

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

Daniela M. Gargantini (compiladora)

CONFERENCIAS

CONICET



C E V E

ASOCIACION



DE VIVIENDA
ECONOMICA

ASOCIACION



DE VIVIENDA
ECONOMICA

SAPLAT



Sociedad Argentina de
Planificación Territorial



FINDEL

Fundación Internacional
para el Desarrollo Local

UNGS/ICO

Universidad Nacional de General Sarmiento
Instituto del Conurbano

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

CEVE-CONICET-AVE

Congreso Nacional Políticas e Instrumentos para la gestión local del suelo : avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales / compilación de Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Asociación Vivienda Económica- AVE, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48661-1-0

1. Hábitat Urbano. 2. Políticas Públicas. 3. Gobierno Local. I. Gargantini, Daniela Mariana, comp. II. Título. CDD 363.5

Compiladora y compaginación editorial

Daniela Gargantini

Diseño y edición gráfica

Betiana Pérez

CONGRESO NACIONAL

"Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo. Avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales"

25-26 de agosto y 1-2 de setiembre de 2021
Centro Experimental de la Vivienda Económica
(Argentina) Modalidad virtual

Entidad financiadora: CONICET

Entidad organizadora:

Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE)

Entidades co-organizadoras:

Sociedad Argentina de Planificación Territorial
(SAPLAT) Universidad Nacional de General Sarmiento
Fundación Internacional para el Desarrollo
Local-FINDEL Asociación de Vivienda Económica
(AVE)

Comisión organizadora

- Dra. Arq. Daniela Gargantini
- Dra. Arq. Natali Peresini
- Mgtr. Arq. María Cerrezuela
- Lic. Carolina Nievas
- Arq. Verónica Greppi
- Lic. Lucio Scardino
- Dr. Daniel Cravacuore
- Mgtr. Arq. Iliana Mignaqui
- Arq. Eduardo Reese

Comité evaluador de ponencias:

- Dra. Laura Alcalá
- Dra. Paula Boldrini
- Dra. Alejandra Ciuffolini
- Dr. Daniel Cravacuore
- Dra. Daniela Gargantini
- Dr. Tomás Guevara
- Dra. Cecilia Marengo
- Mgtr. Catalina Molinatti
- Arq. Roberto Monteverde
- Dra. Patricia Nari
- Mgtr. María Bernabella Pelli
- Mgtr. Joaquín Peralta
- Dra. Natali Peresini
- Agrim. Mario Piumetto
- Arq. Eduardo Reese
- Mgtr. José María Zingoni

Moderadores de mesas

- Natali Peresini
- Ángeles Traina
- Verónica Greppi
- Verónica Franchini
- María Cerrezuela
- Matilde Martínez
- Carolina Nievas
- Lucas Dombrosky
- Daniela Gargantini
- Elisa Viñas
- Mónica Minoldo
- Luciana Repiso
- Lucio Scardino

Diseño de web y gráfica

- Lucio Scardino
- María Cerrezuela

Soporte técnico e informático

- Eduardo Saldivia
- Mauricio Tarducci
- Lucio Scardino

*En memoria de Nilda Jelenic,
incansable defensora de la planificación territorial
participativa e interdisciplinaria en Argentina.*

ÍNDICE

CONFERENCIA DE APERTURA	
a cargo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación	pág. 5
Problemáticas vigentes en la gestión del territorio en municipios argentinos: abordajes necesarios hacia su resolución	pág. 11
La lucha por el suelo: el acceso al suelo por parte de los colectivos comunitarios	pág. 19
Los hilos del poder y la trama de las resistencias	pág. 27
Capacidades para la gestión local del territorio en Argentina	pág. 35
Competencias, condiciones y capacidades de los gobiernos locales en la gestión del suelo	pág. 39
COMENTARIOS SOBRE CONFERENCIAS.	
“Roles y capacidades de los diferentes niveles de gobierno en la gestión local del territorio” Sobre algunas tensiones y retos de los gobiernos locales en la gestión de políticas urbanas	pág. 51
Gestión local de suelo como intervención estatal en un campo de conflictos	pág. 57
Instrumentos de gestión de suelo y acceso al hábitat en San Carlos de Bariloche. Balance a 15 años	pág. 71
COMENTARIOS SOBRE CONFERENCIAS.	
“La gestión local del suelo: políticas e instrumentos vigentes y necesarios” Sobre las posibilidades, las limitaciones y los desafíos de las políticas, estrategias e instrumentos vigentes.....	pág. 85
Avances y desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano	pág. 87
CONFERENCIA DE CLAUSURA	pág. 91

CONFERENCIA DE APERTURA

a cargo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación

Escr. SCATTOLINI, Luciano

Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación

Revisión y ajuste editorial de la grabación de la conferencia:

Lic. Lucio Scardino y Lic. Daniela López

Me siento muy honrado por esta invitación y por ser parte de esta responsabilidad que me toca cumplir. En este momento hay una decisión política que implica que hombres y mujeres tengamos que llevar adelante roles en el Estado, y roles que tratamos de llevar adelante para que esto tenga un sentido: un sentido de pertenencia y un camino que podamos dejar abonado.

Pensando ese sueño que tenemos todos los que trabajamos en estas ideas vinculadas con construir una Argentina a mediano y largo plazo mucho más justa, más libre, más soberana y más equitativa, me gustaría decir que –tal como el nombre del Congreso también lo indica– tenemos muchos desafíos en la gestión del suelo.

El primer desafío es el de la ciudad en disputa: el desafío de la ciudad en disputa de sectores, el desafío de la ciudad en disputa desde la lógica de la desigualdad, de la inequidad que se hace cada vez más profunda y que se materializa, se patentiza con el uso del suelo, como un mecanismo de exclusión y de concentración de la renta urbana muy claro.

Nadie mejor que Eduardo Galeano para definir esa tensión del desafío que implica el uso del suelo. Y en esto también me permito hacer un homenaje a mi padre, a quien hace unos meses perdimos con este trágico COVID que nos ha llevado a vivir una situación tan lastimosa para el mundo entero. Y digo en homenaje porque él me regaló hace muchos años un libro de Galeano que se llama “Bocas del Tiempo” que tiene el cuento “Semillas”. En ese cuento Galeano hace una introducción que resume toda esta tensión. Cuenta en “Semillas” que los campesinos en Brasil preguntaron por qué había tanta tierra sin gente habiendo tanta gente sin tierra; y les respondieron a balazos.

Creo que esa síntesis que logra Galeano abre el juego de los desafíos, de los desafíos de ciudades y territorios en disputa, intereses que se ponen por encima de lo colectivo, priorizando lo particular a lo sectorial. En ese marco me toca expresar cómo entiendo yo el rol del Estado, porque para eso nosotros hemos asumido responsabilidades que tienen que ver, necesariamente, con empezar a generar criterios y políticas que equilibren esta balanza que está absolutamente desfasada en términos de fuerzas en favor de los sectores más poderosos que tiene la Argentina y que también tienen otros países del mundo.

En ese sentido el primer gran desafío que tenemos es mejorar las capacidades del Estado. Nosotros sabemos que el mercado como tal, en términos de un sistema capitalista como en el que vivimos, genera en términos territoriales resultados que se plasman en las ciudades que habitamos.

Ciudades con enormes tiranteces en la vida urbana, con tensiones por el uso del suelo, con concentración por parte de los sectores más poderosos de los mejores espacios dentro de las ciudades, con prácticas especulativas de retención de suelo, con captación de plusvalías no para el Estado sino para los intereses particulares de los sectores inmobiliarios, con dificultades

enormes de resolver las necesidades habitacionales ya sea para los sectores populares como también para los sectores asalariados.

Hoy un trabajador de Argentina tiene enormes dificultades para resolver su necesidad de acceso al suelo. Sobre toda esa gama de circunstancias que vienen patentizándose de una manera muy concreta durante muchos años en la Argentina, hay un componente aún más trágico en estos últimos tiempos que ha sido lo que hemos vivido como la pérdida del poder adquisitivo del salario. El salario en el caso de los trabajadores y trabajadoras es el que ordena las posibilidades de acceso a propiedades. La pérdida del poder adquisitivo del salario va acompañada de una lógica que ha impuesto el mercado inmobiliario con una economía bimonetaria ligada a una moneda extranjera, al dólar. Este poder adquisitivo del salario está absolutamente deteriorado en relación a esa moneda.

Ese es el cóctel explosivo con el que nos hemos encontrado y dentro de esa lógica se plantea la recuperación del instrumento del crédito. El crédito, ya sea con una visión más social a partir del rol del Estado o una visión más financiera a partir del sistema bancario o financiero, tiene que ser también parte de la dinámica que genere el acceso al suelo y la vivienda en la Argentina.

En ese sentido, quiero dar cuenta de algunas decisiones que fuimos tomando y que entendemos que están poniendo los cimientos de un proyecto de institucionalidad desde el Estado para poder recuperar un rol protagónico a la hora de desarrollar suelo en la Argentina.

Lo primero que pusimos en marcha fue el Plan Nacional de Suelo Urbano. A inicios de la pandemia tomamos la decisión de llevar adelante un Plan Nacional de Suelo Urbano por primera vez en la Argentina con una variada cantidad de componentes que no se reducen sólo la generación de lotes con servicios, que entendemos que es uno de los programas que generan más expectativas por parte de los gobiernos locales y también, obviamente, de los potenciales usuarios de esos lotes.

Este Plan Nacional del Suelo Urbano viene a dar cuenta de cómo podemos empezar a tender puentes concretos que puedan llevarnos a un mejor abordaje de estas políticas, a partir de la experiencia acumulada de tantos sectores que en la Argentina venían desplegando actividades y desarrollando estudios, investigaciones, propuestas, proyectos.

Por eso conformamos instancias participativas dentro del Plan Nacional de Suelo Urbano como es la Mesa Intersectorial de políticas de suelo; en esta mesa podemos seguir nutriéndonos, evaluando, reforzando o mejorando los instrumentos que llevamos adelante dentro del Plan.

En esta idea de volver a fortalecer las capacidades del Estado que habían estado absolutamente menguadas, disminuidas, prácticamente devastadas durante la gestión del gobierno anterior, generamos un Plan de capacitación y asistencia técnica básicamente direccionado a gobiernos locales y municipios de la Argentina.

También, se conformó un Observatorio del precio del suelo y de suelo apto para necesidades habitacionales para acompañar la toma de decisiones.

Estos componentes del Plan Nacional del Suelo Urbano han dado resultados concretos. Recuerdo en otra oportunidad a Daniela Gargantini, quien –con todo derecho– señalaba que desde la academia se plantea cierta ansiedad de ver que los resultados tomen escala, y yo le decía en aquel momento que nosotros convivimos diariamente con esa ansiedad.

A veces nos mortifica porque seguimos entendiendo que a pesar de los esfuerzos que se hacen de concreciones absolutamente palpables, la demanda de la escala se plasma en el drama que vive gran parte de la sociedad argentina que necesita un lugar digno donde vivir. Nos conmueve pensar que no hemos llegado todavía ni cerca de alcanzar las metas que deberíamos lograr, y obviamente, esto es parte de las revisiones y de las acciones que tenemos que llevar adelante.

No obstante, quiero contarles algunas cuestiones. En este año y medio que lleva adelante el Plan Nacional de Suelo Urbano hemos logrado generar hasta hoy 18 mil lotes con servicios en la Argentina, en coordinación con provincias y municipios. Esto ha sido posible porque hay un compromiso multisectorial para que así sea, y un entendimiento de que estos bienes y servicios no pueden quedar solo en manos del mercado inmobiliario, ya que no hay política de vivienda en la Argentina que sea viable sin antes una política de suelo.

Este es un cambio cultural que estamos logrando lentamente, que se está instalando a nivel de los gobiernos nacionales y que cada vez va tomando más fuerza tanto en la agenda pública, como en el discurso de los referentes políticos de cada una de las provincias argentinas, y también del gobierno nacional.

Hace poco, en Mercedes, el presidente Alberto Fernández estuvo presentando el relanzamiento del Plan Nacional de Suelo, y para nosotros es absolutamente trascendente esa presencia del Presidente, el Jefe de Gabinete, de un montón de actores políticos que toman decisiones en la Argentina, porque viene de la mano esa posibilidad simbólica de lograr más recursos.

Este año hemos logrado hacer crecer enormemente nuestro presupuesto para el Plan Nacional de Suelo y para los años próximos esperamos seguir multiplicándolo. Porque nos va a permitir llegar a fin de años a los 30 mil lotes y duplicar esa cifra para el final del mandato del presidente Alberto Fernández en 2023. ¿En qué contexto? En el que ya conocemos: un contexto de restricciones muy fuertes por momentos, de restricciones un poco más posibles de poder avanzar en otros, pero siempre en un contexto en el cual los intereses del mercado inmobiliario, de los sectores vinculados a la renta urbana obviamente ponen todas las trabas posibles para que el Estado obtenga las herramientas y los alcances que nosotros quisiéramos tener para desarrollar con pujanza estas políticas.

En materia de los demás instrumentos que plantea el Plan Nacional de Suelo Urbano hemos podido avanzar con la Mesa intersectorial, con las reuniones que se llevan adelante por parte de las distintas regiones, de los distintos sectores, y también hemos ido incorporando otros actores a la mesa.

Entendemos que no hay política del suelo y de desarrollo territorial sin una política productiva donde el trabajo es un gran ordenador. Por eso trabajamos en una línea de acción con la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior que viene generando una política de oportunidades en términos del desarrollo integral de áreas y de regiones de la Argentina.

En ese sentido, también sumar al Ministerio de Obras Públicas que con el mapa de inversiones en obra pública debe terminar de cerrar un círculo virtuoso en el que el Estado no sea un Estado bobo, sino un Estado que se anticipe, que pueda llegar antes a la demanda, que pueda llegar antes al desarrollo, a la producción, al trabajo para poder ofrecer condiciones de vida digna en distintos lugares de la Argentina.

Esto también favorece otra línea que tiene nuestro gobierno que es la línea de la búsqueda del arraigo en los lugares del interior profundo de nuestro país para poder empezar a trabajar en estos desequilibrios territoriales que, todos los que trabajamos en estos temas, sabemos que tiene la Argentina y que tenemos que comenzar a revertirlos para poder tener un territorio que sea más vivible. Simplemente eso, utilizar la lógica del sentido común sin grandes elucubraciones intelectuales.

Por eso estamos muy conformes con lo que logramos hasta ahora en términos de calidad del suelo generado y de los precios obtenidos. Para poner en contexto, el promedio de los lotes que generamos hasta hoy en la Argentina está dando un costo aproximado de 700 mil pesos. Esto demuestra que cuando el Estado participa, se involucra e interviene genera suelo con criterios de ahorro, de eficiencia, de transparencia. Podemos lograr lugares donde habitar, donde poder

vivir con dignidad para todos los sectores sociales, con mixtura de usos y de sectores.

Junto con ello, durante 2021 incorporamos una visión estratégica del Plan Nacional de Suelo Urbano que es el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. Sabemos que no hay política de suelo, política de vivienda o de hábitat que pueda ser sostenible y sustentable en el tiempo si no está inserta en una visión global que permita pensar en todos los subsistemas y en todas las necesidades que tiene nuestra población, y por eso apostamos muy fuertemente a un programa de planificación y ordenamiento territorial.

En este programa volvemos a poner en juego el valor de la visión del Estado como gran ordenador de los criterios de planificación territorial y el criterio de la participación multiactoral. Por eso, hemos convocado a universidades públicas y al CONICET con el que hemos firmado un convenio para que las unidades de investigación puedan formar parte de estos programas.

También, hemos salido de una lógica vinculada a la planificación del territorio en manos de consultoras para pasar a un modelo en el cual los que hacen los planes tienen que ser quienes participan de esos territorios de una manera activa. Son personas de carne y hueso, profesionales, técnicos especializados que puedan ser incluso seleccionados por los mismos actores que necesitan esas transformaciones en sus territorios.

Esto nos ha permitido poner en marcha el Crédito con Fonplata de unos 10 millones de dólares que lo vemos revertido en términos de la inversión pública para lograr que en Argentina tengamos la capilaridad de contar con más de 100 consultores que dan cuenta de su tarea permanentemente a una centralidad de las políticas llevada adelante por nuestros ministerios.

Esto no se hace posible sin el compromiso, sin la decisión de salir de espacios de confort y sin dudas, de profesionales, muchos que están participando de este congreso y muchos que comparten conmigo la gestión de la Secretaría. En ese sentido agradecerle enormemente a Juan Ignacio Duarte que es nuestro Director Nacional de Políticas de Suelo, a Guadalupe Granero Realini que es nuestra Directora de Capacitación y Asistencia Técnica, a Luis Baer que es uno de los directores del Programa de planificación.

Hemos podido también sumar y es un honor que nos acompañe como asesora Marta Aguilar de quien ustedes saben la trayectoria y el recorrido que ha tenido en tanto en la elaboración del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como del Programa Estratégico Territorial (PET) al que nosotros estamos volviendo a poner en valor con otras lógicas, con otros momentos de la historia. Tanto el COFEPLAN como el PET han sido vitales para poder pensar políticas a mediano y largo plazo, que es lo que nosotros soñamos, y que la inversión pública sea una inversión inteligente del Estado porque responde al esfuerzo de una comunidad.

Pero que en este tiempo necesitamos que esas decisiones que tienen que ver con espacios de trabajo conjunto, de una visión federal del país entre los distintos gobiernos provinciales, tenga objetivos y metas físicas.

Por eso planteamos que Argentina tenga provincias que legislen en materia de planificación y ordenamiento territorial en base a los presupuestos mínimos que nosotros proponemos a través de una resolución. En ese sentido podemos dar cuenta de la provincia de La Rioja que votó la primera Ley en Planificación y Ordenamiento Territorial con los criterios que nosotros hemos instrumentado como ideas centrales y que fueron adaptadas a las necesidades de cada provincia y de cada región.

También estamos llevando adelante un debate muy rico y muy profundo en otras provincias de Argentina. Hoy esa idea está instalada en la provincia del Chaco donde ya tiene estado parlamentario un proyecto de ley y está el debate en comisiones. Son debates fuertes, debates de ideas, de un sentido, de una lógica de cómo entendemos que deben crecer las ciudades.

Provincias como Catamarca, Tierra del Fuego, Entre Ríos están trabajando muy fuertemente en este programa con nosotros y vamos a lograr ese primer objetivo de metas físicas que nos planteamos: tener cuatro provincias argentinas que hayan legislado y votado una Ley Provincial de Planificación y Ordenamiento Territorial para 2021. Tener cuatro provincias es un número que en un año nos permite pensar en duplicar la cantidad de gobiernos provinciales que han legislado en materia de planificación y de ordenamiento territorial en toda la historia de la Argentina.

A partir de generar instrumentos de gestión de suelo, básicamente nosotros estamos poniendo mucho énfasis en la captación de plusvalías urbanas, porque entendemos que el reparto de la renta urbana tiene que venir de la mano de un Estado que sea capaz de intervenir fuertemente en los procesos de crecimiento y de densificación de áreas de desarrollo con valorización del suelo.

Hace poco vimos la experiencia de la famosa ordenanza de Avellaneda, donde colaboramos, para que este municipio pueda poner en valor un instrumento de la Ley de Hábitat –que ya venía del decreto 89/12– vinculado con la movilización del suelo ocioso a partir de decisiones administrativas, que permita avanzar sobre áreas subutilizadas, edificios derruidos o paralizados o con necesidad de parcelamientos. El caso tuvo enormes niveles de resistencia mediática hegemónica en términos de poderes fácticos de la Argentina. Esto pone en contexto cuál es la lucha, cuál es la puja, cuáles son los intereses que se tocan a la hora de debatir el uso del suelo en la Argentina.

Una paradoja de este caso fue que después de haber trabajado por esa ordenanza que permitió a una ciudad del conurbano de apenas 37 kilómetros cuadrados de superficie poder contar con más suelo disponible, con un suelo apto para necesidades urbanísticas y habitacionales, fue un proyecto tan denostado, mientras que a los 15 días la Legislatura de la Provincia Buenos Aires votó una ley que le permitió expropiar de manera directa terrenos con fines de construcción de cárceles, de alcaldías sin ningún tipo de análisis en relación a estas facultades expropiatorias que podía ejercer el gobierno provincial para destinar el suelo a dichas unidades.

En esa comparación se puede ver el enorme desafío que tenemos no solo los sectores políticos en la Argentina o quienes tenemos responsabilidades en el Estado, sino la sociedad en su conjunto. Es una mirada integral de lo que entendemos que tiene que ser una batalla cultural, que indudablemente hasta hoy venimos perdiendo y tenemos que hacernos responsables.

