conseguido en un campo facilita su inserción en el otro campo.

Entonces, para analizar la posición de estos actores en el campo académico se tendrá en cuenta: su formación de grado, sus estudios de posgrado y su trayectoria en el campo académico. Es decir, los principales cargos ocupados como docente e investigador, como así también si ocupó cargos de gestión académica, teniendo en cuenta cuál era su posición en el

campo académico en el momento en que intervino en los procedimientos de planificación urbana.

De los planificadores que se desempeñaron en los procedimientos de planificación urbana en Córdoba en el período de estudio, más de la mitad eran arquitectos y fueron aquellos que provenían de otras disciplinas (administración, contador público, ingeniería) los que estuvieron vinculados a la implementación de procesos de planificación estratégica, una propuesta o corriente que no surgió desde la arquitectura (Fernández Güell, 2006). Cabe mencionar que para estos planificadores, la formación en planificación estratégica se dio en forma simultánea a la puesta en marcha de procesos de planificación estratégica, que además eran novedosos para la época en Argentina. En este sentido, los relatos dan cuenta de que cuando comenzaron con la implementación del Plan Estratégico Córdoba (PEC) nadie sabía muy bien qué era la planificación estratégica y se formaron ahí a partir de las lecturas que tenían a su alcance y con los aportes de los especialistas que vinieron a Córdoba invitados por el municipio. (Entrevista Lucca Carlos, entrevista con la autora, 25/11/2021 y Nieva Analía, entrevistas con la autora 21/5/2019).

Con respecto a las formaciones de posgrado, es necesario destacar los cambios producidos en el propio campo que permiten distinguir dos etapas: una de formación/especialización en el exterior en los años 70, 80 y otra que se inicia en la década de 1990 que podría denominarse local o latinoamericana en la medida en que la oferta de posgrados creció en las universidades de la región. Sólo dos de los planificadores tenían formación específica en urbanismo al momento de participar en los procedimientos de planificación urbana (María Elena Foglia y Carlos Gómez), mientras que paradójicamente dos de los principales referentes (Alejandro Cohen y Eduardo Reese) no han cursado formalmente estudios de posgrado en urbanismo.

Respecto de las instituciones en las que se formaron estos actores cabe mencionar dos en particular. Por un lado, la maestría del IIFAP, como un lugar de “reclutamiento” de profesionales que integraron los equipos técnicos del PEC (Carlos Lucca, Analía Nieva y Mónica Lavezzo son ejemplos). Por otro lado, el Lincoln Institute tuvo y tiene aún una importante presencia en la formación de profesionales en lo que respecta a políticas tributarias y valuación de propiedades, planificación y desarrollo urbano, economía del suelo

y derechos de propiedad.<sup>7</sup> En el año 1993 estableció su programa para América Latina y el Caribe y es donde el vínculo con la región comenzó a estrecharse. Un hito importante en este sentido fue el seminario internacional “Hacia un gerenciamiento urbano integrado: implementando el Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba”, que se realizó en Córdoba en abril de 1997 en el marco del PEC con la participación de investigadores del Lincoln Institute of Land Policy (Revista ciudad y Desarrollo, 1997). Catalina Molinatti participó de la organización del seminario desde su rol de integrante del equipo técnico del PEC. Ya en la década de los 2000 Alejandro Cohen y Molinatti se formaron a partir de los cursos de especialización que el Instituto organizó en América Latina y en el que Reese se desempeñaba-y se desempeña-como docente, al igual que Molinatti. Ambos se han especializado en las temáticas de mercados de suelo y sistemas de plusvalía urbana, siendo este instituto un lugar destacado en el desarrollo de estos temas.

### **Actividad docente y gestión universitaria**

En lo que respecta a la trayectoria en docencia se pueden distinguir distintos perfiles y temáticas en las que se han especializado. Por un lado, quienes no han desarrollado como actividad principal la docencia (Guillermo Marianacci y Analía Nieva). Para ellos la docencia ha sido-y es-una actividad complementaria a sus funciones en cargos públicos y la han ejercido en torno a problemáticas de la administración pública: planificación, gestión, administración. Es decir que la experiencia laboral en el Estado se constituye en un capital valioso para el ejercicio docente.