Sin duda estos espacios como el que ustedes están generando, con tanta participación, con tanta ilusión, con tanta esperanza en un futuro mejor para el conjunto de los habitantes de este país, nos hace creer, pensar, ilusionar que podemos empezar a profundizar estos debates, a darles el verdadero volumen que merecen y ponerlos en el contexto histórico que necesitan para que el futuro sea un futuro mejor para todos.

Problemáticas vigentes en la gestión del territorio en municipios argentinos: abordajes necesarios hacia su resolución

MONTEVERDE, Roberto

IGC-Instituto de Gestión de Ciudades

rmonteverde@igc.org.ar

PALABRAS CLAVES:

políticas e instrumentos de gestión urbana aplicada a experiencias locales.

Tengo la sensación de que en los últimos años de la planificación urbana se está poniendo un énfasis muy marcado en el tema de los instrumentos, en donde la manera de “estar actualizado” significa haber completado los anaqueles de las administraciones locales con una colección de herramientas en donde las más sofisticadas son las que aparecen en el espacio central y a la altura de nuestros ojos. Que más allá del tipo de ciudad, la complejidad y/o magnitud del problema, pretendemos aplicar esas herramientas teniendo poco en cuenta las capacidades o fortalezas institucionales, y sin intentar soluciones más sencillas o con algunas modalidades no tan vistosas pero en ocasiones más efectivas.

Por si es necesario aclarar, ¡bienvenido el instrumental de gestión urbana!, ya que nos permite operativizar y poner en marcha las transformaciones; solo pretendo alertar que lo importante es el sentido de lo que pretendemos hacer en el territorio. Por ese motivo es importante que el título del Congreso sea el de Políticas e Instrumentos, ya que es la relación que no tenemos que perder de vista.

A partir de estas preocupaciones y con la idea de aportar a un proceso de aprendizaje colectivo quisiera recorrer en este texto tres puntos o momentos: a) recordar algunos elementos centrales de por qué hacemos lo que hacemos en políticas urbanas y cómo se insertan allí los instrumentos b) recorrer dos casos concretos sobre los que estamos trabajando con problemáticas y complejidades diferentes para ver dónde es conveniente y necesario sofisticarlos y donde simplificarlos c) cerrar con algunas ideas para adelante.

Desde la experiencia y las reflexiones sobre las mismas, me interesa señalar cinco puntos que no conviene olvidar sobre por qué hacemos lo que hacemos o para qué sirve intervenir en las ciudades e incidir en su gestión o planificación.

- **Gestionamos suelo para construir ciudades más inclusivas y sostenibles,** Habitamos territorios fragmentados, segregados física y socialmente. Estos rasgos estructurales de las ciudades de gran escala de la Argentina se comienzan a visibilizar en localidades intermedias. Las crisis económicas y dificultades de acceso al suelo generan condiciones para que este modelo se instale y reproduzca. Por otra parte, el patrón expansivo de crecimiento de las ciudades aporta a este proceso, avanza sobre suelo de valor productivo y/o ecológico, incorporando una nueva tensión para estándares de sostenibilidad que se pretenden para estos tiempos.

En ambos casos el tema del suelo está en el centro del debate, constituye un espacio de disputa y requiere políticas públicas para que el modelo territorial se ajuste al interés colectivo más que a la lógica de mercado.

- **Los instrumentos son un medio para implementar proyectos urbanos.** En un notorio avance sobre planificación normativa tradicional, los instrumentos de gestión urbana brindan posibilidades para que las políticas públicas se materialicen y el estado asume un papel más proactivo en la tarea de construir ciudad. Pero en todos los casos requiere de políticas territoriales claras y de la identificación de proyectos urbanos que desagreguen unidades de intervención.

- **Lo político tiene que ser más atrevido y lo técnico más innovador y oportuno.** Politizar lo técnico, y tecnificar lo político fue una consigna que no por antigua merezca desecharse. Las tensiones entre ambas están presentes en cada experiencia de planificación que se analice, en este punto hay un espacio de responsabilidades compartidas que requiere una cierta mirada crítica. Lo técnico suele encontrar su espacio de confort en un menú acotado de propuestas que terminan en un tómallo o déjalo, sin incorporar las condiciones de contexto, ni la correlación de fuerzas entre los actores locales, y sin profundizar en alternativas que incorporen otras racionalidades y hagan más factibles los cambios. Por otra parte, la política encuentra en las dificultades coyunturales y en la necesidad de evitar el conflicto, argumentos para no avanzar en temas más profundo y estructurales que requieren de una perspectiva de actuación cotidiana con perspectiva de mediano plazo.

- **Se requieren de alianzas político-técnico-sociales para transformar territorios.** Siguiendo la línea del punto anterior parece cada vez más necesario instalar la complejidad y multidimensionalidad de los temas estructurales que hacen al desarrollo de las ciudades, para ir construyendo un marco de acuerdos y alianzas de actores que hagan posible tomar decisiones más profundas acordes al conflicto. Esta cuestión debe incorporar elementos técnicos y decisión política, pero también voluntad de los actores locales para construir esos marcos comunes. En muchas ocasiones asistimos a perspectivas unidimensionales, correctas en su apreciación singular, pero incapaz de reconocer otros elementos o variables que inciden en el escenario local, que requieren de miradas más amplias, de un camino de transformación que en ocasiones puede ser más lento o sinuoso, pero que permita avanzar. Las dificultades para conseguir ese marco de alianzas se registran cotidianamente y el resultado es el statu quo en el mejor de los casos.

- **Las intervenciones deben aportar a un proceso de transición hacia otro modelo de ciudad.** Los conflictos urbanos se presentan uno a uno, pero la mirada de su resolución debe intentar mantener una visión más integral. Si reconocemos que hay una crisis, que la pandemia se encargó de visibilizar, cada una de las intervenciones a realizar sobre el territorio debería realizar un aporte a eso nuevo que se pretende construir. Darle un marco amplio a un tema puntal, vincular las soluciones a otras iniciativas en marchas, de manera de darle direccionalidad a las actuaciones y poder prefigurar el modelo al que se aspira, resulta un aporte a la ciudad y a la construcción de masa crítica local que se demandan para lograr transformaciones más profundas.

Dos casos que sirven de excusa

Para que lo anterior no quede nada más que en reflexiones teóricas, me permito compartir dos experiencias en las que pudimos participar desde IGC, los enfoques que intentamos incorporar, las decisiones tomadas, algunos logros y lo que queda hacia adelante vinculado a políticas e instrumentos.

Dos casos que sirven de excusa: el primero en una localidad de veinte mil habitantes, en ocasión de la implementación de una Agenda Productiva local, y una segunda experiencia en una ciudad de un millón de habitantes, para un proyecto de integración socio-urbana en un barrio en donde viven seis mil personas.

Gálvez es el pueblo donde nací al que me vincula una fuerte relación de pertenencia. Hace unos

1. Gálvez – Santa Fe – Argentina (20.000 habitantes)

Imagen 1. Imagen satelital ciudad de Gálvez, Santa Fe, Argentina



Fuente. Google Maps, 2021.

años atrás con IGC se llevó adelante una Agenda de Desarrollo Productivo, un programa para movilizar y activar la economía local en donde participó el Municipio, actores y organizaciones locales, junto a empresas de la ciudad y la región.

Entre otras iniciativas se acuerda el proyecto de creación de un parque industrial, por lo que era necesario gestionar el suelo para su emplazamiento, para ponerlo en marcha.

Identificado el sitio óptimo se inicia la gestión de adquisición del suelo. La primera opción de compra en un acuerdo con el propietario no prosperó. La segunda, una gestión asociada entre el municipio, empresas locales y el dueño del suelo en un fideicomiso, no fue aceptada por el propietario de la tierra. Agotadas esas instancias se inició el camino de la expropiación pública, mecanismo resistido por muchos, cuestionado por otros pero que forma parte del elenco de instrumento del que dispone cualquier ciudad del país ("ajustado a derecho"). La misma implicó: declaración de interés público por parte del Concejo Deliberante de la ciudad, aprobación por la legislatura provincial y fondos de compra provisto por cuatro empresas locales. La operación cerró en sesenta y nueve hectáreas (69has) para desarrollar allí emprendimientos productivos, que en un comienzo estarían ocupadas un tercio (con las primeras empresas) y el resto disponible para la política agro-alimentaria y meta-electromecánica que acordó la Agenda.

En pocos meses la ciudad discutió una política de desarrollo local, comenzó un proceso de implementación e hizo un curso acelerado de gestión de suelo, de manera asociada entre el sector público y privado con acuerdo y licencia social.

El mismo proceso acordó la modalidad y figura jurídica para llevar adelante y gerenciar el proyecto. Una Sociedad de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado. El gobierno municipal con capacidad de gestionar el suelo y ese territorio con el fin de promover una política industrial activa de desarrollo económico y por otro lado, las tres empresas iniciales que trabajaban y operaban junto con el municipio, fueron los que dispusieron de los fondos para poder cubrir el proyecto. La tarea de construcción de confianza entre los actores fue tal vez,

uno de los aprendizajes más importantes de la experiencia. Este esquema permitió avanzar en una tarea coordinada de financiamiento provincial y local, y en la actualidad se está trabajando en la ejecución de obras de infraestructuras.

¿Es este un caso aislado o es posible ir por más? se discutió dentro del gabinete municipal. Tal vez es posible explorar un mecanismo similar para la gestión de suelo urbano. La misma superficie “puesta” en la ciudad permite dar un vuelco sensible en las políticas urbanísticas locales. La dinámica inmobiliaria de pequeñas localidades resulta insuficiente para poder pensar en superficies similares por cesión de suelo en nuevas urbanizaciones que por más alto que se propongan normativamente sería difícil de alcanzar en una superficie equiparable. Del mismo modo las políticas de recupero de plusvalías urbanas por cambio de usos del suelo y/o asignación onerosa de indicadores, no terminan de “mover el amperímetro” cuando se sacan números más precisos.

La ciudad abrió una puerta con el Parque Industrial y se discutía la posibilidad de armar un modelo similar para una “Inmobiliaria Pública”, un mayorista de tierras para emprendimientos públicos o asociados, que brinda la posibilidad de actuar más activamente en el desarrollo urbanístico de Gálvez.

Esta localidad santafesina y muchas otras de la provincia y la región de escala similar cuentan con un aliado central: las cooperativas locales de servicios las cuales, en algunos casos, atienden saneamiento y/o energía.

Si es posible comenzar a escalar la propuesta se puede concebir una tarea coordinada entre los municipios (jugando un rol activo en la gestión del suelo), enmarcado en un plan nacional de suelo, con la alianza de las cooperativas de servicios dotando de infraestructuras a bajo costo, junto a organizaciones sociales y vecinales organizadas para construir viviendas (experiencia uruguaya).

Este esquema, difícil pero no impensable, permite una organización virtuosa en el territorio, y entender el suelo como un bien de usos más que un bien de cambio. Si estas iniciativas pueden estar insertas en un esquema de ordenamiento territorial o plan urbano, tanto mejor.

Todas estas localidades de pequeña escala tienen un atrás de las vías, y puede ser que la misma empresa pública de desarrollo urbano actúe con compra de suelo, incorporación de infraestructura, desarrollo de sitios vacantes, regeneración de viviendas en el sector, etc. De este modo la misma herramienta que permite movilizar suelo industrial (y es aceptado social y políticamente), se convertiría en un ágil instrumento de transformación urbana.

Finalmente, el municipio priorizó la puesta en marcha del Parque Industrial, evaluar cómo se avanzaba en ese terreno inexplorado y si eso funcionaba poder animarse a nuevos desafíos. Argumento razonable. No obstante, la idea sigue dando vueltas por ahí y es posible que en ese otro sitio pueda echar raíces y servir de experiencia para dar un salto de innovación.

Sin ir más lejos, en este año trabajando con la Federación de Cooperativas de Servicios de Santa Fe, en un proyecto asociativo de generación eléctrica solar distribuida, o sea “entrando por otra puerta”, estaremos discutiendo estos temas en las Aulas de Innovación Cooperativa, junto a la Universidad Tecnológica Nacional, sede Rosario.

Es cuestión de echarse a andar, pensar en políticas, instrumentos, actores, alianzas, proponer ideas, mostrar experiencias y atreverse a cambiar.

#2 Rosario – Santa Fe – Argentina (1.000.000 habitantes)

Rosario es la ciudad donde vivo. Atravesada por la desigualdad y la violencia como nadie imaginaba diez años atrás. Nuevo Alberdi es un barrio olvidado en el noroeste de la ciudad, donde habitan seis mil personas entre la zona urbana y la rural. El límite entre ambas (barrio-ciudad) es un canal que desbordó en el año 2007, generando problemas a las familias, pero

también organización social y visibilización del conflicto en la agenda local.

Algunas obras de mitigación hicieron apetecible el lugar para desarrollos inmobiliarios, la presión de las empresas fue tan fuerte como la resistencia de la población e instaló el conflicto para determinar quién se queda y quien se va, de esas últimas tierras urbanizables de la ciudad: más de quinientas hectáreas para empezar a tomar dimensión del problema.

Imagen 2. Imagen satelital Barrio Nuevo Alberdi, ciudad de Rosario, Santa Fe, Argentina



Fuente. Google Maps, 2021.

No es motivo de esta ponencia contar la experiencia de Nuevo Alberdi (<https://www.igc.org.ar/nuevoalberdi/>), sino que haré un recorte para hablar de políticas e instrumentos como propone el Congreso, en relación con los puntos citados en el inicio y que deben enmarcar la tarea de planificación, fragmentación, actores, alianzas, prefiguración, menú de opciones.

El desafío de Nuevo Alberdi es plantear que la política en general y las políticas urbanas en particular pueden “remediar desigualdades y construir (o intentar construir) otro modelo de ciudad.

El modelo tendencial, el del mercado, tenía como horizonte para el barrio, una asistencia tradicional para la informalidad (arreglamos un poco y de a poco), mientras se ocupa el vacío con barrios cerrados reproduciendo la lógico pixelar de la fragmentación.

Pero en el barrio pasaron cosas. Señalamos a continuación algunos puntos relevantes,

La organización, la lucha, acontecimiento simbólico y una iniciativa nacional

Luego de una gran inundación, los vecinos se organizaron en torno a la Asamblea de Nuevo Alberdi. La organización civil Giros (en la actualidad “Ciudad Futura”, partido político local con representación en el Concejo Municipal) fue parte de esa movilización, respaldó a los vecinos y fue creciendo en contenidos. Luego de conseguir el resarcimiento a las familias, visibilizaron el conflicto, las presiones, los avances inmobiliarios, la defensa de los productores rurales. La

ciudad y las instituciones se hicieron eco del reclamo y en un hecho inédito en el país, se aprueba el proyecto legislativo del ¡ya Basta! que establece la prohibición de barrios privados en Rosario. El negocio se desarmó y el final abierto.

El Registro Nacional de Barrios Populares, el RENABAP, puso a Nuevo Alberdi y más de 4.400 asentamientos informales del país en el mapa, la ley nacional 27.453 dio la posibilidad de detener desalojos, reconocer el domicilio de los moradores, proponer proyectos de integración socio-urbana y contar con fondos para su financiamiento.

La disputa sigue siendo seria y difícil, pero la cancha es otra.

Alianza de actores, participación social y proyecto multidimensional

En plena pandemia la Secretaría de Integración Socio-urbana de Nación, la municipalidad de Rosario, algunas áreas provinciales, Ciudad Futura y los vecinos ponen en marcha el Proyecto de Urbanización de Nuevo Alberdi.

IGC es convocada para dar soporte técnico a la propuesta dada la escala y complejidad del mismo, entendiendo además que un proyecto de integración socio-urbana, debe exceder los límites del barrio vulnerado, vincularse con su entorno inmediato y mediato, con intervenciones multidimensionales, multiactorales y concurrentes.

Esa visión fue acordada por lo que el despliegue de iniciativas y propuesta se fue ampliando.

Para poder comprender mejor los instrumentos, hacemos a continuación un breve comentario sobre la estrategia general de intervención en el territorio.

Remediar desigualdad y construir ciudad se propuso un proyecto que avance en cuatro ejes estratégicos.

a) Conectividad e infraestructura: para lo básico, llegar sin embarrarse, abrir la canilla y que salga agua.

b) Equipamiento e institucionalidad barrial: el estado presente, lo que hasta el momento es inexistente o insuficiente: escuela pública, acceso a la justicia, atención municipal.

c) Espacios públicos e infraestructuras verdes: para lo simple, jugar en una plaza, reunirse en un espacio iluminado, y para lo complejo mitigar los riesgos de inundación con el Parque inundable del canal y el sistema de reservorios y humedales urbanos.

d) Mixtura socio-económica y urbana; porque se pretende que en el barrio habiten otros, que convivan otros modos de vida, tipologías de viviendas y equipamientos, que la actividad económica se fortalezca y genere empleo, para que lo productivo permanezca y habitar y producir en la cercanía sea una realidad.

La primera decisión que se toma y se respalda legislativamente dando marco a las intervenciones es la de reconocer de interés municipal el polígono RENABAP y un polígono de Integración socio-urbana que incorpora la zona rural (la del conflicto que se pretende superar). Sobre esa porción de territorio convergen iniciativas, proyectos estructurales e intervenciones menores, comprendidas muchas en el marco de la ley de integración socio-urbana y otros con otras fuentes de desarrollo y financiamiento.

Dicho esto, volvemos sobre los instrumentos que se plantean dentro del Proyecto general de intervención en el sector, que se sintetizan en la Ordenanza 10.231 más conocida como **Plan Especial de los Canales**, que se concibe para fortalecer la estrategia de integración socio-urbana.

Habilitar instrumentos para que las cosas sucedan

Con un proyecto de base para la Integración socio-urbana, los instrumentos se incorporan para que el gobierno local y los particulares puedan desarrollar las intervenciones propuestas. Una selección de herramientas ajustadas a la intencionalidad proyectual.

Un proyecto urbano complejo, requiere de instrumentos de mayor sofisticación, que permitan

la materialización del mismo, que le de sostenibilidad a la intervención y que aporten a la idea de ciudad que se pretende construir. Entre ese elenco de herramientas quisiera poner en foco en tres,

- 1 Otorgamiento de indicadores sobre proyecto urbano y plan de detalle
- 2 Cesión de suelo interligados e incentivos para entrega anticipada
- 3 Indicadores de edificabilidad optativos y onerosos.

• 1 Otorgamiento de indicadores sobre proyecto urbano y plan de detalle

En general, los indicadores de edificabilidad se le otorgan a una zona “tipo sábana”, cubriendo todo el sector, fijando lo que es posible construir en el área. En el caso del Plan de los canales se plantean indicadores pero se hacen efectivos y posibles de aplicar “sólo a partir de la presentación de un plan de detalle” para un determinado sector. Ese sector está establecido a partir de la propuesta de una trama vial que define unidades territoriales, que llamamos supermanzanas (aprovechando una idea más o menos instalada). De esta manera la supermanzana es una Unidad de Proyecto y una Unidad de Gestión. La ordenanza fija bordes de mayor edificabilidad, un trazado mínimo de conectividades y el resto del diseño lo propone el desarrollador singularizado su propuesta y respetando los lineamientos de base.

El reparcelamiento es la figura disponible para que el desarrollador pueda asociar a los propietarios de unidades parcelarias del sector. Elaborado el Plan de Detalles, los indicadores se hacen efectivos para su uso. No hay indicador por parcela, solo son posibles de utilizar cuando se desarrolla la supermanzana. El plan de detalle los aprueba finalmente el Concejo Municipal.

• 2 Cesión de suelo interligados e incentivos para entrega anticipada

La Ordenanza incrementa los porcentajes de suelo a ceder por el proyecto de urbanización, llevándolo a un 35% de la superficie de la supermanzana. Como lo que pretende la política urbana es avanzar en un proceso genuino de integración socio urbana con una mirada integral, el porcentaje de suelo a ceder puede ser en otro sitio. ¿En cualquier lugar de la ciudad?... No. Sólo es aceptado dentro del polígono RENABAP de Nuevo Alberdi, lo que permite dinamizar y agilizar intervenciones en ese sector (equipamientos, viviendas) y/o regularización dominial de las familias asentadas y censadas.

La ordenanza prevé además incentivos por entrega anticipada. El desarrollador cede un 25% de suelo (en lugar del 35%), si lo hace dentro de un período menor de cuatro años, lo que permite acelerar las intervenciones dentro del área de asentamiento del barrio popular.

• 3 Indicadores de edificabilidad optativos y onerosos

En línea con lo que IGC propuso en la ciudad de Posadas, los indicadores de mayor edificabilidad son optativos y onerosos. El criterio tiene alguna similitud con el suelo creado de Brasil, pero tomado de otra manera, tratando de hacer más sencilla su aplicación. La idea central es la siguiente: el propietario del suelo tiene la posibilidad de construir sin ninguna carga hasta dos niveles de altura (indicador base). La ordenanza establece sectores, particularmente los bordes de la supermanzana, con indicadores mayores que alcanza los 5 niveles de altura (Planta Baja más cuatro pisos). El desarrollador puede utilizar ese indicador (carácter optativo), y en ese caso deberá pagar por cada metro cuadrado construido por ese encima del indicador de base (carácter oneroso). Todo lo que el municipio incorpora por la aplicación de esta herramienta aporta al Fondo de Desarrollo Urbano, para el financiamiento de obras previstas en el Proyecto de Integración de Nuevo Alberdi.

Vaya hasta aquí una idea sintética de los instrumentos disponibles para este caso, para argumentar mejor las reflexiones del inicio.

Cerrar con algunas ideas para adelante

Instrumentos y política urbana necesitan ir de la mano. Que esté clara la política, tener definidos los proyectos, que son los que modifican los territorios y la vida de las personas, y a partir de allí vayamos al tablero de las herramientas. Tengamos todas al alcance de la mano, elijamos las adecuadas y mientras más simple mejor.

Recurramos a las complejas solo cuando la situación así lo exija y tengamos presente que para lograr cambios profundos en las ciudades necesitamos viabilidad política para implementar soluciones técnicas.

En este sentido, reiterar los cinco puntos del inicio de este artículo,

- Gestionamos suelo para construir ciudades más inclusivas y sostenibles,
- Los instrumentos son un medio para implementar proyectos urbanos.
- Lo político tiene que ser más atrevido y lo técnico más innovador y oportuno,
- Se requieren de alianzas político-técnico-sociales para transformar territorios,
- Las intervenciones deben aportar a un proceso de transición hacia otro modelo de ciudad.

Para cerrar, y en línea con lo que venimos planteando, quiero utilizar dos imágenes que me resultan adecuadas para la intervención en los territorios desde la necesaria articulación entre políticas, proyectos e instrumentos:

La primera es la de la película “Una mente brillante”, en el momento de John Nash se encuentra rodeado de números y ecuaciones que se van iluminando hasta lograr identificar patrones y claves. Entiendo que, salvando las distancias, es la lectura necesaria que hay que realizar sobre el territorio para encontrar esas claves, urbanas, ambientales, sociales, económicas, simbólicas que permite el diseño de una intervención singular en cada territorio.

La segunda es la de “la pantalla de radar”, donde visualizamos la existencia y posición de “objetos”, barrido tras barrido de manera actualizada. La situación actual de las gestiones de gobierno municipal, provincial, nacional están ofreciendo iniciativas, programas, financiamientos en diferentes espacios de una manera poco adecuada: dispersos, desconectados, poco visibles, pero de gran utilidad para la actuación territorial. Si tenemos claro lo que queremos hacer, hay que “radarizar” la tarea para identificar los elementos que nos serán útiles para poner en marcha las propuestas. No es la manera en la que deben ocurrir las cosas, pero mientras las iniciativas se ordenan hay que seguir actuando.

Las intervenciones locales se pueden integrar con programas existentes en otras jurisdicciones y pueden ser totalmente complementarias. Si nos decidimos a comprar suelo en un municipio, el programa nacional de suelo puede colaborar con las infraestructuras y los Institutos provinciales de viviendas pueden construir unidades habitacionales (ojalá mejores a las ya conocidas!). No debería ser tan complejo, pero para eso debemos tener claro lo que pretendemos, tomar la iniciativa y “dar dos pases seguidos”, pero esto último es lo que nos está costando.

La coyuntura actual nos exige ser creativos y prácticos porque las urgencias son grandes y lo peor que puede suceder es quedarnos parados.

PD: Vaya este breve artículo como pequeño tributo a la querida Nilda Jelenic, promotora de este encuentro, con quien conversamos estos temas y que seguramente se sentiría muy feliz de que algunos sueños comunes se pueden empezar a materializar en un barrio de la periferia de Rosario.

La lucha por el suelo: el acceso al suelo por parte de los colectivos comunitarios

Dra. BOLDRINI, Paula

Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas
para la Producción del Hábitat-
INTEPH-UNT-CONICET y Colectivo Habitar Argentina
paula_boldrini@hotmail.com

PALABRAS CLAVES:

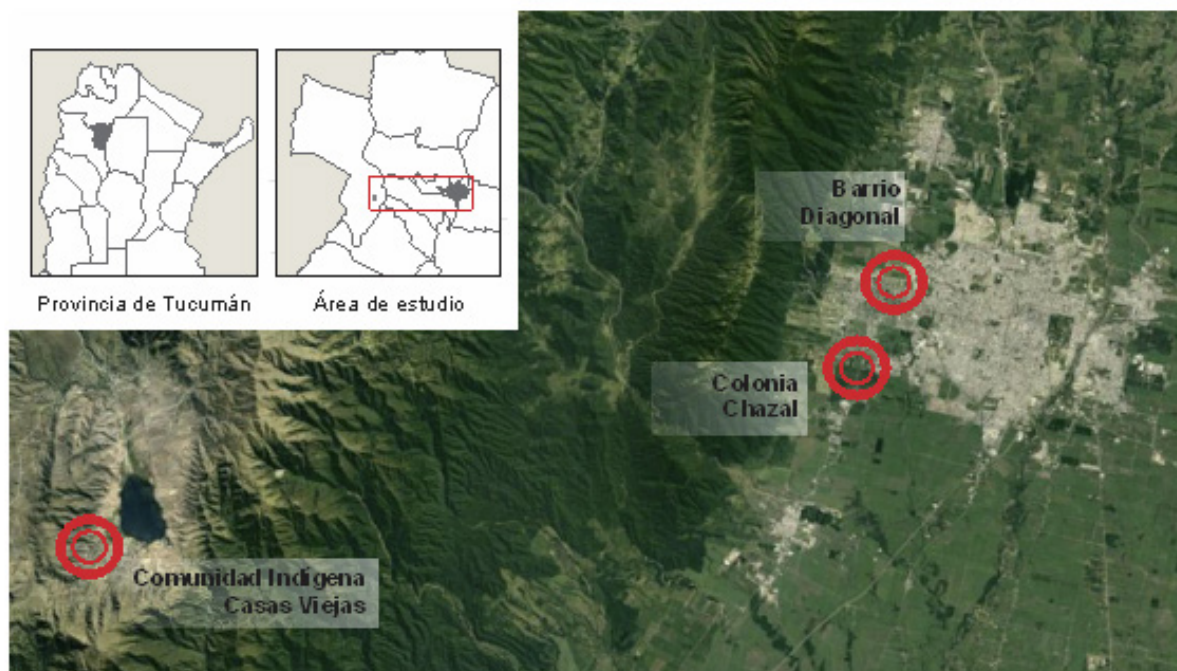
procesos de desterritorialización, disputa y restencia- periurbanos- comunidades indígenas

Desde nuestro equipo de investigación, de anclaje académico, trabajamos en diversos procesos de vinculación tecnológica muy cerca de organizaciones sociales de distintas características. Esta tarea constituye un pilar de nuestra perspectiva científica y nos permite presentar una temática como la lucha por el suelo: el acceso al suelo por parte de los colectivos comunitarios. Es el motivo también, por el que participamos como integrantes de Habitar Argentina, una Red multiactoral de organizaciones de base popular, académicas, ONGs, donde compartimos un sentido de trabajo por el hábitat digno desde nuestras distintas experiencias y territorios en todo el país.

Desde estas pertenencias es que comparto algunas pinceladas acerca de las características de estas luchas en el norte argentino. Para eso, resulta de gran utilidad la definición del brasileño Rogerio Haesbaert (2011), sobre el concepto de desterritorialización, entendido como la imposibilidad de ejercer un control efectivo sobre los territorios, por falta de alternativas para la supervivencia física cotidiana. Haesbaert explica que no sólo se caracteriza por efectos como la migración (sobre todo del campo a la ciudad), sino por la pérdida del dominio sobre las posibilidades de transformación y uso de los recursos del propio hábitat en el que se vive.

En este sentido, las experiencias que traigo son tres, muy sintéticas, con el fin de mostrar la versatilidad con la que se producen los procesos de desterritorialización, y también de resistencia, de disputa en el territorio. En primer lugar, la comunidad indígena de Casas Viejas, que, si bien tiene cierto grado de concentración poblacional, constituye un ámbito fundamentalmente campesino. Y dos casos más, uno del periurbano metropolitano, Colonia Chazal y otro ubicado en plena ciudad, el barrio popular Diagonal Norte, ambos en el sector de mayor estatus de prestigio del área metropolitana.

Imagen 1. Localización de casos



Fuente: Base de datos INTEPH sobre imagen satelital de Google.

La comunidad indígena de Casas Viejas se localiza en el departamento de Tafi del Valle, que seguramente muchos y muchas han escuchado nombrar. Tiene una enorme riqueza paisajística, pero también se constituye como patrimonio histórico y cultural, por ser uno de los espacios donde persiste la mayor concentración de comunidades indígenas de la provincia. En este sentido, parte de nuestro grupo articulado con la Facultad de Psicología ya en el año 2012, publicábamos el libro "Conociendo a la Comunidad Indígena de Casas Viejas, tierra, trabajo e identidad" (Racedo, Boldrini y Torres, 2012). Realizado a partir de los propios relatos de la Comunidad, este libro presenta entre otros aspectos un primer relevamiento residencial dentro del área de concentración poblacional. En ese primer mapa construido en base a relevamientos y talleres colectivos, pudieron identificarse por primera vez las viviendas de segunda residencia de la población veraneante, ocupando el 23% de la totalidad del conjunto residencial. En el año 2019, muy pocos años después, un nuevo relevamiento de nuestro equipo revela que el porcentaje de estas viviendas había crecido significativamente y representa casi la mitad de viviendas existentes. Se trata de familias ausentes la mayor parte del año, que no se integran a la vida cotidiana de la comunidad, ocasionando demandas de infraestructura, entre otros desequilibrios a la dinámica local.

Si bien es cierto que esta situación obedece a que muchas de las familias comuneras ven la necesidad de vender tierra, esto se desarrolla sin regulación, planificación y control efectivo. De la misma manera que a gran escala en la misma Comunidad, fenómenos como la división del suelo por parte de los grandes terratenientes van impidiendo progresivamente, el traslado de los animales para el pastaje en invierno o verano, una práctica muy antigua cercenada por la apropiación mercantil del suelo. De esa forma se truncan los procesos de producción ancestrales de estas comunidades.

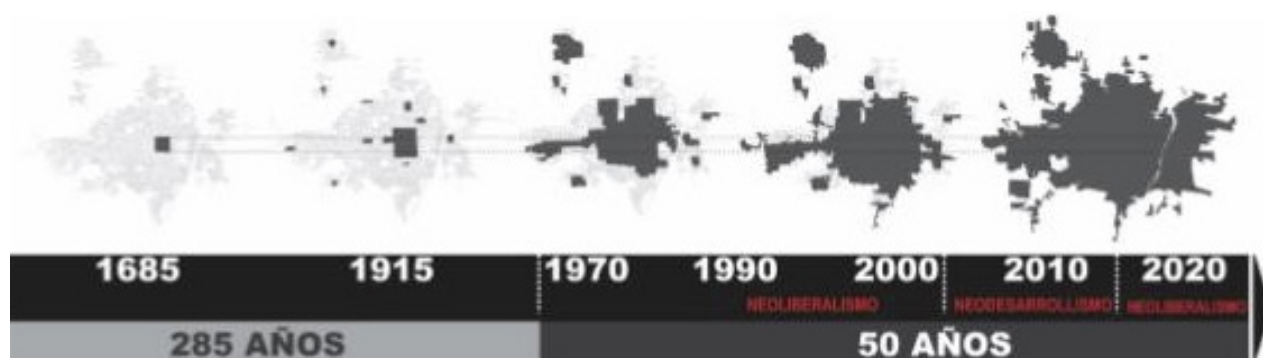
De la misma manera, podemos nombrar el modo en que las tecnologías constructivas, también vinculadas a la tierra, tiene una predominancia histórica. Si bien es lógico que el derrotero histórico avance con la incorporación de nuevas tecnologías constructivas, lo que sucede es que van desapareciendo los modos de construcción ancestrales. Es incluso el Estado, a través de sus políticas públicas, quien ha ejecutado pie de casas idénticos para la ciudad y el campo, contruidos con bloques de hormigón, cuyo funcionamiento térmico resulta extremadamente inadecuado en los Valles Calchaquíes. En cada uno de estos módulos se descartan tanto las tecnologías locales como los modos de vida cotidiana, que hacen a la constitución de la arquitectura residencial propia de la familia campesina. De la misma manera sucede con el equipamiento comunitario, como el caso de un proyecto que se ha diseñado hace más de diez años para albergar "La casa de la comunidad indígena". En el momento en que el proyecto se desarrolla en un terreno elegido por la comunidad, se reabre el conflicto con los grupos terratenientes, por lo que el proyecto finalmente debe relocarse y vuelta a empezar todo el proceso participativo. El proceso de diseño por la casa comunitaria tarda en retomarse 8 años, con otras características y fortalecido en términos tecnológicos, pero siempre condicionado por la propiedad de la tierra.

Vemos cómo en esta comunidad entonces, la presencia y aumento de los veraneantes va mellando el modo de habitar del lugar donde se concentra la Comunidad. Se advierte la imposibilidad de paso y uso a los espacios productivos donde se llevan los animales, la restricción en el uso de los materiales y las tecnologías de construcción, así como la disposición de los espacios de la vivienda. Lo mismo que en el caso del equipamiento comunitario, constreñidos a tener que construir estos espacios en lugares donde no los hubieran hecho si pudieran elegir. Este caso es solo un testigo de lo que pasa en las comunidades campesinas, donde faltan fuentes de trabajo genuinas y, por lo tanto, existe la permanente necesidad de migrar por parte de la población más joven. Los diferentes aspectos planteados junto a este último, que es central, permite evidenciar el modo complejo e integral en el que se produce la desterritorialización de la población campesina en nuestra provincia.

Se trata de una versátil forma en la que se producen los procesos de desterritorialización y también de reterritorialización. Haesbaert explica cómo los de arriba, van forjando en gran parte la desterritorialización de los de abajo a través del agravamiento de la desigualdad, la exclusión, la concentración de la renta, del capital, la infraestructura y la ausencia de políticas de distribución efectiva.

Los otros dos ejemplos tienen relación con la vida urbana. En Tucumán durante la década del sesenta y setenta sufrimos el desmantelamiento de la estructura socio productiva de base azucarera, que generó un enorme y acelerado despoblamiento del campo y la concentración poblacional en ciudades. La ciudad Capital que durante 285 años crece ocupando un espacio reducido como vemos en la imagen, en los siguientes 50 crece de manera acelerada, sin planificación y por supuesto orientada por los intereses del mercado. En ese sentido son numerosos los autores que plantean la necesidad de considerar lo rural y lo urbano como un sistema de producción común en procesos de expulsión del territorio, que van a promover la migración campo-ciudad pero que, a su vez en las urbes, vuelven a sucederse mediante procesos de expulsión con nuevos matices y una raíz común. Entonces aquí vemos cómo se vuelven a producir estos procesos de desigualdad y fragmentación socio espacial.

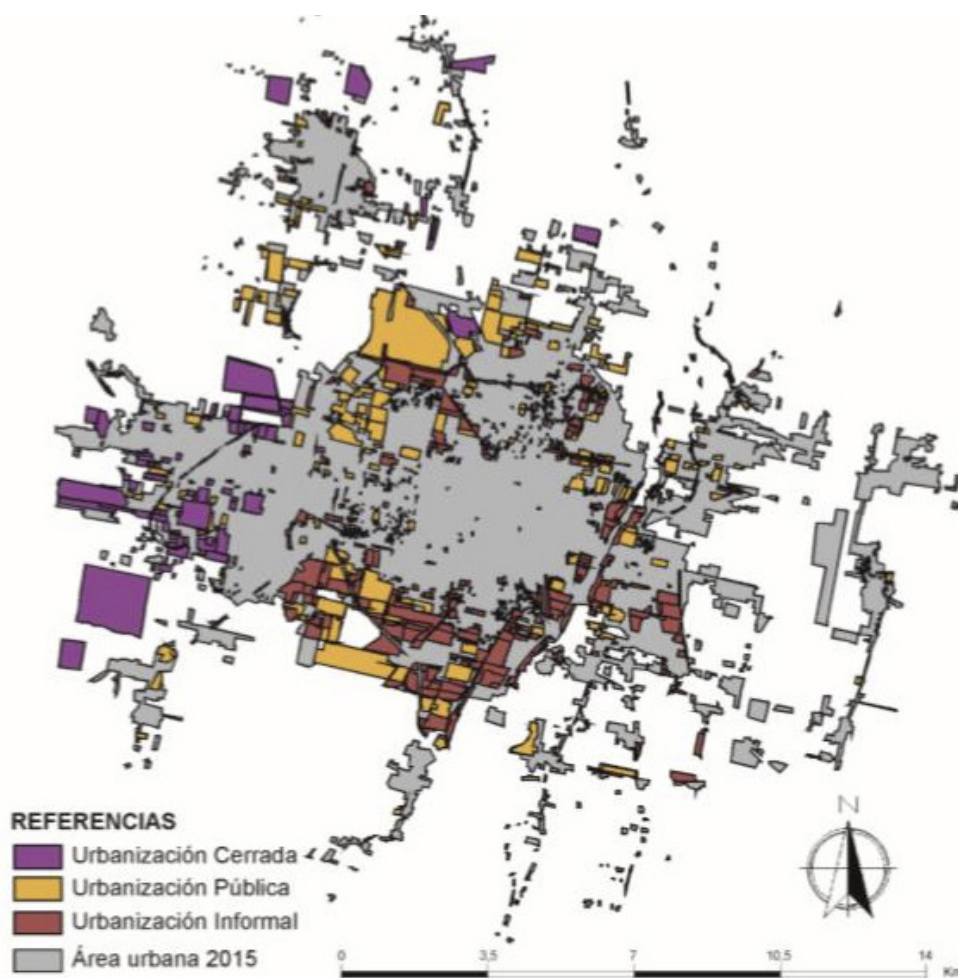
Imagen 2. Proceso de conformación del Gran San Miguel de Tucumán



Fuente: Base de datos INTEPH sobre análisis de datos en formato SIG.

El área metropolitana actual del Gran San Miguel de Tucumán, presenta una acentuada fragmentación socio residencial. En la Figura 3, vemos en color marrón el modo en que se concentra la urbanización informal, en amarillo la obra pública del Estado que localiza a la clase media al norte, sobre áreas de mayor la calidad paisajística y ambiental, mientras que al sur produce la vivienda para los sectores populares, en las áreas inundables. Y por supuesto, las reservas de suelo de mayor calidad paisajística a la par de la Sierra de San Javier es donde se concentra la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas y dónde se localizan los dos ejemplos que traigo para compartir. El municipio de Yerba Buena es el que ocupa principalmente este sector, donde mejor se muestra el modo en que, desde la década del 70 hasta ahora, se ha producido un estallido de urbanizaciones cerradas, y un crecimiento bastante restringido de urbanizaciones populares. Por supuesto para la prensa dominante, hegemónica, Yerba Buena es uno de los mejores lugares para vivir en Argentina. Representa para ellos el ejemplo de las buenas prácticas urbanas y no un polo de riqueza, expresión de la desigualdad y la enorme brecha que existe. Se trata de son dos perspectivas diferentes con sus correspondientes mensajes contrapuestos, desde intereses que se encuentran en conflicto.