Por otro lado, entre quienes sí han desarrollado la carrera docente en el ámbito universitario es posible diferenciarlos de acuerdo a las temáticas en que se han especializado. Carlos Lucca comenzó su carrera docente en una cátedra de planeamiento urbano regional y siempre ha estado vinculado a la investigación de problemáticas urbanas en sentido amplio, incluyendo temas como: planificación estratégica, desarrollo local, movilidad urbana o el desarrollo de indicadores urbanos. Di Leonardo desarrolló su actividad docente en la Facultad

---

<sup>7</sup> <https://www.lincolninst.edu/es/sobre-el-instituto-lincoln>, acceso 1/9/2022.

de Ciencias Económicas de la UNC en materias específicas que no tienen vinculación directa con las actividades de planificación.

Dentro del grupo de los arquitectos, se destacan dos cuestiones. En primer lugar que Foglia, Gómez y Fernando Díaz Terreno han desarrollado su carrera académica en el ámbito específico del urbanismo, llegando a ser titulares de cátedras de urbanismo. En cambio, Fernández y Cohen desarrollaron actividades docentes principalmente en cátedras de tesis, donde los estudiantes elaboran proyectos que en general se orientan hacia problemáticas urbanas, de ahí su vínculo con el urbanismo y la planificación urbana. En segundo lugar, otro rasgo diferencial es que en los casos de Gómez, Foglia y Elvira Fernández se incorporaron a los procedimientos de planificación urbana cuando sus carreras académicas ya estaban consolidadas. Es decir que el capital acumulado en el campo académico legitimó sus participaciones en los procesos. En cambio, en los demás casos fue al revés, la participación en los procedimientos de planificación urbana se dio en los comienzos de sus carreras profesionales. Entonces fue esa participación la que les abrió otras oportunidades laborales.

Por último, si se analizan los cargos de gestión aparecen dos datos relevantes. Fernández se desempeñaba como decana de la FAUD-UNC cuando fue designada como directora del IPLAM. Es decir que si bien no se destacó en el urbanismo, su posición como decana la ubicaba en un lugar prestigiado dentro del campo académico, otorgándole legitimidad a su designación en el IPLAM. En el caso de Cohen él funda el Taller de Investigación en Proyectos Urbanos (TIPU) dentro de la FAUD-UNC en el año 2000, espacio desde el cual desarrolla diversos proyectos de asesoramiento y consultoría en materia urbana y va construyendo sus vínculos con el Estado y su trayectoria en el urbanismo. A continuación se analizan las relaciones de estos actores con el campo estatal.

### **Campo Estatal**

La particularidad del campo estatal está dada por el proceso de concentración por parte del Estado de los diferentes tipos de capital (capital de fuerza física o coerción, capital económico, capital cultural, capital simbólico). El Estado se convierte

...en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores. La concentración de diferentes tipos de capital (que va pareja con la elaboración de los diferentes campos correspondientes) conduce en efecto a la emergencia de un

capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre los diferentes tipos particulares de capital,..(Bourdieu, 1997:99-100).

De este modo, acumular capital estatal implica ejercer poder sobre las diferentes especies de capital en tanto el campo estatal se constituye en el espacio donde se produce la visión legítima de las divisiones sociales que se “impone” como legítima a todo el espacio social. En este sentido será relevante identificar la manera en que el Estado entiende a la planificación urbana en cada momento histórico, qué perspectivas sobre lo urbano prevalecen y se legitiman como válidas. Ahora bien, esto no implica entender al Estado como una unidad homogénea, claramente delimitada sino que más bien se trata de

...un conjunto de campos burocráticos o administrativos..., donde los agentes y grupos de agentes gubernamentales y no gubernamentales luchan en persona o por procuración por esta forma particular de poder que es el poder de regir una esfera particular de prácticas...mediante leyes, reglamentos, medidas administrativas...en fin, todo aquello que corresponda a una política... (Bourdieu, 1995:74).

De esta manera se entiende al Estado como un campo de fuerzas donde se enfrentan los intereses tanto de las diversas reparticiones estatales como de los agentes de otros campos cuyos intereses están en juego en cada disputa particular (“urbanistas académicos”, planificadores, empresarios de la construcción, los pobladores o residentes, etc.).