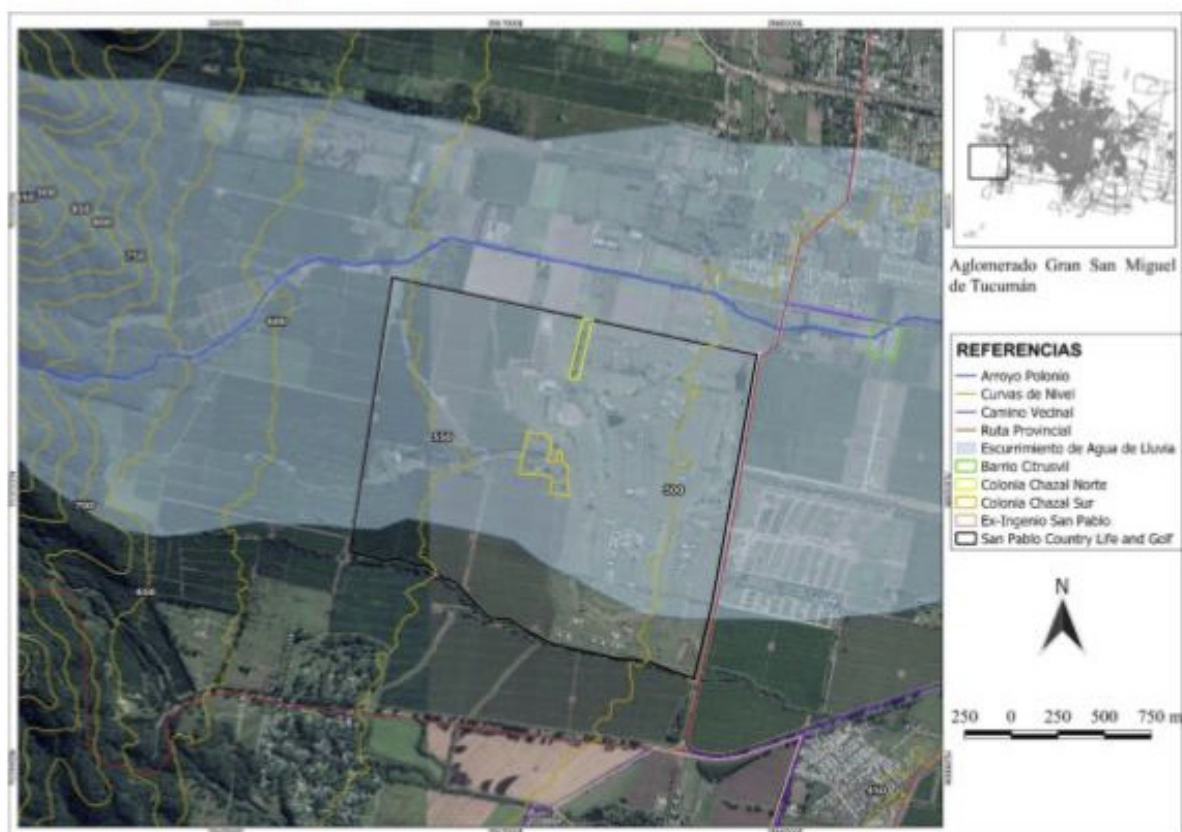
Imagen 3. Fragmentación socio residencial en el Gran San Miguel de Tucumán



Fuente: Base de datos INTEPH, con datos del Instituto Provincial de Vivienda de Tucumán, y relevamientos de campo propios.

Es en este contexto que se desarrolla el segundo caso que quería contarles, Colonia Chazal, lindero al municipio de Yerba Buena. Se trata de una colonia que existe desde la época de oro azucarera, con aproximadamente 37 viviendas que vivían en medio de los sembradíos de caña de azúcar, muy cerca el ingenio San Pablo. Este ingenio quiebra a finales de 1980 y cierra sus puertas. Allí se produce un cambio de uso de suelo de caña, a la producción de limón, que es el uso más frecuente implementado para que luego se produzcan allí grandes loteos urbanos. En el año 2014 se empieza a generar la urbanización cerrada más grande de nuestra área metropolitana, fagocitando a la Colonia Chazal. Desde ese año han intentado sacarla de allí por todos medios y aún no lo logran. En el mapa realizado por Matilde Malizia (2020), una de mis compañeras en el marco de un estudio pormenorizado sobre este caso, es posible visualizar los diferentes espacios comunitarios que tenía la Colonia Chazal, su cancha de fútbol, su iglesia, las viviendas y caminos vecinales. Todo esto ha ido siendo progresivamente suprimido y, con ayuda del Estado, el propietario de la urbanización cerrada les ofrece a las familias relocalizarse en un barrio que el mismo terrateniente promueve, y que las familias (que ya tenían sus viviendas) tienen que pagar. Asimismo, el nuevo barrio es atravesado por un arroyo, por lo cual este sector resulta riesgoso. De las 37 familias que había inicialmente en Colonia Chazal, quedan en el sitio de origen 11 familias que van ganando individualmente juicios a su favor. Incluso uno ganado en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Imagen 4. Colonia Chazal



Fuente: Malizia (2020)

Los propietarios de la urbanización cerrada van aislando a las familias que resisten, cortando las redes de infraestructura y forzándolas de este modo a dejar sus viviendas. Les cortan el agua, envenenan los animales que tienen todavía las familias como método de subsistencia. Durante el último tiempo se han sumado organizaciones entre las que se encuentra la nuestra, para acompañar a las familias de Chazal en este proceso. Vemos la imagen de la procesión de la virgen en la capilla hace menos de un mes, y la imagen histórica de esta misma práctica a mediados del siglo pasado. En este sentido, hemos desarrollado talleres para planificar cómo recuperar Colonia Chazal, confiados en que las viviendas van a poder sostenerse, pero que aún falta recuperar el espacio público y el equipamiento comunitario perdido.

El último ejemplo para mostrar la versatilidad con la que se producen las luchas sociales, es el barrio Diagonal Norte en Yerba Buena, ubicado sobre las vías del ferrocarril en desuso. En torno a esta faja de viviendas populares se han ido construyendo gradualmente urbanizaciones cerradas, dejando casi un pasillo de uso popular y la cancha de fútbol que se utiliza desde la década del 60, llamada El Sapito. En ella vecinos y vecinas juegan, entrenan y participan de campeonatos de la liga provincial del fútbol. Como decía, la zona ha sido rodeada por urbanizaciones cerradas y por supuesto hace una década, amenazan con ocupar también El Sapito, e instalar un barrio boutique. Además del encierro que representa este tipo de barrio cerrado para el entorno urbano de la Diagonal, se presentan situaciones como las aperturas pluviales orientadas hacia el barro Diagonal, generando una corriente de agua que inunda las casas en épocas de lluvia. Van quedando encerrados, inundados y expulsados, pero también se van organizando. En este caso, junto a la organización La Poderosa y también con la ayuda de nuestro equipo, se lleva adelante el pedido de expropiación del terreno en el que funciona el club El Sapito. El pedido se gana

finalmente en el año 2015, cortes de calle mediante, y se logra que el terreno se expropie. Si bien el concejo deliberante decide la expropiación, el proceso de expropiación aún está pendiente, por lo que no se puede usar la cancha, tampoco acceder a limpiar el predio, por lo que actualmente se encuentra en estado de abandono por parte de la Municipalidad. Se trata de un proceso comunitario al que los grupos inmobiliarios –y también municipal– ahora tratan de ganar por cansancio, pero que los vecinos y vecinas no abandonan.

Para terminar, vemos los aspectos en común tanto el caso de Colonia Chazal como del barrio Diagonal Norte, ambos con una enorme demanda de espacio público. Recuperado, nuevo, cualificado, mejorado, esta demanda constituye uno de los elementos claves de la lucha de la mayoría de los barrios populares donde trabajamos. Coinciden también en el enorme componente de trabajo autogestivo y una inmensa necesidad de apoyo técnico, que representa y nudo particular en estos procesos. No solo porque los técnicos no tenemos una formación apropiada para acompañar este tipo de experiencias participativas, sino porque tampoco hay recursos para que los técnicos podamos trabajar en forma remunerada con esta función. Existe una enorme dificultad para acceder a los recursos públicos por parte de las organizaciones sociales. Sin embargo, el grupo de terratenientes que tienen constreñida a la comunidad de Chazal rápidamente pudo gestionar un nuevo barrio con el Instituto de la Vivienda para desalojar a los antiguos habitantes. Los vecinos y vecinas no, no pueden acceder a la operatorias vigentes, deben sortear eternas dilaciones institucionales con fines disuasivos para que la comunidad abandone sus demandas.

De fondo, se expresan relaciones de poder extremadamente desiguales que se despliegan en torno al proceso de construcción del territorio y en el que, lamentablemente, no siempre pero sí mayoritariamente, el Estado se ve íntimamente asociado con los sectores privados en lugar de ensamblado a la comunidad.

Referencias

- Haesbaert, R. (2011).** El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad. México: Siglo XXI.
- Malizia, M. (2020).** “Quedamos como prisioneros adentro del country”. Poder y conflicto en la construcción del territorio. *Economía Sociedad Y Territorio*, 20(63), 457–488.
- Racedo, J.; Boldrini, P. y Torres, V. (2012).** Conociendo a la Comunidad Indígena de Casas Viejas. Tierra, Trabajo e Identidad. Tucumán, Argentina: Ediciones Cinco.

Los hilos del poder y la trama de las resistencias

Dra. CIUFFOLINI, María Alejandra

Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
y directora del Equipo de Investigación "El llano en llamas" (www.llanocordoba.com.ar)
maciuffolini@yahoo.com.ar

PALABRAS CLAVE:

capitalismo-subjetivación-precariado-expropiación-luchas sociales

2014: "Argentina, 5.3 millones de argentinos todavía no tienen acceso al agua potable dentro de su vivienda y cerca de 1 millón no lo tiene en el perímetro de su terreno. En Argentina, en veinte años, desapareció el 33 por ciento de las chacras más pequeñas"¹.

2017: "Oxfam también presentó hace semanas otro informe sobre el reparto de la tierra en América latina, donde evidenció que solo 1% de las fincas acapara más de la mitad de la superficie productiva, es decir, que este 1% concentra más tierra que el 99% restante". En el país, el 0,94% de los dueños de las grandes extensiones productivas maneja el 33,89% del total del territorio argentino. El 99,06% restante controla apenas el 66,11%².

2019 : "El 64,2% de los hogares son propietarios de la vivienda y del terreno, mientras que el 6,4% de los hogares son propietarios de la vivienda, pero no del terreno. Por su parte, el 18,4% de los hogares son inquilinos. Dentro de la categoría de "Ocupantes" que aquí se presenta, se incluyen aquellos ocupantes por pago de impuestos o expensas, los ocupantes gratuitos con permiso y los ocupantes de hecho (sin permiso); en conjunto, representan el 9,3% del total de hogares. Finalmente, en la categoría "Otros" se incluyen a los ocupantes en relación de dependencia, a los hogares que habitan viviendas en sucesión y otras situaciones no contempladas en las opciones anteriores"³.

2020: "El porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) alcanzó el 31,6%; en estos residen el 42,0% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 7,8% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI), que incluyen al 10,5% de las personas. Esto implica que, para el universo de los 31 aglomerados urbanos de la EPH, por debajo de la LP se encuentran 2.926.890 hogares que incluyen a 12.000.998 personas y, dentro de ese conjunto, 720.678 hogares se encuentran por debajo de la LI, e incluyen a 3.007.177 personas indigentes. De esta manera, no solo hubo un aumento en la incidencia de pobreza respecto del primer semestre de 2020, sino que la situación de las personas bajo la LP empeoró por la mayor distancia entre

¹ <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-252697-2014-08-11.html>

² <https://www.ambito.com/politica/se-profundiza-la-concentracion-la-tierra-la-argentina- apenas-1-acapara-33-del-territorio-n3969517>. 16 de enero de 2017.

³ INDEC. Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2019. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_01_19F640741A45.pdf

sus ingresos y la CBT. En la comparación interanual crecieron ambos indicadores: los hogares pobres lo hicieron en 5,7 p.p. y las personas bajo la línea de pobreza, en 6,5 p.p.; mientras que los hogares indigentes aumentaron en 2,1 p.p. y las personas bajo la línea de indigencia, en 2,5 p.p.⁴.

Introducción

Cada uno de los datos enunciados más arriba, muestra el impacto del extenso proceso de reconfiguración del capitalismo operado bajo el comando neoliberal, cuya institucionalización definitiva, en nuestro país, se da en la década del 90⁵, y cuya continuidad hasta nuestros días es algo incuestionable más allá de ciertos intervalos en los que se intentó morigerar algunos de sus efectos.

A partir de un menú diverso que incluyó desde el acaparamiento de tierras urbanas a la concentración de la tierra rural, desde la privatización del agua a la apropiación privada del mar, y el subsuelo (minería, agua y petróleo), desde el patentamiento de genes y seres vivos a la flexibilización del trabajo; se configuró una matriz de poder y explotación que hizo y hace que individuos, comunidades y pueblos no tengan acceso a elementos y/o condiciones fundamentales para la alimentación, la vivienda, la continuidad de sus formas de convivencia, agricultura, trabajo, creación cultural, goce estético, ...

El proceso de desposesión y su magnitud solo puede comprenderse acabadamente si lo inscribimos y analizamos desde los dispositivos de poder y subjetivación que lo han hecho posible. Eso implica que no se puede desprender el análisis del problema de la tierra, la vivienda, el acceso al suelo, etc., de las formas más amplias de la dominación. Por lo tanto, mirar el problema de la tierra, y el hábitat en general, requiere a nuestro entender situarlo en el marco del capitalismo neoliberal, como un dispositivo de poder y subjetivación, que modula tanto las prácticas institucionalizadas como aquellas que se le resisten.

Si consideramos que semejante estructura de gobierno ha mostrado una vocación global de inundar todos los espacios y relaciones sociales, no es errado suponer su disposición a atravesar incluso las prácticas de resistencia y contestación. Para ser justas, los procesos de lucha y resistencia tampoco han sido obturados durante el reinado neoliberal de los últimos 30 años. Y ni siquiera ello sucedió bajo las conocidas y extendidas medidas de restricción a la circulación y a los encuentros sociales que rigen desde inicios de 2020 en Argentina y en gran parte de Latinoamérica⁶.

Ahora bien, no es posible pensar que la forma en la que se constituyen y expresan los procesos de resistencia y de conflicto puedan quedar al margen de los embates de un modo de gobierno neoliberal que, en crisis o no, lleva más de 30 años de operatividad. La preocupación que da origen a este artículo es que los principios de la lógica neoliberal hayan avanzado, más sutil o más ferozmente, en permear las prácticas de resistencia y la manera en la que se vuelve gobernables la expresión de oposiciones, descontentos, protestas o rebeliones. La afirmación anterior no es una provocación sino una preocupación que se agudiza cada vez que constatamos que la lógica neoliberal no se detiene simple y automáticamente ante los espacios, sentidos

⁴ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf. Datos segundo semestre 2020.

⁵ Esta radical refundación pivotó en el orden institucional sobre dos instrumentos privilegiados: la ley 23696, conocida como la Ley de Reforma del Estado, y la posterior reforma constitucional, del año 1994.

⁶ En de la Vega y Ciuffolini (2021) hemos registrado la activación de conflictos durante la primera mitad de 2020 en la Provincia de Córdoba.

y prácticas alternativas que abren nuestras prácticas de resistencia; por el contrario, justo allí, se dispone a ofrecer un hilo para tensar las mallas sutiles que, en ocasiones, empujan la emergencia aislada de prácticas contestarias, y en otras, impone el ritmo del conflicto social en su conjunto.

Las contradicciones del capitalismo neoliberal y sus dispositivos de dominio

Desde mediados de 2008, la forma de acumulación capitalista sobre el trabajo asalariado atraviesa un proceso de significativo estancamiento que se ha agravado con el impasse o al menos la ralentización provocada por la pandemia del COVID-19. Pero la irrupción del COVID-19 nos mostró que también entraron en crisis los principales principios y estructuras de gobierno y mando que otrora permitieron regular las contradicciones sistémicas del capitalismo global. Y ello, no sólo porque hemos podido observar la devastación obscena provocada por la transformación de inspiración neoliberal de los sistemas de salud en casi todos los países del mundo, sino también la caducidad de instrumentos privilegiados de su gestión política: la no intervención en el mercado, una política monetaria restrictiva y la austeridad en el gasto público, el cumplimiento de los compromisos de deuda externa y la liberalización de fronteras a la circulación de bienes y servicios.

No obstante, funcionando con y a través de diversas crisis, agonizando o reconvirtiéndose, recurriendo a una menor o mayor intervención estatal e inversión pública en la economía, a la implementación de medidas más o menos redistribucionistas; el neoliberalismo, como modo de gobierno global y transversal del capitalismo, ha edificado la compleja y desigual arquitectura de nuestras sociedades, a partir de un proceso extraordinario de mercantilización⁷, que diluyó los antiguamente bifurcados procesos de subjetivación política, que distinguían: por un lado, a aquellos sujetos a explotación –trabajadores y ciudadanos– cuya dominación se desarrolla en el marco de la legalidad y el consentimiento; y por otro a aquellos sujetos expropiables –trabajadores/as informales, migrantes, mujeres, campesinos/as dedicados a las tareas de reproducción, etc.– cuya dominación se organiza a partir de la desprotección política y precarización⁸.

En la constitución de esa trama intervienen de manera diferencial, pero a su vez subsidiarias unas de otras, un repertorio de técnicas de dominio. Así, por ejemplo, la técnica de dominio que se erigía a partir del par salariado-explotación ha metabolizado en el par “salariado-capital humano”. Esta transformación implicó, por un lado, la desactivación de la noción de explotación ligada a la venta de fuerza de trabajo; y por otro, desplazarla desde una condición de clase a una condición del individuo.

⁷ Según Polanyi (1989), en tanto “mercancías ficticias”, dichos factores debían ser tratados como mercancías sólo de una manera regulada cuidadosa y limitadamente, ya que su completa mercantilización acabaría destruyéndolas o las haría inutilizables. Una mercancía ficticia se define como un recurso al que las leyes de la oferta y la demanda se le aplican solo de manera parcial y difícilmente si es que se le aplican; pues una mercantilización total las destruiría.

⁸ Moore, J. W (2020: 75) “Mientras que la economía política marxista ha tomado el valor como un fenómeno económico con implicaciones sistémicas, la formulación inversa puede resultar más plausible: las relaciones de valor son un fenómeno sistémico con un momento económico central. Lejos de negar la centralidad del tiempo de trabajo socialmente necesario para la civilización capitalista, este planteamiento sostiene la principal contribución de Marx dentro de un marco teórico implícito al método dialéctico. Pensar en el valor como un fenómeno sistémico con un momento económico de inflexión nos permite conectar la producción y la acumulación de plusvalía con las condiciones necesarias de reproducción.

Además, con la disolución de la separación entre explotación y expropiación – mencionada más arriba–, el régimen de explotación regulado a través del salario ya no requiere necesariamente para su valorización, de una clara demarcación respecto de aquellos individuos excluidos del contrato de trabajo. El trabajo asalariado ya no cotiza ni se regula en función del contingente de desempleados. Las estrategias para expandir y garantizar el proceso de acumulación se despliegan de manera continua entre los procesos económicos y extraeconómicos, entre recursos y trabajo no remunerado. No obstante, así como la forma de subjetivación dominante en el régimen del salariado se organiza prioritariamente desde el eje de la explotación, las formas de la subjetivación dirigidas hacia las poblaciones excluidas se disponen mayoritariamente desde el otro par: la expropiación y edifican el régimen del precariado.

El precariado como régimen de subjetivación se desarrolla a partir de la fusión entre una clasificación jerárquica de los individuos y la expropiación. Precisa Lorey “Ser considerado como alguien que pertenece a un interior o a un exterior, o considerarse tal, no es para Castel una disyuntiva, sino más bien un camino procesual entre zonas. Antes que un límite estricto, imagina una especie de umbral de ambivalencia entre inclusión y exclusión, entre la ‘zona de integración’ y la de ‘desafiliación’. La ‘zona intermedia, inestable’ es la de la ‘precariedad’, la inseguridad y la fuente de peligro. La ‘precariedad’ corresponde a una ‘nueva forma de inseguridad que cabe atribuir al desmoronamiento y la disolución de las estructuras protectoras que se habían desarrollado dentro de la sociedad del trabajo asalariado” (2016. p. 64–65).

Las dinámicas entre la explotación y la expropiación tienen, en el capitalismo neoliberal fronteras difusas. Este carácter de sus fronteras hace factible desplazamientos permanentes entre ambas; y por lo tanto el precariado como forma de subjetivación además de ser el modo de interpelación/sujeción de los individuos expropiados y excluidos, es también el horizonte de un devenir siempre posible para aquellos que se encuentran explotados e incluidos.

Las resistencias, las luchas

Como hemos mostrado en anteriores estudios (Ciuffolini 2017b; Ciuffolini y de la Vega, 2017; Ciuffolini, 2021), la ampliación del abanico de contradicciones⁹ del capitalismo involucra a aquellas estrictamente dispuestas en la relación capital-trabajo, aquellas que resultan de las relaciones entre capital y naturaleza, y aquellas que se trazan entre capital y la reproducción social¹⁰. Dichas contradicciones abrieron un cauce de conflictos diversos, dispersos, que dispuestos a partir del continuo explotación-expropiación, se desatan cada vez más frecuentemente desde el eje de expropiación y abarcan todas las dimensiones de la vida general.

En tal sentido, nuestro último informe realizado en el año 2020, en el contexto de la pandemia muestra de manera contundente que las dimensiones de la conflictividad en Córdoba se organizan a partir de la específicas relaciones que se tejen en cada una de las relaciones arriba mencionadas: capital-trabajo; capital-naturaleza, capital-reproducción social; muestra también que los puntos de insurgencia se erigen desde el eje de la expropiación y que las tensiones entre capital-reproducción social están –en este particular contexto– siendo las que generan mayor conflictividad:

⁹ Cada una de estas contradicciones son relativamente autónomas, tienen igual importancia y son mutuamente constitutivas (Hardt y Negri, 2020: 91).

¹⁰ Coincidimos con otros diagnósticos actuales sobre los modos diferenciados de extracción capitalista del valor (Pérez Orozco, 2014; Vela, 2018; Antunes et.al, 2019; Fraser, 2017 y 2020): a la explotación del trabajo asalariado – que no ha parado de disminuir relativamente en los últimos años– debe sumársele la expropiación de aquellos que cuyo trabajo, propiedad, territorio o cuerpo carecen de inscripción en un régimen salarial – y, por lo tanto, de las protecciones y derechos que ese régimen garantiza.

Tabla 1. Relaciones o contradicciones, conflictos y sujetos protagonistas. Córdoba, entre marzo y julio de 2020.

RELACIONES	CONFLICTO	AGENTES
CAPITAL-TRABAJO	Rechazo a medidas que afectan la estabilidad laboral (recortes salariales, reducción de jornada laboral, cancelación de contratos, retrasos o suspensión de pago de salarios, incumplimiento de convenios colectivos y reforma jubilatoria) Reclamos por bonos o pagos extras o mejora de condiciones laborales de quienes trabajan en actividades esenciales (salud, distribución y entrega de alimentos, equipos de atención) Demandas por habilitación o ampliación de cupos o perfiles de programas sociales de entrenamiento o incorporación laboral.	Sindicatos de empleados públicos (provinciales y municipales) y de trabajadoras/es de transporte urbano e interurbano. Trabajadoras/es de la economía informal/popular. Trabajadoras sexuales, transexuales, travestis y/o transgéneros.
CAPITAL-REPRODUCCIÓN SOCIAL (ALIMENTOS)	Reclamos por recursos para el sostenimiento de comedores populares y copas de leche de diversas organizaciones sociales. Demandas por la reorientación y reactivación de programas sociales de asistencia alimentaria a familias y niños en edad escolar. Reclamos por la suspensión del Ingreso Familiar de Emergencia en Córdoba.	Organizaciones de trabajadoras/es de la economía popular. Organizaciones de trabajadores rurales Organizaciones del colectivo trans/travesti, activistas LGBTTTIQ+.
CAPITAL-REPRODUCCIÓN SOCIAL (HABITACIONAL)	Demandas por acceso a la tierra y a la vivienda. Reclamos por mejores condiciones de infraestructura y acceso a servicios básicos. Pedidos de cambios en las condiciones de inquilinato.	Habitantes de villas, asentamientos informales urbanos y de Barrios Populares. Agrupaciones de inquilinos. Organizaciones sociales o de la economía popular.
CAPITAL-REPRODUCCIÓN SOCIAL (VIOLENCIAS)	Denuncias por hostigamiento policial, gatillo fácil y prácticas violentas en barrios populares. Denuncias por represión al derecho a protestar y por vulneración de derechos y garantías en establecimientos penitenciarios. Pedido de declaración de Emergencia por Violencia de Género y repudio a femicidios, trasvesticidios, tranfemicidios y otras prácticas violentas hacia el colectivo LGBTTTIQ+.	Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI). Trabajadoras/es nucleados en sindicatos (como AMMAR o UTEP), en colectivos vinculados a plataformas virtuales (como Rappi, Glovo y Pedidos Ya) u organizaciones de trabajadores rurales (Trabajadores Unidos Por la Tierra). Asamblea Ni Una Menos, Campaña Nacional por el Derecho al Aborto y Colectivo LGBTTTIQ+.
CAPITAL- NATURALEZA	Denuncia del avance del desmonte en el norte de la Provincia durante ASPO. Impugnación al uso de agrotóxicos y su autorización gubernamental/judicial. Rechazo a instalación o continuidad de emprendimientos inmobiliarios. Denuncias por la inacción gubernamental por extensión de incendios	Asambleas y colectivos ambientales. Cooperativas de trabajadores. Redes de científicos y académicos.

De los datos se desprende que las luchas en torno a los límites y condiciones de la reproducción social son tan centrales para la actual coyuntura como las luchas de clase en el ámbito de la producción económica. Responden, sobre todo, a la fractura que la mercantilización ha operado entre producción y reproducción, y el consecuente desmantelamiento de las instituciones protectoras, pues son definitivamente los Estados los que proporcionan o niegan protección en las sociedades capitalistas; y “son también ellos los que codifican y hacen cumplir las jerarquías de estatus que distinguen a ciudadanos de súbditos, a trabajore/as con derechos de individuos dependientes” (Fraser. P.102). Pero además, expresan con toda claridad como la expropiación opera mediante la confiscación de recursos y capacidades que luego introduce ineluctablemente en los circuitos de expansión del capital.

El suelo urbano como materialidad geográfica de tales relaciones, es también su producto. En consecuencia un lugar privilegiado de localización de las fuerzas que lo resisten. Las luchas por el suelo, exhiben la extraordinaria transformación realizada, y el consistente proceso destructivo sobre la vida cotidiana y los vínculos sociales. La precarización como un vector de la disolución social, ha fragmentado, jerarquizado, expulsado o limitado la aspiración humana del habitar (en el sentido dado por Lefebvre) para las poblaciones.

El solapamiento de los efectos de las tres grandes contradicciones capital-trabajo, capital-reproducción social y capital-naturaleza y su devenir expropiador ha conminado a las personas a estar constantemente expuestas a la inseguridad, ha edificado una nueva espacialidad de interfaz, de territorios/poblaciones resbaladizos, en constante movimiento o transición.

En ese escenario, las luchas por el suelo –al igual que los otros conflictos– se tejen en su urgencia, en una tensión ambivalente con la trama de la dominación neoliberal. Si por un lado exponen la vulnerabilidad y precariedad; por otro, se agotan o extinguen al encontrar una solución –total o paleativa– o la violencia de la respuesta. Los objetos del conflicto no logran politizarse, esto es configurar sentidos y condiciones para una lucha que los amalgame, que habilite un proyecto político y social de mayor alcance. Esto tiene dos consecuencias, la primera es la enorme capacidad del dispositivo neoliberal de reintroducirlas y procesar los conflictos en su propio código, y con ello abolir la radicalidad de las demandas. La segunda es que de continuar así fragmentadas y episódicas, aún cuando resultan victoriosas, estas luchas parciales nos traen éxitos siempre provisorios, pues el conflicto volverá a iniciarse en el mismo u otro lugar, ni bien se renueve el interés y la correlación de fuerzas del capital.

Conclusión

A nuestro entender las disfunciones del capitalismo neoliberal ya no son sólo objetivas han dado lugar a un estallido de insurrecciones que muestran por un lado la aglomeración de los puntos muertos del sistema; y por otro exhiben y politizan el precariado y el eje de la expropiación como régimen de dominio y subordinación. Sin embargo, y a pesar de que en cada conflicto se desnuda el aspecto caótico y destructivo del modelo social-político-ambiental-económico imperante; no se han consolidado alianzas capaces de ofrecer una alternativa de transformación de esta realidad. La vulnerabilidad –actual y/o potencial– es la condición de anclaje para la producción/reproducción del capital pero también para la resistencia a estas relaciones de dominación y subordinación.

Si bien toda lucha social es un incesante antagonismo entre la sujeción de la práctica a las formas fetichizadas, clasificadoras del capitalismo, y el intento de oponerse y deshacer dichas formas a favor de otras nuevas.

Los puntos de insurgencia en la malla de poder diversa y compleja que caracteriza al capitalismo actual: mujeres, campesino/as, sin tierras, informales, excluido/as, con sus luchas –más allá de

su alcance y el objeto que cada una persigue – expresan simultánea o alternativamente acciones económicas, aspiraciones políticas, y estrategias comunes contra los aparatos de sometimiento y por lo tanto son potencialmente instancias de redefinición de los sentidos de la acción política. Sin embargo y por ahora no se puede hablar de una trama y un lenguaje capaz de solidarizar y estabilizar el amplio repertorio de los conflictos en una senda de emancipación.

Como sugieren Hardt y Negri (2020), reconocer la pluralidad de sujetos subalternos que luchan en paralelo es un paso adelante pero insuficiente. El problema de la coordinación interna de estas distintas subjetividades en lucha es una urgencia para el pensamiento marxista de nuestros tiempos, así como una urgencia para cualquier práctica que se disponga a liberar a nuestras sociedades de tanta desigualdad, opresión y pobreza.

Bibliografía

Antunes, Ricardo; Bialakowsky, Alberto; Pucci, Francisco y Quiñones, Mariela: Trabajo y Capitalismo. Relaciones y Colisiones Sociales. Buenos Aires: Teseo, 2019.

Almeida, Paul y Cordero Ulate, Allen (eds.): Movimientos sociales en Latinoamérica. Perspectivas, tendencias y casos. Buenos Aires, CLACSO, 2017.

Bartra, Armando: Hacia un marxismo mundano. Ciudad de México, Itaca, 2016

Ciuffolini, María Alejandra: “El hilo rojo: subjetivación o clase”, en *Crítica y Resistencias*, 2015, número 1, pp. 51–64.

Ciuffolini, María Alejandra: “La dinámica del neoliberalismo y sus desplazamientos. Para una crítica inmanente en orden a su superación”, en *Studia Politicae*, 2017a, número 40, pp. 55–70.

Ciuffolini, María Alejandra: Quien no se mueve no siente sus cadenas. Córdoba, EDUCC, 2017b.

Ciuffolini, María Alejandra; De la Vega, Candela; et. al.: Diálogos desde el llano: capitalismo y resistencias. Córdoba, El llano en llamas, 2017.

Colectivo de investigación “El Llano en Llamas” (2020) *La foto revelada*. El informe completo se puede descargar de la web del colectivo: www.ellanocordoba.com.ar

Colectivo de investigación “El Llano en Llamas” (2013) Tomas de tierra en la Provincia de Córdoba. Informe preliminar. Mayo de 2013. Córdoba. Disponible en Internet en: <https://drive.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDLUhhNHVINIY2VWs/view>

Colectivo de investigación “El Llano en Llamas” (2014) Criminalización de la pobreza y judicialización de las luchas políticas/sociales en la Provincia de Córdoba. Informe público, Junio de 2014. Disponible en Internet en: <https://drive.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDTGFYQTNQSOQxSDg/view>

De la Vega, Candela: “Quien aún esté vivo, que no diga ‘nunca’”. *Encrucijadas y desafíos de la categoría marxista de clase para leer las resistencias contemporáneas*, en *Perfiles Latinoamericanos*, 2020c, volumen 28, número 56, pp. 359–78.

De la Vega, Candela y Ciuffolini, María Alejandra: “¡Aquí está la rosa, baila aquí! Un ejercicio sobre las claves y dimensiones de un análisis clasista de conflictos sociales”, en *Naturaleza, territorio y conflicto en la trama capitalista contemporánea*– Ranelagh, Extramuros, 2019, pp. 69–91.

De la Vega, Candela y Ciuffolini, María Alejandra: “El paradigma neoliberal de gobierno: precarización, inmunidad y control”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2020a, número 50, pp. 775–89.

De la Vega, Candela y Ciuffolini, María Alejandra: “Neoliberalismo y violencia en los conflictos

ambientales de Latinoamérica", en *Ecología Política*, 2020b, número 59, pp. 78–83.

De la Vega, Candela y María Alejandra Ciuffolini: 2021. "Conflictividad y acción política en tiempos de COVID. Dos tesis preliminares", en *OLAC*, número 4, pp. 70–84.

Denning, Michael: *"El proceso de destitución política como forma social"*, en *New Left Review*, 2020, número 122, pp. 75–91.

Fassin, Éric. *Populismo de izquierdas y neoliberalismo*. Buenos Aires, Herder, 2018.

Foucault, Michel: *Arqueología del saber*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1999.

Fraser, Nancy: "¿Una Nueva Forma de Capitalismo?", en *New Left Review*, 2017, número 106, pp. 61–70.

Fraser, Nancy: *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda*. Madrid, Traficante de Sueños, 2020.

Gago, Verónica y Mezzadra, Sandro: *"Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización"*, en *Nueva Sociedad*, 2015, número 255, pp. 38–52.

Galafassi, Guido y Nievas, Flabian: *Antagonismo, dialéctica y lucha de clases*. Ranelagh, Extramuros, 2020.

Galvão, Andréia: "Marxismo e movimentos sociais", en *Crítica marxista*, 2008, número 32, pp. 107–126.

Gramsci, Antonio: *Cuadernos de la cárcel – Tomo V (Q13–Q19)*. México, ERA, 1981.

Hardt, Michel y Negri, Antonio: *"Imperio, veinte años después"*, en *New Left Review*, 2020, número 120, pp. 71–98.

Lorey, I. (2016). *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de sueños–mapas

Marx, Karl, y Federico Engels: *La ideología alemana*. Barcelona, Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos–Ediciones Grijalbo, 1974.

Polanyi, Karl. (1989) *La Gran Transformación Crítica del liberalismo económico*. Ed. De La Piqueta.

Capacidades para la gestión local del territorio en Argentina

Dr. CRAVACUORE, Daniel

Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local.

dcravacuore@unq.edu.ar

PALABRAS CLAVE:

uso del suelo y vivienda- gobierno local- competencias y capacidades

Esta presentación considera los principales problemas que enfrentan los gobiernos locales argentinos en materia del uso del suelo y la vivienda, planteando algunas reflexiones sobre su potencial resolución.

El uso del suelo es una típica competencia municipal en todas las provincias argentinas; las excepciones son los de Buenos Aires y Mendoza, que tienen una competencia limitada en materia de permisos de edificación. En la bonaerense, se encuentra vigente el decreto-ley 8912/77, que en su artículo 70, indica que la responsabilidad primaria recae en las municipalidades, aunque el gobierno provincial tiene la potestad de intervenir en los procesos de zonificación –aunque, usualmente, no lo hace–. En la cuyana, los municipios son responsables de regular los permisos de construcción, pero no son responsables de toda la zonificación, ya que la industrial y agrícola es competencia de la Provincia, con acuerdo a lo prescrito por la ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Complementariamente, la vivienda social es una competencia provincial –más allá de la intervención nacional–, aunque algunas normas asignan un papel complementario a los municipios en La Rioja (art. 23 LOM) y Río Negro (art. 229 CP).

Este ejercicio competencial exige un conjunto de capacidades para llevarlo adelante, que no siempre están presentes dada las diversidades que presentan los gobiernos locales argentinos: algunos cuentan con millones de habitantes y otros habitados por una única decena; unos poseen jurisdicción territorial sobre un área rural de miles de kilómetros cuadrados y otros sólo la extienden sobre el ejido urbano; algunos tienen potestades impositivas en materia inmobiliaria, automotor y comercial y otros, no; a unos se les garantiza plenamente su autonomía municipal y a otros no (Cravacuore, 2016b). Esta heterogeneidad, sin embargo, no oculta la existencia de un conjunto de problemas comunes para atender los temas de sus agendas. El primero, la existencia de una perspectiva en la que los municipios son vistos como agencias territoriales del gobierno nacional o de los provinciales, producto de una arraigada visión tutelar. La fuerte tradición centralista del sistema político tiende a valorar a los municipios no como gobiernos autónomos sino como dependencias administrativas. Esto es producto de una descentralización incompleta, que abarcó apenas el período de la Transición Democrática (Cravacuore & Villar, 2014) y que, más allá de la existencia de marcos constitucionales de protección de la autonomía municipal en veinte de las veintitrés provincias, en lo cotidiano, las comunas gozan de una limitada capacidad de autogobierno. Aquellos gobiernos locales administrados por los oficialismos, paradójicamente, ven agravada muchas veces esta situación de dependencia política.

En segundo lugar, la existencia de sistemas municipales institucionalmente antiguos. Muchas veces se hace referencia a la antigüedad de las Constituciones –la de Mendoza supera el siglo– o de las leyes de municipalidades –varias tienen más de dos décadas y algunas más de medio

siglo-, o incluso de leyes claves como las de coparticipación municipal, pero lo relevante es la delineación de cada uno. Una exhaustiva investigación reciente (Cravacuore, 2021) muestra que sólo dos provincias argentinas, las de Corrientes –que atravesó dos reformas constitucionales profundas, en 1993 y 2007, y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, han tenido modificaciones sustanciales en el diseño de sus sistemas municipales en el último cuarto de siglo. En general, los cambios más significativos, en las últimas tres décadas, se han producido en la renovación de la agenda social –incorporándose temas como la educación, la discapacidad, la niñez, y la formación laboral– y, en menor medida, la productiva. Sin embargo, esto ha ocurrido principalmente en el plano de la cotidianeidad, no en el normativo –constitucional y legal, provincial y municipal–. En la materia del ordenamiento territorial, se agrava este fenómeno porque existe la inexistencia de normas específicas en la mayor parte de las provincias (Lanfranchi, Granero Realini & Duarte, 2018).

Destacamos la complejidad de las relaciones intergubernamentales: las competencias compartidas entre dos o más niveles de gobierno son relevantes –la atención de la salud, la asistencia social, la formación laboral, el transporte público, la construcción de viviendas sociales, las funciones del cuidado– y la gestión articulada entre los distintos niveles es, frecuentemente, poco eficaz. Adicionalmente, existen permanentes intentos de desborde competencial, como en el transporte público o sobre los recursos municipales –como la retención indebida de transferencias federales o la provincialización de impuestos municipales–. Las tendencias recentralizadoras (Cravacuore, 2017) ponen en jaque las potestades municipales, aprovechándose de la debilidad política, institucional y financiera de los gobiernos locales. También son débiles las relaciones intermunicipales, con un bajo desarrollo de los mecanismos asociativos (Cravacuore, 2016a).

Un punto adicional es el diseño homogéneo de políticas públicas, que no respeta ni las diversidades institucionales ni de capacidades de un sistema que, como señalamos, tiene marcadas heterogeneidades en términos demográficos, territoriales, económico, financieros, políticos, administrativo y autonómicos. Estas políticas uniformes –esencialmente nacionales, pero también provinciales– aplicadas sobre sistemas municipales que no lo son sólo crean una ficción política que no se corrobora en la realidad de los territorios: la mayor parte de las iniciativas se concentran en un puñado de gobiernos locales. Eso se ve agravado porque, habitualmente, la obtención de financiamiento para esas políticas depende de las capacidades institucionales para preparar los proyectos que serán sometidos a la discrecionalidad de los niveles superiores. Adicionalmente, las autoridades locales, que ejercen de manera habitual su doble función como líderes institucionales y como jefes políticos, deben centrar su atención en construir una red de contactos personales con políticos y administradores para ayudarlos a acceder a los recursos que necesitan. Existe evidencia que los contactos informales con intermediarios poderosos son aún más importantes para los intendentes que la pertenencia formal para acceder a transferencias fiscales discrecionales. Todo esto configura un método altamente ineficiente para el desarrollo territorial.

Esta conducta se origina en recursos municipales limitados. El país se encuentra entre los latinoamericanos con menor gasto municipal y la tendencia es decreciente en las últimas dos décadas. El gobierno central ha ganado participación en el gasto público consolidado durante todo el siglo, en desmedro de las provincias y los municipios: ello explica la falta de un presupuesto suficiente para que los gobiernos subnacionales atiendan las necesidades educativas, sanitarias, judiciales y de bienestar de la población. También origina el bajo nivel de inversión pública que realizan los niveles subnacionales, que se ve parcialmente aliviado por el financiamiento discrecional del gobierno central. Las escasas transferencias provinciales como en los limitados ingresos jurisdiccionales, y la cantidad y la calidad de los ingresos propios caracterizan a los gobiernos locales. Ciertamente existen diferencias sustanciales entre municipios de las distintas provincias –e incluso de una misma jurisdicción– que tienen un alto desempeño fiscal y otros

que, lamentablemente, no, y esto tiene gran influencia en la ejecución de cualquier política pública.

La baja disponibilidad de recursos origina bajas capacidades institucionales. Recursos humanos poco calificados técnicamente, limitado equipamiento de todo tipo, y reglas y procedimientos antiguos caracterizan a la mayor parte de los gobiernos locales argentinos. La voluntad de gran parte de los funcionarios y trabajadores municipales no logra torcer la cultura de organizaciones diseñadas para el siglo pasado y que, más allá de reformas parciales, se mantienen como entonces. Más allá de iniciativas puntuales, las prácticas innovadoras de gestión –en todos los campos de la agenda local– no caracterizan a la mayor parte de los gobiernos locales argentinos.