Entonces, resulta relevante identificar qué lugares ocuparon los agentes bajo análisis en este campo y cómo accedieron a ocupar un puesto en el Estado o a vincularse y participar de los procedimientos de planificación urbana. En algunos casos los planificadores han ocupado cargos como funcionarios municipales o empleados y en otros han actuado como consultores externos, lo que implica roles y responsabilidades diferentes. A su vez, los vínculos y circunstancias por los que llegaron a ocupar esos lugares también son variados. No obstante, se observa que el vínculo que prevalece es el académico, en tanto los actores se conocen en ese ámbito y desde ahí son convocados a participar. Las relaciones son entre docentes y estudiantes de posgrado (Marianacci con Nieva y Lucca, Foglia con Díaz Terreno), o colegas docentes (Di Leonardo y Marianacci, Cohen y Gómez). Ahora bien, las trayectorias académicas no se dan de manera aislada. En los casos de Carlos Gómez y María Elena Foglia, por ejemplo, además de la carrera docente, ambos fueron parte de los equipos técnicos

municipales en el área de urbanismo a fines de los años 70. Por tanto, si bien el vínculo para involucrarse en el proceso fue académico, sus trayectorias previas en el municipio fueron un factor decisivo para su incorporación.

Por otro lado, en cuanto a quienes ingresaron al Estado a partir de vínculos políticos, cabe mencionar los casos de Marianacci y Fernández. Marianacci había sido militante estudiantil en la agrupación Franja Morada vinculada a la Unión Cívica Radical. Luego ya siendo docente, Alfredo Blanco, también docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC y militante radical, lo recomendó para desempeñarse como director de administración en el ministerio de Asuntos Sociales de la provincia siendo Rubén Martí quien estaba a cargo de dicho ministerio. Así comenzó su vínculo con Martí, con quien trabajó ocupando distintos cargos a nivel municipal y nacional. En el caso de Elvira Fernández se incorporó al gobierno municipal del radical Ramón Mestre en 1983 como directora de Espacios Verdes a partir de proponerle a Mestre un proyecto para recuperar los márgenes del río Suquía (Elvira Fernández, entrevista con la autora el 14/2/2022). Posteriormente, su incorporación como directora del IPLAM en 2015 fue por recomendación de otro arquitecto y ex funcionario de los gobiernos municipales de Ramón Mestre padre e hijo; a quien se le encomendó la tarea de “gestionar” la sucesión de la dirección del IPLAM luego del fallecimiento de su titular.

En resumen, lo que muestran estos datos es que la legitimidad asociada a la pertenencia académica de estos actores, tuvo un peso importante en la vinculación de los mismos con los procedimientos de planificación urbana. La formación académica fue valorada como un elemento importante para la conformación de los equipos que llevarían adelante los procedimientos de planificación urbana, pero también fueron espacios de formación en sí mismos en tanto la mayor parte de los profesionales hizo allí sus “primeras armas”. Asimismo, queda evidenciado el entrelazamiento existente entre los vínculos académicos, estatales y políticos y cómo la trayectoria y prestigio acumulado en un ámbito refuerza sus posiciones en otros.

### **Trayectoria laboral**

Si se analiza la trayectoria laboral de estos actores es posible distinguir tres tipos de perfiles: quienes han desempeñado su actividad de manera principal en el Estado, quienes

han combinado la actividad académica con las funciones en el Estado, quienes se dedicaron principalmente a la actividad académica.

En el primer grupo se ubican Marianacci, Nieva y Molinatti cuya actividad laboral central ha estado vinculada al Estado. Nieva y Molinatti se han desempeñado como empleadas municipales en áreas técnicas. El caso de Marianacci es diferente en tanto ha ejercido funciones en el Estado desde cargos como funcionario político. Su trayectoria inicial se da de la mano de su “padrino político” Rubén Martí y continúa a través de otros vínculos políticos. Se podría decir que construye un perfil técnico como planificador aprovechando los recursos derivados de sus vínculos políticos.