Esto es producto de las propias debilidades de los municipios como la falta de apoyo técnico y financiero a las iniciativas locales (Cravacuore, 2019).

Señalamos ya que el uso del suelo es una competencia municipal en las provincias argentinas, con excepción de Buenos Aires y, parcialmente, Mendoza. Sin embargo, cómo ejercen esa competencia es una cuestión en la mayoría de los gobiernos locales de la Argentina: las políticas son escasas y limitadas. Algo equivalente ocurre con la vivienda: la ley 24.464 de creación del Sistema Federal de Vivienda significó que el Estado federal se retirara de un papel activo en la política habitacional social –más allá de las iniciativas nacionales en los últimos años–. Desde entonces, las provincias son el principal actor de la vivienda social, aunque los municipios cuentan, de manera más o menos explícita, con la posibilidad de ejercer una competencia concurrente: sin embargo, no son protagonistas, tanto por la falta de recursos suficientes como por la falta de estrategias. Algunas municipalidades de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro y Santa Fe¹, entre otras, ejecutan iniciativas valiosas, pero son excepcionales (Cravacuore, 2021).

Tampoco son habituales políticas complementarias, como el estímulo del alquiler de viviendas o la penalidad fiscal a viviendas ociosas. Esto descubre la baja incidencia impositiva que ejercen los gobiernos locales sobre el uso del suelo. En el mundo, el impuesto inmobiliario es el principal instrumento de intervención urbana; sin embargo, en pocas provincias –Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego– las municipalidades tienen esta potestad y no se encuentran iniciativas positivas en esa materia. Muchos gobiernos locales tratan de desarrollar una incipiente política de uso del suelo apelando al manejo de la tasa de servicios urbanos, algo que encuentra muchas veces rechazo doctrinario. Algunos municipios también han buscado hacerse de suelo urbano mediante instrumentos alternativos de financiamiento, como la emisión de bonos, pero son verdaderas excepciones.

Esta inacción encuentra su contraparte en una inversión insuficiente por parte de las provincias y el Estado federal: tomando un ejemplo, la inversión estatal en vivienda de los tres niveles de gobierno en el área metropolitana de Buenos Aires en 2019 fue de sólo dos centavos de dólar per cápita por día. El papel más activo del Estado en materia de uso del suelo y de vivienda, reclamado universalmente en Argentina, requiere de niveles de inversión sustancialmente más altos que los del presente, como lo muestra la realidad en los territorios. Esto no sólo debe alcanzar al suelo y la vivienda, sino a la inversión en servicios públicos. Pese al lento crecimiento demográfico del país, la cobertura decrece por los bajísimos niveles de inversión.

Este panorama algo desolador exige pensar nuevas y variadas soluciones. Por un lado, los gobiernos locales deberán ser más activos en el uso de las herramientas disponibles –impositivas y normativas– y avanzar en el desarrollo de nuevas. También deberá haber una mayor colaboración

¹ Las municipalidades de Mercedes y Rauch (Buenos Aires); Fontana (Chaco); Río Cuarto y Villa María (Córdoba); Cerrito, Concepción del Uruguay, Federal y Gualaguaychú (Entre Ríos); Cutral-Có, Neuquén, San Martín de los Andes y Zapala (Neuquén); San Carlos de Bariloche (Río Negro); y Rafaela, Rosario, Sunchales y Venado Tuerto (Santa Fe).

de los Estados provinciales y federal para permitir el uso de incentivos fiscales para promover la inversión privada: no alcanza sólo con fondos estatales, tan crítica es la situación en Argentina que lo que puedan asignar los presupuestos no alcanza para resolver la magnitud del problema. La clave de la resolución está en estímulos que movilicen el ahorro social en favor del suelo y la vivienda. Se necesitan cambios sustanciales para los cuatro millones de personas que viven en situaciones críticas: no alcanza con los pocos cientos de millones de dólares anuales que asigna el Estado, se requieren miles de millones. El mayor activismo conjunto del Estado y del mercado debe alcanzar a todos los sectores sociales: no alcanza con las valiosas iniciativas de integración socio-urbana, tampoco la construcción de viviendas sociales o los créditos subsidiados del presente. La población argentina ha visto caer sus ingresos reales en la última década, lo cual la aleja del acceso al suelo y la vivienda.

También deberá avanzarse en bajar el costo del suelo, especialmente en las ciudades intermedias y en las áreas metropolitanas. Los Estados cuentan con herramientas normativas para hacerlo, pero es necesario más apoyo técnico y profesional para que los gobiernos locales puedan desarrollar esta y otras políticas: no existen capacidades suficientes.

Por último, entendemos que las transferencias de recursos hacia gobiernos locales de manera discrecional, que caracterizan dos décadas de vida institucional en Argentina, deben replantearse. Más allá que no representan una cifra significativa, censuramos el efecto político que generan: por un gobierno local que recibe financiamiento, hay decenas y centenares que no. Desde ya que estas transferencias discrecionales no se hacen con un patrón único de resolución de problemas y son el resultado de procesos de negociación política. Debemos marchar hacia servicios municipales garantizados (Valenzuela Van Treek, 2016), estableciendo, desde un enfoque de derechos, un conjunto de servicios que deben prestar todos los gobiernos locales por igual y transfiriendo financiamiento adicional para su cumplimiento, evaluando rigurosamente su cumplimiento. Esto lejos de ser una intromisión en la autonomía municipal, permitiría luchar contra la inequidad territorial, uno de los principales problemas para el desarrollo del país.

Bibliografía

Cravacuore, D. (2016a) "La Intermunicipalidad En Argentina. Contribuciones Para Su Mejor Conocimiento", *Encrucijada Americana*, 8 (1), p.p. 31-51.

Cravacuore, D. (2016b) El Sistema Municipal Argentino. En C. Vial Cossani y J.M. Ruano De La Fuente (comps.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile – CLAD.

Cravacuore, D. (2017); "La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis", *Estado Abierto*, (2) 1, p.p. 167-190.

Cravacuore, D. (2019) "El Municipio Argentino en el Contexto Iberoamericano Actual" En Delfino, L. *La Revolución de los Municipios*. Buenos Aires: Prometeo.

Cravacuore, D. (2021) "Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Argentina (AR)". Lausana: Universite de Lausanne.

Cravacuore, D.; Villar, A. (2014) "Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local" En J. Flores & M. Lozano *Democracia y Sociedad en la Argentina contemporánea*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Lanfranchi, G.; Granero Realini, G. & Duarte, J. (2018) "Hacia Una Legislación Del Hábitat En Argentina". Buenos Aires: CIPPEC.

Valenzuela Van Treek, E. (2016) Servicios Garantizados (SEMUGs) de Providencia: Neo municipalismo responsable versus re-centralización, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 11.

Competencias, condiciones y capacidades de los gobiernos locales en la gestión del suelo

GARGANTINI, Daniela Mariana

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

PALABRAS CLAVES:

competencias- condiciones- capacidades- gobiernos locales- acceso al suelo

Resumen

El acceso al suelo resulta un factor estratégico en el desarrollo territorial y en el goce del derecho a un hábitat digno. Sin embargo, a nivel de políticas públicas son aún escasas las experiencias de gestión local del suelo integral, equitativa y sustentable que se registran en el país.

Durante este último bienio, el impulso a políticas de desarrollo territorial y de acceso al suelo ha venido favoreciéndose desde el gobierno nacional, en estrecha articulación con algunas provincias. Esta promoción, con características aún centralizadoras, encuentra sus posibilidades de atención y resolución a través de la inclusión de los gobiernos federales (provincias) y locales (municipios y comunas) como sujetos activos en su gestión e implementación, así como en la potenciación de sus capacidades y condiciones institucionales.

Particularmente en cuanto a los gobiernos locales, supone promover la toma de conciencia y la recuperación del rol que les compete en temáticas de indiscutible incumbencia local, como resulta la planificación-gestión del territorio y el hábitat de los ciudadanos.

Bajo este marco conceptual y de contexto, a partir de desarrollos teóricos fundados en investigaciones posdoctorales, enriquecidas con conclusiones obtenidas tras el trabajo de asistencia técnica que desde AVE-CEVE-CONICET viene desarrollándose en municipios del país y junto al Programa de Capacitación en Planificación y Ordenamiento Territorial del Ministerio nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat, el presente trabajo pretende profundizar en el análisis de las competencias, condiciones institucionales y las capacidades existentes o necesarias de desarrollar en los gobiernos locales argentinos, tanto en la fase de definición (diseño) como de implementación (gestión) y monitoreo de políticas de gestión local de suelo.

El interés y aporte de este trabajo se centra en el análisis de los alcances y limitaciones del ámbito local en este proceso, como uno de los factores estratégicos a considerar en el desarrollo territorial integral, equitativo y sustentable que se busca y necesita promover.

Introducción

El acceso a la vivienda, uno de los factores de mayor incidencia en la determinación de la pobreza, está íntimamente vinculado al acceso al suelo. Pero aun cuando en los últimos años esta vinculación fue cobrando densidad en lo teórico-conceptual y en la oferta de instrumentos

a la luz del avance de experiencias latinoamericanas inspiradoras, a nivel de políticas públicas son pocas las iniciativas que aún pueden registrarse en el país en relación a un desarrollo territorial y una gestión local del suelo integral, equitativa y sustentable. Las políticas implementadas se han enfocado mayoritariamente en modelos extensionistas poco eficientes de la ciudad y de producción de vivienda terminada, producida centralizadamente, por empresas constructoras, y con escasa participación de los gobiernos locales y las familias destinatarias. Por ello no han logrado integrarse a procesos de desarrollo local y regional.

Será a partir del inicio de este último período de gestión, que el gobierno nacional desde su Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat impulsará la inclusión del suelo como eje central del desarrollo territorial y de las políticas habitacionales. El Programa Nacional de Suelo establece así que

una política de hábitat virtuosa debe ir acompañada de una adecuada gestión del suelo. Para ello, la generación de suelo urbano producido por el Estado resulta fundamental, como base sobre la cual promover soluciones habitacionales. (ver: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>)

y contemplará la regulación del mercado del suelo de las distintas localidades.

La articulación de cuatro líneas de acción marcará la estrategia de gobierno: la producción de suelo; la formación y asistencia técnica a cuerpos legislativos, políticos y técnicos provinciales y municipales; el seguimiento de los mecanismos de mercado en relación al suelo mediante la construcción de un Observatorio Nacional de acceso al mismo, y espacios de articulación intersectorial a nivel regional y nacional.

Complementariamente el reciente Programa Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial busca

promover procesos de planificación territorial integrales para las ciudades, sus periurbanos productivos y las áreas no urbanizadas con funciones ambientales y/o productivas, con foco en fortalecer las capacidades estatales de gestión del suelo. (ver: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/desarrollo-territorial/programa-planificacion-y-ordenamiento-territorial>)

Con fuerte incidencia en el desarrollo y sanción de legislaciones provinciales de ordenamiento territorial como instrumentos claves para conducir procesos de urbanización, se busca avanzar también en el desarrollo y sanción de una ley nacional que establezca los lineamientos para el desarrollo territorial.

Estas políticas, aun cuando mantienen fuertes esquemas centralizadores en estructuras nacionales y provinciales, plantean una necesaria reversión de procesos recentralizadores en materia de diseño y gestión de políticas socio-territoriales que venían desarrollándose desde el surgimiento de gobiernos “post-neoliberales”, tras la crisis capitalista iniciada en 2008 (Cravacuore, 2015). Este restablecimiento encuentra sus posibilidades de atención y resolución no sólo en el impulso de políticas que incluyan a los gobiernos federales (provincias) y locales (municipios y comunas) como sujetos activos en su gestión e implementación, sino en estrecha relación con sus capacidades y condiciones institucionales. Particularmente en cuanto a los gobiernos municipales, supone promover la toma de conciencia y la recuperación del rol que les compete en temáticas de indiscutible incumbencia local, como resulta la planificación-gestión del territorio y el hábitat de los ciudadanos.

Entendidas como la manera en que los municipios son capaces de transformar las demandas y problemas detectados en acciones públicas eficaces y eficientes, las capacidades y condiciones institucionales resultan determinantes del tipo y alcance de las intervenciones posibles. De igual forma, constituyen las bases para el replanteamiento de nuevos modos de definición de políticas públicas con mayor participación del nivel local en su determinación y ejecución.

Bajo este marco conceptual y de contexto, a partir de desarrollos teóricos fundados en investigaciones posdoctorales, enriquecidas con conclusiones obtenidas tras el trabajo de asistencia técnica que desde AVE-CEVE-CONICET viene desarrollándose en municipios del país, y a partir del trabajo de acompañamiento a 240 municipios involucrados en el Curso en Desarrollo Territorial para Agentes de Gobierno del Programa de Capacitación en Planificación y Ordenamiento Territorial, el presente trabajo pretende profundizar en el análisis de las competencias, condiciones institucionales y las capacidades existentes o necesarias de desarrollar en los gobiernos locales, tanto en la fase de definición (diseño) como de implementación (gestión) y monitoreo de políticas de gestión local de suelo.

El interés y aporte de este trabajo se centra en el análisis de los alcances y limitaciones del ámbito local en este proceso, como uno de los factores estratégicos a considerar en el desarrollo territorial integral, equitativo y sustentable que se busca y necesita promover.

Condiciones, competencias y capacidades del gobierno local para el desarrollo territorial y urbano-habitacional¹

Si consideramos la incumbencia de los diferentes niveles del estado en el desarrollo territorial, aun asumiendo que para su concreción se requiere de la coordinación entre diferentes ámbitos de gobierno, así como de cuantiosos recursos (que por su envergadura generalmente provienen del ámbito nacional o provincial-estatal), las políticas urbanas –y las acciones que se deriven de éstas– se encuentran estrechamente vinculadas al gobierno local o municipal, ya que justamente éste es quien, por su condición de cercanía, tiene la posibilidad de conocer con mayor detalle y pertinencia la naturaleza y alcance de las situaciones a resolver, y cuenta entre sus competencias centrales con la facultad de intervenir de manera directa sobre los asuntos urbanos que afectan su ámbito territorial. (Gargantini y Pedrotti, 2018: 323–324)

Junto con ello es en los municipios donde se implantan las políticas públicas y en donde las oportunidades y los desafíos de articular las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo son más palpables. (Confederação Nacional de Municípios– CNM, 2017)

De esta manera, no sólo por competencias que el marco legal le reconoce al municipio como entidad jurídica pública², sino considerando sus funciones o incumbencias que explicitan lo que el municipio debe hacer a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad (Villar, 2002), los gobiernos locales resultan agentes centrales de estas políticas, por lo cual debieran superar el rol

¹ Apartado elaborado en base a los aportes del siguiente artículo: Gargantini, D. (2020). "Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos", en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile. Agosto 2020. Santiago, Chile.

² Históricamente, las competencias municipales se limitaron a tres grandes campos de intervención: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana (incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano); la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (incluyendo la regulación del uso del suelo y sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito); y la asistencia a la población en riesgo (a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales). Estas competencias las cumplen, con mayor o menor eficacia, todos los gobiernos locales argentinos (Cravacuore, 2007 en: Cravacuore, 2019).

de meros implementadores espectadores de agendas y políticas diseñadas centralizadamente.

El fenómeno territorial y urbanístico, del cual las acciones con respecto al suelo y al acceso al hábitat constituyen elementos centrales, se comprende como aquellas pautas normativas capaces de armonizar los derechos individuales con los de la sociedad en su conjunto, a partir de la regulación de la propiedad privada (Scaparotel, 2011: 247). Esta regulación se establece a partir de un paradigma no centrado en los derechos individuales sino en resguardo de los derechos sociales, comprendiendo que la función individual (uso y goce) de la propiedad se integra con la función social. Así, tanto la Constitución Nacional como el nuevo Código Civil argentino establecen las facultades estatales de regulación a la propiedad privada, siendo estos los fundamentos de la capacidad regulatoria estatal en materia urbanístico-ambiental.

Desde un análisis de las competencias en el ordenamiento territorial, se establece el reconocimiento explícito a las autonomías locales (art.123 Constitución Nacional) y de la configuración espacio-jurisdiccional del municipio como elemento indisoluble de la identidad autonómica municipal, del cual deriva la no discusión –en materia territorial– de la potestad jurídica de municipios y comunas de delimitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general.

Bajo estas consideraciones, en el marco jurídico argentino las leyes provinciales establecen y atribuyen a los municipios las facultades de delimitar su territorio, distinguiendo áreas (urbanas, rurales y complementarias), zonas, y otorgándoles a los Concejos Deliberantes la competencia para regularlas en compatibilidad con la legislación provincial. Se entiende entonces que

si la planificación es esencialmente un proceso de comprensión de las necesidades humanas y de determinación y formación de la futura política pública para atender aquellas necesidades con un máximo de efectividad (Webster en: Rosatti, 2012:205), nadie mejor que el propio municipio para planificar el desarrollo territorial de sus actividades (Rosatti, 2012: 205).

Por su parte, las capacidades institucionales dan cuenta de

la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general. (Completa, 2017:132)

A ello se complementa la definición acuñada por Alonso (2007), quien retomando a Hilderbrand y Grindle (1997), formula un aporte simplificador e integrador de los aspectos técnico-administrativos, con aquellos relacionados al entorno macro-institucional o político para la medición de capacidades. Los primeros se encuentran relacionados al entorno micro y meso-institucional, el cual atiende a la dimensión de las capacidades individuales y organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados. Frente a ellos, los contemplados a nivel macro-institucional atienden al entramado de reglas de juego formales e informales que regulan el accionar de una determinada agencia estatal con los grupos de interés, su entorno y sociedad, o cuya construcción opera como la condición de posibilidad para su funcionamiento de acuerdo a los objetivos establecidos o de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y sociedad (Alonso, 2007 y Rosas Huerta, 2008).

Su consideración resulta central, dado que tal como lo expresa Grin et al. (2019: 14)

las capacidades son un elemento clave para construir y consolidar los niveles de autonomía asignados a los gobiernos municipales (...); de otra forma se corre el riesgo de que su carencia se convierta en un argumento para revocar o disminuir las facultades y recursos ya asignados. Por lo tanto, la ampliación de facultades municipales exige necesariamente más capacidades y calidad en su gestión.

Ahora bien, el despliegue de capacidades se produce cuando, ante ciertas incumbencias o

funciones a asumir, no sólo se cuenta con las competencias sino con la voluntad y habilidad para hacerlas valer y echarlas a andar. De allí se deriva la necesidad de poder advertir sobre aquellos condicionantes que inhiben en los ámbitos locales, el ejercicio pleno de las competencias que el marco jurídico argentino otorga a los municipios en materia territorial.

En este sentido y a la luz de los aportes interdisciplinarios y de las experiencias que el trabajo con municipios del país ha permitido recoger, es importante reconocer que para el caso de muchos de los municipios medianos o pequeños del país³, el déficit de recursos técnicos y de especialización del recurso humano en materia de planeamiento así como el desconocimiento o carencia de soportes y herramientas factibles de implementar desde el ámbito local, atentan contra la posibilidad de ejercer las competencias otorgadas (Rosatti, 2012).

Sin embargo, la identificación y estudio de estas carencias debe darse en el marco del reconocimiento de condiciones de actuación macropolíticas. Las mismas se encuentran relacionados al nivel autonomía política y financiera de los municipios argentinos.

Con respecto a ello, desde mediados de los noventa (1994) se avanzó en el reconocimiento de la autonomía legal, pero con restricciones políticas. Se ampliaron las competencias clásicas de construcción, mantenimiento, de regulación en el territorio y acción social directa. En materia socio-habitacional se identificaron algunas vinculadas a la regulación de los derechos constructivos, pero con algunas restricciones en materia de planificación territorial y urbana cuando la misma abarca territorios o problemáticas de alcance regional. Durante las últimas décadas se caracterizó por la centralización de las políticas (fundamentalmente vinculadas a la infraestructura) y si bien existió una municipalización del discurso político, las políticas continuaron subordinadas a transferencias discrecionales (Cravacuore, 2017).