En el segundo grupo se encuentran Reese, Gómez, Foglia y Fernández quienes han sostenido su vinculación con el ámbito académico a lo largo de su trayectoria, con intervenciones en el Estado pero no de manera constante como en el primer grupo. En el caso de Carlos Gómez su labor como técnico en la dirección de planeamiento urbano y luego como director de urbanismo fue a comienzos de su trayectoria laboral y posteriormente participó del equipo del Plan Director desde la academia. Similar es el recorrido de María Elena Foglia quien trabajó como técnica especialista en urbanismo tanto en el gobierno provincial como en el municipal en las décadas de 1960 y 1970. Fue directora ejecutiva del Esquema Director de Ordenamiento Urbano para la ciudad de Córdoba, EDOU, desde 1977 al 1979 y Gómez fue el coordinador del equipo técnico. Los estudios que se realizaron para la elaboración de dicho esquema, junto con otros planes y proyectos de la época fueron la base sobre la cual en los años 80 se elaboraron una serie de ordenanzas de uso y ocupación del suelo que, con múltiples modificaciones, siguen vigentes hasta la actualidad (Caporossi, 2006:108). Justamente, Gómez, como director de planeamiento urbano del municipio fue quien coordinó la elaboración de esas ordenanzas. Por tanto, si bien participaron del Plan Director y el IPUCOR respectivamente desde sus vinculaciones con el ámbito académico, su inserción previa en estas experiencias de planificación urbana fue un factor muy importante en sus trayectorias como urbanistas que es reconocida por sus pares. Es decir que estaban legitimados por sus posiciones en el campo académico y en el estatal.

La trayectoria de Elvira Fernández difiere del resto en tanto no desarrolló actividades ligadas al urbanismo o la planificación más allá de lo vinculado a la cátedra de tesis ya mencionada.

En este sentido su participación al frente del IPLAM pareciera asociarse más a su cercanía con el radicalismo que a su trayectoria profesional.

En el tercer grupo están Eduardo Di Leonardo, Carlos Lucca, Alejandro Cohen y Fernando Díaz Terreno. Lo que los diferencia como grupo es que su actividad principal ha sido- o es- la académica y la participación en el Estado ha sido en relación a procedimientos de planificación urbana, o asesoramientos técnicos específicos pero no han sido empleados o funcionarios municipales como ocurre con el primer y segundo grupo. Estas diferencias en los perfiles de los tres grupos marcan distinciones en cuanto al grado de conocimiento del funcionamiento interno del municipio, las lógicas burocráticas propias de cada área de actuación, los vínculos desarrollados al interior del municipio que facilitan u obstaculizan el desarrollo de las tareas en cuanto a la construcción de lealtades o enemistades.

Ahora bien, con respecto al lugar que ha ocupado en sus trayectorias laborales la participación en procedimientos de planificación urbana, también se observan diferencias. Para la mayoría se ha dado en los comienzos de sus carreras profesionales. Así, la experiencia del PEC fue iniciática para todos los que participaron de ese proceso (Marianacci, Nieva, Lucca, Molinatti, Di Leonardo). El “éxito” en el desarrollo de este procedimiento, que fue la primera experiencia de planificación estratégica en el país, dio lugar a un proceso de difusión de esta metodología a nivel nacional liderado por Marianacci. A partir de 1996 comienzan a desarrollar procesos de planificación estratégica en distintas ciudades del país como consultores independientes<sup>8</sup>, a raíz de la visibilidad que adquirió la experiencia de Córdoba. Esto se consolidó a comienzos del 2000 cuando, durante la presidencia de Antonio De La Rúa, Rubén Martí desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior impulsó un Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales cuya coordinación estuvo a cargo de Guillermo Marianacci. Luego de esta breve pero intensa experiencia, quienes continuaron sus trayectorias en el ámbito de la planificación estratégica fueron Marianacci, Nieva y Di Leonardo como consultores privados. Dentro del grupo de los arquitectos, Molinatti y Reese se han especializado en consultorías ligadas a lo referido a instrumentos de gestión del suelo urbano. Fernando Díaz Terreno y Alejandro Cohen

---

<sup>8</sup> De los actores mencionados aquí, Nieva y Molinatti desarrollan procesos de consultoría en planificación estratégica en este marco.

desarrollaron sus trayectorias combinando la actividad académica con el trabajo de asesoramiento técnico y consultoría, el primero desde un estudio de arquitectura principalmente y Cohen desde el TIPU- FAUD. Por último, en los casos de Gómez y Foglia se observa que la actividad de consultoría no ha ocupado un lugar central en sus carreras sino que se limitó a las experiencias de planificación desarrolladas desde la Maestría en Urbanismo de la FAUD a partir de convenios con municipios.