De esta manera la autonomía municipal, establecida en sus aspectos institucional, político, administrativo, financiero y económico⁴ (Masjoan, 2018), se encuentra condicionada por el nivel de actualización de los marcos municipales establecidos en cada provincia. Sin embargo,

la reflexión del modelo federal en Argentina no puede reducirse a lo formal debido a la distorsión entre las disposiciones constitucionales y la realidad de la experiencia concreta. En este sentido y en forma correlativa, el fortalecimiento gradual y constante del gobierno central y la declinación de las autonomías provinciales y locales responden causalmente al desempeño centralizador del gobierno nacional con absorción de competencias, a la negligente inacción de provincias y municipios en defensa de sus autonomías y a la dramática concentración de recursos en el nivel federal. (Beltrán y Graglia, 2010: 10)

Por lo cual el federalismo se ha transformado en un problema político más que jurídico, pues el desequilibrio político está íntimamente ligado con el desequilibrio económico (Mooney, 1995).

Aunque cada provincia define criterios de distribución primaria y secundaria⁵ de los fondos, en muchas ocasiones ésta se materializa a través de derivaciones discrecionales, sin que se

³ La Argentina cuenta actualmente con 2456 gobiernos locales (INDEC, 2010) de los cuales el 29% son pequeños y comunas o parajes (0 a 10.000 habitantes); el 51% son medianos (10.001 a 100.000 habitantes) y sólo el 20% son grandes (más de 100.001 habitantes). Esto demuestra el fenómeno que algunos autores, como Iturburu (2000) han caracterizado como "inframunicipalismo" en el país.

⁴ Según Masjoan (2018) los cinco aspectos de la autonomía son: Institucional: la posibilidad de sancionar la propia Carta Orgánica municipal, que es una verdadera constitución local; Político: libre elección popular de las autoridades locales; Administrativo: la prestación de los servicios públicos y demás funciones sin depender de otro orden gubernamental; Financieros: recursos, ingresos y gastos públicos; y Económicos: el municipio es socio y promotor del desarrollo con los otros niveles de gobierno dentro de la Federación Argentina.

⁵ Según Scandizzo (2010), la primera refiere a la asignación de recursos entre nación y el conjunto de las provincias. La segunda al prorrateo de fondos entre el conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

consolide una devolución efectiva de competencias y de recursos asociados a las mismas. Esta situación ha generado grandes disparidades y dependencias a nivel territorial, caracterizadas por fuertes parcializaciones y con niveles inarmónicos de desarrollo y bienestar. Esto se debe a que un aspecto central de las autonomías provinciales –y aún más las locales–, de las cuales dependen estrictamente las políticas territoriales y urbano-habitacionales, lo constituye la distribución de fondos que el Estado recauda.

Las condiciones de actuación macropolítica de los municipios del país en materia territorial y urbano-habitacional, se encuentran marcadas por un alto centralismo en la captación y distribución de los recursos económicos, lo cual favorece la profundización de alineaciones políticas con los niveles superiores de gobierno; inercias burocráticas; falta de asunción de responsabilidades de incumbencia local; ausencia de planes municipales de desarrollo territorial viabilizados y reiteración de estrategias tradicionales de gestión.

Desde una valoración multicausal y cualitativa, estas limitaciones y actitudes parecen resultar convenientes no sólo a los niveles superiores de gobierno o grupos de desarrollo monopólicos –los cuales buscan capitalizarlas reproduciendo estructuras clientelares, de cooptación y verticalistas–, sino a los propios gobiernos locales, dado que los exime de asumir y enfrentar compromisos más estratégicos y exigentes.

Interpretación político-técnica de los instrumentos y soportes inter-nivel

Frente al contexto descripto, si bien existen condiciones macropolíticas que inhiben las capacidades y la autonomía político-financiera municipal, en los últimos años se ha evidenciado que existen competencias otorgadas a este nivel –específicamente relacionadas al desarrollo, la planificación y la intervención territorial– que pueden ser ejercidas y puestas en funcionamiento por los mismos gobiernos locales. Las mismas poseen un “claro nivel de potencialidad a la hora de brindar soluciones a problemas de déficit habitacional, hábitats degradados y precios inaccesibles de los mercados inmobiliarios” (Petrelli, Galizzi y Orecchia, 2014: 29). A la vez permiten recuperar el sentido de responsabilidad que le compete al nivel local en ello, y de corresponsabilidad con los niveles superiores en el avance hacia una mayor consideración y fortalecimiento de las capacidades de intervención territorial del municipio, en pos de la maduración de su rol –tanto político como técnico– en el diseño y gestión de políticas territoriales y urbano-habitacionales más pertinentes.

Así, en el contexto argentino y correspondientemente a lo aconteciendo en el ámbito latinoamericano en general, han comenzado a promoverse una variedad de propuestas, y las municipalidades se han convertido en un terreno prometedor para el desarrollo territorial integral, equitativo y sustentable (Smolka y Mullahy, 2007).

Entre los factores que han potenciado este proceso se destacan:

- *El reconocimiento y valorización del problema:* la redemocratización y las demandas cada vez más fervientes de la sociedad civil organizada, junto a los esfuerzos nacionales en la materia durante el último bienio, han favorecido la generación de mayor conciencia entre funcionarios públicos de la importancia del manejo del suelo. Además, se ha reforzado el reconocimiento de nuevos agentes sociales en la búsqueda de legitimar la necesidad de acceso a la tierra para la población urbana de medianos y bajos recursos, así como para sostener actividades productivas de las cuales dependen los procesos locales y regionales de desarrollo.

- *Una mayor conciencia en la reivindicación de derechos:* esta conciencia creciente en el país ha conducido a la incipiente puesta en marcha de reformas institucionales y constitucionales, bregando por un reposicionamiento y redefinición del rol del Estado en materia urbano-territorial. Espacios como Habitar Argentina⁶, o las propuestas de leyes de ordenamiento territorial y acceso al suelo y al hábitat que han sido o están siendo debatidas en diversas provincias⁷ son indicios de esta conciencia que comienza a despertarse en el contexto nacional.
- *Un creciente interés por parte de los municipios vinculado a la obtención de mayores recursos propios:* la fuerte centralización fiscal y política en los estados nacional y provinciales ha creado presión para generar nuevas fuentes de ingreso desde los ámbitos locales, y ha planteado la necesidad de mejorar la recaudación. Este proceso ha visibilizado nuevas responsabilidades y particularmente interesantes posibilidades asociadas a la regulación del mercado de la tierra como fuente de recursos propios para hacer frente a las nuevas competencias y funciones que han tenido que asumir los gobiernos locales a partir del proceso descentralizador de los años '90.

Y es en este último punto donde se encuentra uno de las principales vacancias a nivel de interpretación técnico-política de las iniciativas favorecidas y los instrumentos disponibles: la transferencia e implementación de nuevos instrumentos y herramientas para la intervención normativa y fiscal, la captación de plusvalías y el estímulo a la constitución de sociedades público-privadas en el desarrollo territorial, sin adherir explícitamente a los principios redistributivos a los que las estrategias mencionadas deberían contribuir.

Esta tendencia, tal como lo expresan Gargantini, Pasquale y Garbelotto (2014), ha puesto en evidencia consensos político-ideológicos difíciles de imaginar, en nombre de un pragmatismo recaudatorio como forma de hacer frente a la concentración de recursos y de poder político en los niveles centrales. De la misma manera el reconocimiento de estas tensiones ha resultado útil para comprender procesos ambivalentes a nivel territorial y urbano, donde se utilizan operativamente herramientas o instrumentos de corte redistributivo sin adherir a nivel de gobierno y de gestión de la ciudad a los principios estructurantes del enfoque que los sustenta.

En este sentido es importante no olvidar que los instrumentos en sí mismos no habilitan un modelo de ciudad determinada, sino que pueden ser utilizados como herramientas de un proyecto político que intenta construir determinado tipo de territorio; de aquí que más allá de las herramientas, es dicho proyecto político el que los dota de sentido y el que debe promoverse y cuidarse.

Junto con ello existen una serie de andamiajes y soportes que, excediendo las capacidades municipales y considerando las diversas escalas de los gobiernos locales existentes en el país (en particular el inframunicipalismo existente), debieran ser promovidos y garantizados por los niveles provinciales y nacionales a fin de contribuir a la construcción de territorios integrados, equitativos y sustentables. Entre ellos se pueden identificar:

⁶ HABITAR ARGENTINA es un espacio conformado desde el 2009 por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos. Ver: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>

⁷ Actualmente Formosa, Chaco, Misiones, Santa Fe, La Pampa, Catamarca, San Juan, Tucumán y Tierra del Fuego se encuentran trabajando junto al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Nación en sus proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial (OT). La Rioja la ha aprobado recientemente en el año en curso (2021), sumándose así a Jujuy, Mendoza y Buenos Aires que ya poseen vigente sus leyes de OT desde hace varios años.

- los **debidos marcos macroeconómicos y normativos** de ordenamiento provincial y nacional, donde la gestión del suelo trascienda las dinámicas urbanas y considere los usos productivos y ambientales, como estructuras referenciales sobre las cuales los gobiernos locales puedan articular sus planes urbanísticos, de manejo de los periurbanos, territoriales y de desarrollo. Al respecto la **compatibilidad con leyes ambientales** vigentes debería tenerse como lineamiento estructural de todo desarrollo e intervención. Del mismo modo y en cuanto a la promoción de leyes de ordenamiento territorial y ambiental, urge la necesidad de promover la **unificación de criterios e integración de normativas** (armonía legislativa), así como cuidar no sólo los resultados a obtener sino los modos de obtenerlos. El impulso de **espacios deliberativos y de debate participativo**, que generen sinergia con capacidades presentes en los territorios y consenso multiactoral, resulta fundamental.
- las **infraestructuras de información y manejo de datos multifinalitarios georreferenciados** de índole catastral, tributaria, de valuación fiscal y de la evolución del mercado de suelo e inmobiliario que garantice un seguimiento dinámico y actualizado de dicho desarrollo, a fin de que los gobiernos locales no gestionen a ciegas frente a un sector empresario concentrado y empoderado.
- los **aportes técnicos especializados** que favorezcan contar a nivel local –por transferencia estado-estado– con asistencia profesional específica (tributaria, legal, de valuación, económica, ambiental, de actualización demográfica, de reconocimiento de otros tipos de propiedad colectiva o comunitaria, entre otros), centrales para la reglamentación e implementación cotidiana de los instrumentos de planificación, generación y regulación del suelo disponibles. En ello la promoción de espacios formativos formales sobre estos temas resulta un punto de vacancia en la mayoría de las carreras dedicadas al espacio construido. Esto revertiría los procesos de “copie y pegue” de marcos normativos de otras latitudes o de ciudades capitales que suelen reproducirse acríticamente.
- la necesaria **exigibilidad de criterios redistributivos a nivel territorial en toda implementación de programas relacionados al desarrollo territorial y urbano, a la concreción de obras públicas y a la producción habitacional**, como andamiajes requeridos y fomentados previamente a cada intervención; de tal forma que los gobiernos locales puedan anticiparse a los procesos especulativos que estas intervenciones públicas producen a nivel territorial. La intervención territorial de estamentos nacionales como provinciales sin la debida articulación con gobiernos locales debería ser así desestimada, o al menos considerada en pos de planificar los servicios de infraestructura de manera mancomunada entre los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales, favoreciendo gestiones más eficientes.
- un trabajo sostenido en pos de la **conformación- consolidación de estructuras organizativas al interior de los diferentes niveles del estado** (con particular atención en el nivel local-municipal) capaces de conducir los procesos y aplicar debidamente las herramientas disponibles (burocracia estable). Esto supone el reconociendo de los diferentes desafíos existentes tanto a nivel de sanción, reglamentación como de gestión de los marcos normativos, tributarios y urbanísticos necesarios de promover.
- la promoción de **mecanismos de seguimiento y monitoreo de los impactos** que las estrategias e instrumentos de planificación y desarrollo territorial van produciendo. De esta manera, los modelos físicos y normativos aportados por los técnicos de cada jurisdicción debieran complementarse con modelos de gestión, comunicación-difusión y modelos de control e incentivo, conformando carteras de instrumentos que construyan legitimidad.

Estos soportes exigen una fluida dinámica entre niveles estatales, con la consecuente articulación interministerial e interáreas, a fin de garantizar abordajes integrales.

Conclusiones

La incorporación de la problemática del suelo como recurso estratégico en los procesos de desarrollo territorial, urbano y habitacional, y por ende necesitado de regulación estatal, resulta un avance que –concomitantemente a los procesos acontecidos en otros países de Latinoamérica– ha venido consolidándose en nuestro país. El impulso dado en este último período de gestión de gobierno a la temática es muestra de ello.

Bajo este marco conceptual y de contexto, este artículo ha caracterizado no sólo las competencias sino también las condiciones institucionales con las cuales el desarrollo territorial y del suelo es planificado y gestionado a nivel local. Así se han identificado condiciones institucionales vinculadas particularmente a la dependencia político-financiera a niveles centrales de gobierno, que inhiben los márgenes de actuación local en materia territorial. Aun así, se han destacado los márgenes y potencialidades de actuación que los municipios y comunas del país poseen.

Junto con ello se caracterizaron las capacidades presentes en los municipios, así como las estructuras de soporte que, excediendo las capacidades municipales y considerando las diversas escalas de los gobiernos locales del país, debieran ser promovidos y garantizados por los niveles provinciales y nacionales a fin de contribuir a la construcción de territorios integrados, equitativos y sustentables.

De esta manera y aun desde el convencimiento de la necesaria participación estructurante del gobierno municipal en la determinación de las políticas de desarrollo territorial y urbano-habitacional desde la asunción de un rol más comprometido en las decisiones, el trabajo desarrollado da cuenta de que muchas de ellas desbordan también las capacidades políticas, técnicas y de gestión de los poderes locales. De aquí la enorme importancia de desplegar estrategias, estructuras y programas de apoyo a la consolidación de estas capacidades, integrados complementariamente a las políticas territoriales y urbano-habitacionales en curso. Esta consideración no sólo exige un replanteamiento de las políticas de desarrollo territorial y de gestión del suelo hoy diseñadas e implementadas, sino además del modo de actuación sectorizada de los niveles estatales superiores.

Junto con ello se ha dado cuenta de la necesidad de superar la simple transferencia instrumental de herramientas de planificación y gestión del territorio y del suelo, sin adherir a nivel de gobierno y de gestión de la ciudad a los principios estructurantes del enfoque y del proyecto político redistribuidor que los sustenta.

Sin que ello suceda, los marcos de oportunidad que el actual contexto parece evidenciar en torno a la consolidación de un desarrollo territorial integral, equitativo y sustentable no superará la simple coyuntura, perpetuando modelos de desarrollo territorial perimidos y contraproducentes.

Referencias bibliográficas

Argentina, C. (1994). *Constitución Nacional*.

Alonso, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Buenos Aires, Argentina, 2 al 25 de agosto de 2007.

Beltrán, E. y Graglia, E. (coord.) (2010). *Federalismo argentino actual*. Córdoba, Argentina:

EDUCC- Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? En *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 22, n. 1, pp. 111-140. Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires.

Confederação Nacional de Municípios- CNM (2017). *Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020*. Brasília, DF: CNM.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)* Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2015). “Recentralización municipal en América Latina. Algunas razones explicativas”. Ponencia presentada en la XI Conferencia Interamericana de Alcaldes. Miami, EE.UU.

Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. En *Estado Abierto*, Vol. 2, Nº 1, pp. 167 – 190. Buenos Aires: Ministerio de Modernización.

Cravacuore, D. (2019). “Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas”, en *Revista Argentina de Derecho Municipal* – Número 4 – Setiembre 2019. Recuperado de: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=224&idedicion=2435>

Gargantini, D. (2020). “Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile. Agosto 2020. Santiago, Chile. Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902020000200005

Gargantini, D.; Pasquale, F., Garbelotto, L. (2014). “Las políticas de acceso al suelo urbano como condicionantes del derecho a una vivienda digna: repensar las categorías de análisis”, en: *Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* Vol.7 Nº13, enero-junio. Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU) Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Javeriana. Bogotá

Gargantini, D. y Pedrotti, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. En *Revista Economía, Sociedad y Territorio* Vol. XVIII, Nº 57- pp. 319-357. México: El Colegio Mexiquense A.C.

Grin, E., Completa, E., Carrera Hernández, A. y Abrucio, L. (2019). *Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.

Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? En Merilee Grindle, *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Harvard University Press. pp. 31-62. Cambridge, Reino Unido.

Iturburu, M. (2000). *Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*- INAP. Ponencia presentada en el II Seminario de la Red sobre “Cooperación Intermunicipal”. Argentina.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021). *Programa Nacional de Suelo*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021). *Programa Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/desarrollo-territorial/programa-planificacion-y-ordenamiento-territorial>

Masjoan, L. (20 de octubre de 2018). Autonomía municipal: de la anomia actual al mejor camino

para lograrla. Sección La voz de un experto. *Diario El Litoral*. Santa Fe, Argentina. Recuperado 22 de octubre de 2018, de https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/181720-autonomia-municipal-de-la-anomia-actual-al-mejor-camino-para-lograrla-la-voz-de-un-experto-area-metropolitana.html

Mooney, E.A. (1995). *Derecho Constitucional*. Tomo I. Córdoba, Argentina: Editorial Atenea.

Petrelli, H., Galizzi, D. y Orecchia, M. (2014). Capacidades estatales de intervención territorial. En Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP). Líneas de investigación 2014. Informe final. Ed. Propia. La Plata, Argentina.

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 119-134. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Rosatti, H. (2012). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I. Santa Fe, Argentina: Rubinzal- Culzoni.

Scandizzo, D. (2010). "Federalismo, equidad y desarrollo. Un estudio sobre los mecanismos formales de transferencias de recursos de origen nacional a las provincias" En Beltrán, E. y Graglia, E. (2010). *Federalismo argentino actual*. Córdoba, Argentina: EDUCC.

Scaparotel, G. (2011). El Derecho Urbanístico y los Principios del Derecho Urbanístico. En *Revista Derecho Administrativo* N°75. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

Smolka, M. y Mullahy, L. (2007). (editores). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, EEUU: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas

Villar, A. (2002). Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. En Cravacuore, D. (compilador) *Innovación en la gestión municipal*. pp. 69-85. Buenos Aires, Argentina: Federación Argentina de Municipios- Universidad Nacional de Quilmes.

COMENTARIOS SOBRE CONFERENCIAS.
**“Roles y capacidades de los diferentes niveles de gobierno
en la gestión local del territorio”**

**Sobre algunas tensiones y retos de los gobiernos locales en la
gestión de políticas urbanas**

NARI, Patricia

Provocaciones Urbanas, PoliLabUNR Universidad Nacional de Rosario IGC Rosario
patricianarirosario@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

tensiones de gestión, capacidades municipales, coordinación interjurisdiccional.

Quiero felicitar a las y los organizadores. Estos congresos, que podrían llamarse anfibios, resultan muy interesantes, porque logran una mezcla sinérgica de academia y gestión sumamente potente y necesaria para generar cambios importantes, en este caso para nuestro campo, los gobiernos locales. También agradezco la invitación a participar en este panel con colegas de tanta trayectoria en municipalismo y políticas públicas municipales como Daniel Cravacuore y Daniela Gargantini.

La primera cuestión a considerar es que *sin los municipios no se puede, pero con estos municipios (tal y como son hoy) es muy difícil gestionar eficaz y sustentablemente el territorio, específicamente el suelo*. La premisa es que son imprescindibles porque los municipios son un actor importante, tanto por proximidad como por competencia, pero a la vez se reconocen grandes dificultades para ello. Esas dificultades surgen tanto de su estructura, dinámica, recursos, por el contexto y/o por el impacto de las macro políticas.

Estamos hablando de capacidades municipales, ¿cuáles son las capacidades actuales y potenciales de los municipios para gestionar el territorio?; y ¿cuáles son las variables que inciden en la estructuración de esas capacidades? Las ya consabidas estrictamente como la gran dependencia de los municipios frente a los recursos de otras jurisdicciones, la poca capacidad de generar recursos propios, el altísimo porcentaje de los presupuestos propios en gastos corrientes; las dificultades de coordinación horizontal y vertical, etc. (Completa, Grandinetti, Nari: 2019)

Por otro lado, relevamientos nacionales (Argentina Urbana: 2018) indican que la mayoría de los gobiernos locales, grandes o pequeñas ciudades cuentan con algún tipo de planificación de la localidad y algunas indican más de un plan. A la par también se reconoce que existen dificultades para gestionar lo planificado, lo que estaría mostrando capacidades para incorporar algunos dispositivos de gestión, pero que las mismas se debilitan o no existen para otros procesos. Pero también, estudios muy recientes, (Proyecto Pisac. 2021) reconocen en estos gobiernos locales ciertos procesos innovadores, vinculados fundamentalmente el tema de transparencia uso de tecnologías, digitalización y la incorporación de ciertas metodologías participativas. Hay algunos indicios sobre que los municipios empiezan a comprender la necesidad de modificar estrategias, instrumentos y modalidades de gestión

Otro elemento que caracteriza al mundo municipalista de la Argentina, además de su heterogeneidad expresado muy bien por colegas precedentes, es lo que llamo “*dispersión del*

poder de los gobiernos locales". Los municipios en nuestro país no constituyen un grupo o factor de poder que logre incidir en las políticas nacionales. Con excepción del conurbano bonaerense, donde se puede reconocer – aún con diferencias– cierta influencia e incidencia en las políticas nacionales. Los intendentes del conurbano aparecen de alguna manera como bloque (o bloques), pero evidenciando un poder real y concreto bastante cohesionado. Esto no ocurre con otros municipios o grupos de municipios del país, que son consultados en escasas ocasiones y cuando los hacen raramente presentan una estrategia común; de ahí que resulte verosímil sostener la premisa de dispersión del poder de los gobiernos locales, o cierta debilidad del municipalismo en nuestro país.