### **Diversas trayectorias y tres “estilos” de planificación urbana**

Los datos presentados dan cuenta de las trayectorias formativas y laborales de los agentes bajo análisis, mostrando sus actuaciones en los campos académico y estatal y el lugar que han ocupado los procedimientos de planificación urbana en sus carreras. Si bien cada trayectoria individual presenta sus particularidades específicas, es posible distinguir tres estilos o modos de abordar la planificación urbana que construyeron a lo largo de sus trayectorias.

Se identifica entonces, un primer grupo liderado por María Elena Foglia, conformado por los arquitectos urbanistas que se encuadran dentro de una visión clásica de la planificación urbana que concibe a ésta como actividad principalmente técnica. Entienden que el crecimiento de las ciudades debe ser planificado en torno a un ordenamiento físico espacial, fundamentado en estudios y proyecciones específicas ligadas al crecimiento demográfico, la movilidad urbana y la localización de las actividades económicas principalmente. Se basan en una lectura “espacialista” de la planificación (Reese, 1998: 6), que se traduce en normas concretas a ser implementadas por los Estados y respetadas por la ciudadanía. La figura del planificador urbano se plantea aquí como el técnico que posee los conocimientos necesarios para la elaboración del plan de manera centralizada, sin intervención de otros actores sociales. El rol de la ciudadanía se reduce al cumplimiento de las normativas urbanas derivadas del plan. Es sobre esta concepción de la planificación que Foglia y Gómez se han formado y han desarrollado sus actividades. Entonces, aun cuando en las experiencias de las que participaron años posteriores se incorporaron otras miradas, el énfasis en la preeminencia de la racionalidad técnica de la planificación está presente tanto en los documentos que resultaron de dichos procesos como en el modo de trabajo que adoptaron.

En el caso del IPUCOR que dirigió Foglia, en los documentos elaborados puede observarse el predominio de la visión desde la disciplina arquitectónica centrada en los aspectos físico-espaciales, que además recupera y actualiza los diagnósticos realizados en la década de 1970. La modalidad de trabajo fue a partir de la conformación de un equipo técnico especializado perteneciente a la Maestría en Desarrollo Urbano de la FAUD-UNC, conformado por tres arquitectos. Se realizaron consultas a expertos en urbanismo, tránsito, ambiente, economía urbana, etc., e intercambios con algunas reparticiones municipales y comisiones mixtas; sin participación de entidades de la sociedad civil (Fernando Díaz Terreno, entrevista con la autora el 2/2/2022).

Un segundo grupo, liderado por Guillermo Marianacci, es el de los planificadores estratégicos. La planificación estratégica,<sup>9</sup> cuyos orígenes se remontan al ámbito militar y luego al empresarial, (Fernández Güell, 2006) se comenzó a aplicar a las ciudades a partir de plantear la necesidad de promover estrategias de desarrollo de las mismas en términos de competitividad (Vainer, 2000). Así, se incorporaron otras dimensiones en la planificación siendo la predominante el desarrollo económico (Venturini, 2010). Por tanto, la dimensión físico espacial perdió centralidad y pasó a ser una dimensión más. A su vez, la planificación estratégica parte de reconocer la necesidad de que todos los actores sociales locales se involucren en el proceso de planificación en lugar de ser una actividad ejercida de manera centralizada por un equipo planificador. En la práctica esto implicó, en los casos analizados, la convocatoria a los considerados “actores relevantes o estratégicos” para el desarrollo de la ciudad: representantes de cámaras empresariales, consejos profesionales, universidades, sindicatos, cultos religiosos y algunas organizaciones sociales. Por último, otra característica central es que está orientada a la acción, es decir que la planificación incluye el desarrollo de proyectos concretos, a diferencia de la planificación urbana tradicional donde la definición del plan general quedaba disociada de su concreción en proyectos específicos. Entonces en este modo de planificar no prevalece la racionalidad técnica sino que los planificadores son valorados por su capacidad para articular los intereses y demandas de los distintos actores

---

<sup>9</sup> No es posible desarrollar aquí en detalle las características de la planificación estratégica de ciudades y su implementación en el caso de Córdoba. Un análisis específico se encuentra en Romanutti Virginia (2019) “La planificación urbana estratégica en Córdoba: ideas y valores predominantes”, ponencia presentada en X Encuentro Interdisciplinario de ciencias sociales y humanas, organizado por el Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichón, Instituto de Humanidades UNC- CONICET, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC.

sociales involucrados en el proceso de planificación. Asimismo, la participación de la ciudadanía es valorada principalmente por dos cuestiones. Primero, en tanto la información de primera mano que pueden brindar los actores sociales de las problemáticas de ciudad aporta al logro de una mayor eficiencia y eficacia en la gestión local. Y, segundo, el apoyo de la ciudadanía a los proyectos desarrollados y su involucramiento en la planificación y seguimiento de los mismos, garantiza una mayor gobernabilidad; todo lo cual estaba en consonancia con los lineamientos de los organismos internacionales que apoyaban estos procesos.

Por último, un tercer grupo liderado por Alejandro Cohen desde el TIPU y Elvira Fernández desde el IPLAM. Si bien en este grupo se mantuvo la preeminencia de la disciplina arquitectónica y persistió una mirada principalmente espacialista de la planificación, es posible observar dos diferencias principales. En primer lugar, se preocuparon por intentar superar el nivel teórico-abstracto de los planes urbanos a partir del desarrollo de propuestas concretas a ser impulsadas desde el Estado. Desde el TIPU se desarrollaron asesoramientos en proyectos específicos a partir del Laboratorio de Proyectos que llevó adelante en convenio con el municipio, también Cohen y su equipo participó en distintos concursos de arquitectura; intentando “superar la oscilación entre el urbanismo de obras públicas y el urbanismo normativo como únicos modos de producir ciudad.”(Cohen, 2009).

En el caso del IPLAM también estuvo presente la preocupación por aportar propuestas en temas específicos en torno a una agenda de temas que no se restringió a lo estrictamente urbanístico sino que se incluyeron una gran diversidad de cuestiones como el desarrollo turístico, problemas ambientales, movilidad urbana, objetivos de desarrollo del milenio, área metropolitana, por mencionar algunos. Sin embargo, salvo algunas pocas excepciones, en general se trató del desarrollo de estudios y recopilación de información.

En segundo lugar, se observa una mayor apertura al diálogo e intercambio con otros actores sociales en comparación con el primer grupo. Se generaron distintas modalidades de consulta con organizaciones de la sociedad civil: presentaciones públicas, desayunos de trabajo y con la academia (encuentros anuales de investigadores que investigan la ciudad (2014, 2015, 2017 en el caso del IPLAM). Sin embargo, la participación siguió siendo limitada en tanto la elaboración de los planes y proyectos en general se concentró en los equipos técnicos.

En definitiva, lo que muestran estos tres estilos es que las trayectorias formativas y laborales de los agentes planificadores han influido en la construcción de los mismos, marcando énfasis y prácticas ligadas a los recursos y modos de hacer disponibles en cada caso. Por ejemplo, el trabajo intensivo desde la academia que se observa en el primer y tercer grupo tiene que ver con los modos de trabajo aprendidos y disponibles para esos agentes; ligados a las destrezas valoradas en cada caso. El conocimiento experto sobre los problemas físico-espaciales en un caso o la habilidad para la articulación y el manejo de grupos en el otro. No obstante, es imposible ignorar el contexto socio-político en el que se desempeñaron que fue marcando cambios en las maneras en que se entiende el rol del Estado y de la ciudadanía y los obligó a posicionarse. Por consiguiente, es preciso avanzar en el análisis de las prácticas, ideas y valores de estos agentes, relacionándolas con los contextos específicos en que se desarrollaron los procedimientos de planificación urbana y la influencia de los organismos internacionales y “think thanks” involucrados en estos procesos.

## **Bibliografía**

- Ballent, A. «Burocracia, técnica y política: los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y los golpes de Estado (1930-1943).» Buenos Aires: IDES, 2012.
- Bourdieu, Pierre. «Le capital social.» *Actes de la Recherche en Science Sociales*, n.º 31 (1980): 2-3.
- Bourdieu, Pierre. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba, 2005.
- Bourdieu, Pierre. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, España: Editorial Anagrama, 1997.
- Bourdieu, Pierre, y Wacquant Loic. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Editorial Grijalbo, 1995.
- Bourdieu, Pierre. *Sociología y Cultura*. México: Editorial Grijalbo, 1990.
- Canelo Paula, Castellani Ana y Gentile Julia. «Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete 117 nacional de Mauricio Macri. (2015-2018).» En *Elites y captura del Estado*, de García Delgado, Daniel, Ruiz del Ferrier, Cristina, Anchorena Beatriz, 117-35. Buenos Aires: Flacso Argentina, 2018.
- Canelo, Paula. «Apuntes sobre la profesión política en la Argentina. Un perfil de los Senadores de la Nación en 1973, 1983 y 1989.» Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010.
- Caporossi Celina. «Planificación y crecimiento urbano. Ideas y reflexiones a partir del caso de la ciudad de Córdoba.» En *La periferia de Córdoba. Cuestiones sobre el hábitat.*, 22-40. Córdoba: Departamento de publicaciones FAUD - UNC., 2006.
- Casillas, Miguel A. «Notas sobre el campo universitario mexicano. Homenaje a Pierre Bourdieu.» *Revista Sociológica*, n.º 49 (2002): 131-62.
- Cohen, Alejandro (2009), “Ajedrez Urbano. Entre la máquina de Dios y Wall Street”, *Café de las Ciudades*, año 8, número 78, [https://cafedelasciudades.com.ar/arquitectura\\_78\\_p.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/arquitectura_78_p.htm)

- Colegio de Arquitectos de la provincia Córdoba (2010), "Respuesta a los participantes del I Foro de Urbanismo CAPC, disponible en [http://www.colegio-arquitectos.com.ar/noticias/descargas/1\\_425.pdf](http://www.colegio-arquitectos.com.ar/noticias/descargas/1_425.pdf)
- Dalbosco, Hugo. «Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999.» Tesis Maestría, Universidad de San Andrés, 2003.
- Gené, Mariana. *La rosca política. El oficio de armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Segunda edición. Buenos Aires: Siglo XXI, 2019.
- Gené, Mariana. «En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado.» *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 1, n.º 1 (2011): 85-107, 2011.
- Gené, Mariana, Mattina, Gabriela, Ortiz de Rozas, Victoria, Vommaro, Gabriel. «Los estudios sobre élites políticas en la Argentina: una historia de idas y vueltas.» En *Las élites políticas en el sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil, y Chile*, de Vommaro, Gabriel, Gené, Mariana, 91-152. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.
- Gutiérrez, Alicia. *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*. Córdoba: Ferreyra Editor, 2006.
- Heredia, M., Gené, M. «Atributos y legitimidades del gabinete nacional: Socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009).» *El Príncipe* 2 (2009): 109-35.
- Menazzi, Julián. «Conduciendo las áreas técnicas del Estado. Perfiles y trayectorias de funcionarios vinculados a la obra pública durante el gobierno de Videla.» *Sociohistórica* 42, n.º 063 (2018).
- Moore, Wilbert. *The professions: roles and rules*. New York: Russel Sage, 1970.
- Morresi, Sergio, Vommaro Gabriel. *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.
- Municipalidad de Córdoba, Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo, nº 0, julio de 1994, nº1 agosto de 1994, nº2, noviembre de 1994, nº3, febrero de 1995, nº5, octubre de 1995, nº6 noviembre de 1995, nº9 enero/junio de 1997.
- Muñiz Terra, Leticia. «Carreras y trayectorias laborales: una revisión crítica de las principales aproximaciones teórico-metodológicas para su abordaje.» *Revista Latinoamericana de metodología de las Ciencias Sociales* 2, n.º 1 (2012): 36-65.
- Muñiz Terra, Leticia. «Bifurcaciones. Rupturas y continuidades en las trayectorias laborales de los ex trabajadores petroleros. Un estudio a partir de la privatización de la refinería YPF La Plata.» Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, 2009.
- Reese, Eduardo. «Aspectos Metodológicos del Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba.» *Revista Ciudad y Desarrollo*, agosto de 1994.
- Roberti, Eugenia. «Perspectivas sociológicas en el abordaje de las trayectorias: un análisis sobre los usos, significados y potencialidades de una aproximación controversial.» *Revista Sociologías, Porto Alegre* 19, n.º 45 (2017): 300-335.
- Vainer Carlos. «Patria, empresa y mercancía Notas sobre la estrategia discursiva del Planeamiento Urbano Estratégico». En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, 75-103. San Pablo, Brasil.: editora Vozes, 2000.
- Venturini Edgardo, Ávila Víctor, Terreno Cristian, y Guardiola María. «Transformaciones urbano territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba. 1910-2010». Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2010.