Reforzando lo que decíamos al comienzo, los municipios solos tampoco pueden gestionar el territorio; allí concurren, además, las políticas provinciales y nacionales, por eso la coordinación de relaciones interjurisdiccionales (RIJ) resulta clave para la eficacia de las políticas en los territorios. En este campo también se juegan tensiones:

Tensiones que surgen del impacto de políticas nacionales, aquellas políticas que "vienen de arriba"; pensadas y desarrolladas "en otras jurisdicciones". Incluso desde el punto de vista discursivo las narrativas se articulan como "políticas que bajan a los territorios" (recordemos que algunos sinónimos de bajar son rebajar, humillar, despreciar, inclinar). Esas políticas *que bajan*, muchas veces hacen crujir la gestión, porque los municipios (como institución uniforme) no están en situación de llevar adelante programas y proyectos de cierta complejidad o finalmente las aceptan con pocas o ningunas objeciones, aunque contradigan sus planes o proyectos propios; en cualquier caso lo que se expresa son signos de asimetrías de poder y fragilidad de los gobiernos locales ante un poder central que se presenta poco amigable.

Una situación tensiva frecuente ocurre entre los gobiernos locales y los institutos provinciales de vivienda (ipv). La experiencia laboral por cantidad de municipios a lo largo ya lo ancho del país, trabajando con intendentes y equipos locales de planificación urbana, a menudo nos presenta situaciones conflictivas derivadas del "hecho consumado", "la urgencia", "las presiones", etc. Nos referimos al desarrollo de planes y proyectos de vivienda y con algún ruido que se produce con los institutos de viviendas provinciales. Ahí hay una interfaz que no estaría funcionando lo suficientemente articulada con el gobierno municipal.

Otra tensión cuyos impactos están repercutiendo en los pueblos y ciudades de todo el país, es la derivada de políticas nacionales de vivienda, como el ProCreAr¹.

El proceso de urbanización inducido por este programa, principalmente en áreas de conglomerados urbanos, evidencia una tendencia de expansión de todas las localidades no centrales que, en algunos casos, ha llevado a duplicar su área urbana (Elimbaum & Borembain, 2018). Expansión que, como dicen los mismos autores, se pretende justificar a partir de la urgencia que tienen los beneficiarios del ProCreAr para obtener un terreno. A lo largo y ancho del país estos argumentos sirvieron para desarrollar procesos de aprobación exprés de loteos instalando una dinámica poco sostenible para la prestación de servicios, la movilidad, el impacto ambiental y paisajístico, la segregación espacial, entre otras. A ellos se incorporan los problemas de especulación del suelo, que, según el entonces titular de la ANSES, Diego Bossio, a partir de un relevamiento realizado por el organismo arrojó que los precios de los terrenos se incrementaron entre el 80 y el 110 % en todas las provincias del país durante el primer año de implementación del programa (Segura & Cosacov, 2019).

¹ En el año 2012 se implementó en Argentina el Programa de crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar (ProCreAr) como un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado nacional y con la participación del Banco Hipotecario.

Acordamos que los efectos negativos de la política de deben a lo que algunos autores llaman desacople entre las políticas macroeconómicas y las políticas urbanas a nivel local, (Del Río, 2017; Segura, 2017) y son los gobiernos locales quienes deben lidiar con esos impactos exhibiendo logros exiguos para contrarrestarlos.

Señalamos una tercera tensión que está apareciendo en los gobiernos locales. Es la derivada de la gestión de programas de alta complejidad como el Programa de Integración Socio Urbana (PISU) del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.² Este Programa es de altísimo impacto en los territorios, en tanto significa urbanizar los barrios populares de Argentina, contempla metas “como el acceso a los servicios básicos, la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el tratamiento de los espacios públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad a los barrios, la conectividad y el saneamiento. Dichas acciones buscan ser integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad” (www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinaunida).

La intervención en los 4400 barrios populares de Argentina (donde habita algo más del 20% de la población) implica movilizar a la mayoría de los gobiernos locales del país y la totalidad de los gobiernos provinciales, de manera que la penetración del Programa es extensa y profunda. El desafío resulta enorme por la complejidad del problema, multidimensionalidad del ecosistema, integralidad del abordaje, concurrencia de jurisdicciones y de autoridades de aplicación normativa. Esta elemental descripción de la situación pone en alerta la necesidad de cierto despliegue de habilidades y capacidades de los gobiernos locales para su gestión en tanto territorio afectado por dichas políticas. Si bien existe un objeto y un objetivo comunes (los barrios populares y [argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinaunida](http://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinaunida)) la integración socio urbana respectivamente) las experiencias documentadas que conocemos (Nari et al: 2021, Saplat Litoral: 2021) muestran diferencias sustantivas entre ellas, por tamaño del polígono, cantidad de habitantes, conflictividad social, escala de obras etc y fundamentalmente en los actores que gestionan el proyecto, es decir quien/enes son los hacedores del proyecto y de la ejecución de las obras. En cualquier caso, el programa requiere entre otras cosas, una gran capacidad de gestión interjurisdiccional y de coordinación de actores gubernamentales, empresas de servicios y organizaciones sociales. Situación que resulta una clara debilidad reconocida por los diferentes actores intervinientes en diferentes proyectos en marcha actualmente (Saplat Litoral, 2021)

No podemos dejar de indicar, que las tensiones en la gestión de los gobiernos locales brevemente señaladas se agravan cuando las relaciones interjurisdiccionales están permeadas (como ocurre frecuentemente) por cuestiones de posicionamientos partidarios; momento en que se cruzan las diferencias de tradiciones políticas, prioridades, estilos de gestión o simplemente intereses sectoriales o personales.

Por otro lado, en lo cotidiano, también los gobiernos locales se ven presionados para dar respuestas habitacionales, para mejorar las condiciones del hábitat, para desarrollar infraestructuras etc. y los resultados (las decisiones y omisiones) están condicionados por el micro mundo de la propia política territorial. Queda claro, entonces que cada vez los gobiernos locales requieren de capacidades para enfrentar nuevos y viejos retos en contextos de incertidumbre.

Ahora bien, cómo reaccionan los gobiernos locales ante aquellas tensiones que decíamos de las políticas nacionales, de la presión de las políticas de los institutos de vivienda y de la complejidad de los nuevos programas para gestionar.

² El Programa (Res 925/2020) tiene como objetivo principal el financiamiento de proyectos para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana para los barrios del Registro Nacional de Barrios Populares y la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas ([argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinaunida](http://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinaunida)). También suspende los desalojos y se le otorga el certificado de vivienda familiar a los habitantes de los barrios populares que habilita el pedidos de servicios domiciliarios.

En principio con cierta conmoción: No se le puede decir no a ningún programa o proyecto. No podemos decir no a hacer determinada cantidad de viviendas en este territorio porque las necesitamos y porque además si decimos que no ahora, no nos van habilitar nuevamente este programa u otros proyectos para resolver este tema. Se evidencia cierta resignación por parte de las autoridades locales al no poder decidir de manera autónoma. En otras ocasiones los municipios toman los programas nacionales o provinciales que existen aunque no sean su prioridad porque existe una "oferta limitada" (luces led, juegos infantiles, senderos y calzadas en espacio público).

El fenómeno no solo se manifiesta en municipios con escasa capacidad de reacción y de planificación del territorio sino también en aquellos con cierta tradición planificadora; las enormes y variadas necesidades y la prepotencia en cómo se instalan (la política del hecho consumado) , generan problemas al interior de la organización municipal y en algunos casos cierta conflictividad social.

A modo de reflexiones finales

En primer lugar, que los municipios reconozcan sus competencias y su poder sobre la gestión del territorio, en esto algo se está avanzando. Los gobiernos locales están comprendiendo el enorme poder que tienen de decisión sobre los territorios, aunque muchos de ellos necesitan obviamente un gran esfuerzo de acompañamiento. Pero también ahí me parece que hay algo del orden de lo político, de la especulación y de las mezquindades que se dan en los otros niveles de gobierno que acorralan de alguna forma en una puesta de relaciones asimétricas que generan subordinación. Los gobiernos locales muchas veces se sienten absolutamente disminuidos en su capacidad de decisión por una cantidad de relaciones de sumisión que se dan con los gobiernos provinciales y con el gobierno nacional. Las relaciones asimétricas generan subordinación y la subordinación produce decisiones condicionadas, la mayoría de las veces produciendo efectos no deseados. Si se fortalecen e institucionalizan mecanismos de coordinación se podrían disminuir los efectos de las asimetrías, donde las relaciones de mayor paridad harían más eficaces los procesos.

La coordinación de las políticas públicas urbanas es indispensable, de otra manera no resultan sostenibles. No sólo se trata de diseñar la política sino ver cómo efectivamente se ejecuta, cómo se monitorea y cómo somos capaces de hacer lecturas de esos procesos de "éxitos" y de "fracasos" de los procesos. A mayor complejidad de los problemas, la coordinación de actores resulta determinante; prácticamente ningún gobierno local en soledad puede llevar adelante y sostener las políticas urbanas

Tributando al mismo fin, bajar los decibeles con las mezquindades y la especulación de las relaciones intergubernamentales para que los gobiernos locales se fortalezcan y desarrollen capacidades.

El desafío no es menor: las ciudades deben ser Agenda, es necesario que aparezcan en la agenda política. Confío que desde espacios como el que compartimos, estamos colaborando a que estas discusiones entren en la agenda política.

Referencias bibliográficas

Completa, E. Grandinetti, R. Nari, P. (2019) Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo, en Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo, Completa et al (comp.) UNGV Brasil

Del Río, J P. (2017). Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar. en la ciudad de La Plata, en María Cristina Cravino (Coord.). Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Elinbaum, P. & Barenboim, C. (2018). Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del pro.cre.ar. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 11(21).

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). Argentina Urbana. Plan estratégico territorial. Presidencia de la Nación Argentina- CABA

Nari, P. et al (2021). Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares. Dossier Nro7. Territorios en Acción, UNGS, Flacso, Conicet.

Segura, R. (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBa), en Revista CS. N° 21, 15-39.

Segura, R. & Cosacov, N. (2019.) Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del programa ProCreAr, Ciencia, Tecnología y Política, Año 2 , N°2 |

Proyecto PISAC (2021). Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia. Coordinación Patricia Nari UNR. Agencia I+D+i.

Referencias audiovisuales

Sociedad Argentina de Planificación Territorial (SAPLAT) Litoral (2021) Proyectos de integración Socio Urbana en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos: desarrollo, retos y perspectivas en Tertulias del Litoral. https://us02web.zoom.us/rec/share/P_D_oajh2jrXp_b60lsq6V1qe_Qwqwri0o0JKmCLP5H0wD631fE89A2fQbeczF6r.m5545zRUzD9KbSYD_cdg_de_Acc_2!#X+njH

Gestión local de suelo como intervención estatal en un campo de conflictos

MOLINATTI, Catalina

Lincoln Institute of Land Policy
cmolinatti@yahoo.com.ar

PALABRAS CLAVES:

territorio e intervención estatal como relación social, ordenamiento territorial como campo de conflictos, gestión de suelo y financiamiento como instrumentos.

Resumen

Este trabajo propone una relectura de algunas experiencias desarrolladas en la Argentina durante los últimos años, a partir de entender a la gestión de suelo como una intervención estatal en el territorio concebido como campo de conflictos. Se analizan las temáticas que ingresaron al proceso de aprobación de la Ley 14449/12 de Acceso Justo al Hábitat, se contrastan los enfoques del Plan de Ampliación Urbana de Trenque Lauquen y de los Convenios Urbanísticos de Córdoba para la producción de suelo, se revisan algunas modalidades adoptadas por los municipios para la recuperación de las valorizaciones del suelo producidas por las decisiones administrativas del planeamiento. Se intenta encontrar algunas respuestas a las siguientes preguntas ¿Quiénes participaron de las decisiones? ¿Qué resultados lograron? ¿Qué desplazamientos se produjeron entre las ideas y el alcance de una mayor equidad territorial?

Introducción

Durante estos últimos 20 años han ingresado en la agenda de la planificación territorial local diversidad de nuevos mecanismos de gestión de suelo y financiamiento. Algunas jurisdicciones han avanzado con legislación, otras con planes y otras en la creación de instrumentos, de gestión y de financiamiento.

Hay referencias a una gran variedad de experiencias municipales con diferentes motivaciones y resultados alcanzados. Desde la inclusión de instrumentos de gestión de suelo y financiamiento en planes y normas municipales como en General Roca, Rosario, Tandil, Malvinas Argentinas, Santo Tomé, Posadas, Ushuaia, San Fernando, Morón, Rafaela, Trenque Lauquen, Venado Tuerto, Vicente López, Río Grande, Tres Arroyos; hasta el dictado de normas particulares como los casos de Sunchales, Bariloche, Viedma, Córdoba, entre muchos más. Otros han incluido o modificado instrumentos de financiamiento en sus códigos fiscales o tributarios, como ha ocurrido en numerosos municipios bonaerenses para incluir la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat (Cuenya 2016, Reese et al. 2015; Baer 2016). Podemos decir que estamos ante un proceso en curso.

El mapa de experiencias muestra una gran variedad, con una combinación de las ideas teóricas

y empíricas aplicadas a la necesidad de explotar las capacidades gestión municipal, ya sea por la necesidad de aumentar fuentes de recursos o de tener una participación más activa en la gestión de la tierra. Hay varios estudios de caso, una sistematización más integral experiencias es todavía una tarea pendiente.

Luego de casi 20 años de nuevas experiencias vale la pena hacer una lectura de estas experiencias, a partir de entender a la gestión de suelo como una intervención estatal en el territorio concebido como campo de conflictos. ¿Quiénes participaron de las decisiones? ¿Qué resultados lograron? ¿Qué desplazamientos se produjeron entre las ideas y el alcance de una mayor equidad territorial?

Enfoque

El territorio no es un espacio sino un conjunto de relaciones económicas y de poder que están dadas por el ser humano en un entorno natural. Es decir, entender al territorio como relaciones, implica concebir al ordenamiento territorial desde la complejidad y el conflicto (Gallo 2020).

Para Milton Santos el territorio entendido como forma física es impotente para explicar y transformar, porque no consigue asegurar ni desarrollar verdaderas estrategias de planificación, es decir aquellas que al servicio del hombre producen las transformaciones estructurales. “El territorio “usado”, el territorio utilizado, el uso del territorio es una categoría, el territorio no lo es.” (Santos 2000)

Es preciso poner al ser humano como el centro de las decisiones que se toman sobre las transformaciones territoriales. Para Torres Ribeiro, el territorio debe ser releído en su capacidad de abrigar disputas de sentido de la democracia y formas socialmente más justas de apropiación de los recursos (Torres Ribeiro 2004).

La planificación tradicional o también conocida como tecnocrática concebía al Estado como un supuesto garante neutral del interés general. Pero, “Para analizar las intervenciones estatales en el espacio urbano, partimos de la idea del Estado como una relación social que condensa la correlación de fuerzas entre clases o fracciones de clase y cuyo rasgo característico es constituirse como una relación de dominación” (Poulantzas, 1979, citado en Vértiz, 2016).

Para esta concepción del Estado y por la naturaleza propia del territorio (que nos comprende a todos y todas) el ordenamiento territorial como política pública requiere ampliar el espectro de actores que participan de las decisiones. Pero, no alcanzan instancias puntuales de consulta o legitimación de determinada medida o decisión. La participación requiere ser entendida como un componente estructural del proceso, porque si el ordenamiento territorial no parte desde el principio del reconocimiento de los saberes de la comunidad, terminan primando el interés de quienes tienen más acceso al poder o el tecnocratismo, que a veces suele ser más o menos lo mismo. Ordenar el territorio en definitiva implica ni más ni menos que alcanzar aquellos acuerdos sociales (amplios) conducentes a lograr el mejor proyecto de sociedad (Gallo 2020).

Esta premisa, es esencialmente necesaria para “democratizar el acceso al suelo urbano en armonía con el entorno natural, impidiendo que los intereses del mercado [y de quienes tienen más acceso al poder] definan quien puede y quién no acceder a vivir dignamente en la ciudad o qué se hace en cada espacio” (República Argentina 2015).

A través de una revisión de literatura académica, de organizaciones sociales y gubernamentales, así como algunos dispositivos normativos (leyes, ordenanzas y decretos), se revisan algunas experiencias¹ las que han sido seleccionadas para ilustrar distintos abordajes de la gestión

¹ Las experiencias, bastante conocidas, fueron seleccionadas por tener mayor trayectoria y por ello mayor disponibilidad de información y análisis sobre su proceso y resultados.

territorial según las modalidades de la intervención estatal. Este texto se mueve en el campo de las hipótesis.

¿Cómo se decide la agenda?

La Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat desde mi punto de vista interpela la intervención estatal en la gestión del territorio a partir de un proceso que combina la iniciativa y los saberes de las organizaciones sociales, con funcionarios gubernamentales y expertos académicos. El proyecto la Ley fue elaborado sobre la base de una propuesta formulada por el Instituto de la Vivienda de la Provincia, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVA) y un equipo interdisciplinario de la Universidad de General Sarmiento, al que luego se incluyeron aportes de asesores legislativos y expertos en la temática. (Fundamentos Ley 14449)

“El proceso de elaboración, sanción e implementación de la norma, fase aún en curso, ha seguido un camino sinuoso, signado por las tensiones propias de los intereses en juego en cuestiones controversiales, como la regulación del suelo y la distribución justa de las valorizaciones que se derivan de su uso y ocupación” (CELS 2017). La Ley fue aprobada en noviembre de 2012, promulgada en enero de 2013 y recién fue publicada en el Boletín Oficial en diciembre de 2013, con casi un año de demora (Levenson 2014)

El aprendizaje más significativo de esta ley está en su proceso de aprobación y reglamentación que fue promovido y acompañado de una amplia movilización de organizaciones sociales (Levenson 2014). Desde una perspectiva de ampliación de derechos, la ley vino a desafiar la manera en que se venía haciendo la política territorial. En sus fundamentos la ley parte de cuestionar las intervenciones del Estado que no han logrado revertir los déficits habitacionales y propone la intervención del mercado de suelo para permitir el acceso de los sectores con más bajos recursos.

Los instrumentos de gestión del territorio de la ley están subordinados a valores y principios. Los mismos se encuadran en cuatro principios básicos fundamentales: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano (CELS 2017).

Entre sus instrumentos contempla criterios para la remediación de un conjunto de deudas pendientes como la integración socio urbana de villas y asentamientos precarios y la protección contra los desalojos. Pero también establece obligaciones de la provincia y los municipios en materia de prevención y anticipación para la equidad territorial mediante la intervención estatal activa en la gestión de suelo y en la regulación del mercado inmobiliario.

La Ley también contempla la gestión democrática y participación en las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat. El programa de capacitación debe abarcar a todos los organismos gubernamentales, organizaciones sociales, organizaciones profesionales e instituciones educativas o de investigación vinculados a las temáticas de la ley (CELS 2017).

Luego de la sanción de la Ley 14449 de la provincia de Buenos Aires, varios municipios están llevando a la práctica algunos de los instrumentos dispuestos en la Ley, con diversas modalidades. Lo que seguramente planteará nuevos desafíos y conflictos. La implementación de la ley es un proceso en curso. Sobre los avances más recientes véase Scatolini, Duarte & Hutton (2020).

Instrumentos de Gestión de suelo

Son varias y diversas las iniciativas de los gobiernos locales que se han propuesto una intervención más proactiva en la gestión territorial. Luego de un descrédito generalizado de la planificación territorial tradicional, alrededor de los años 1990 los grandes proyectos urbanos ingresaron a las

agendas locales como una innovación en la gestión territorial de los gobiernos locales: a partir de reconocerse los límites de la regulación externa de la propiedad privada individual, mediante los códigos de zonificación, para pasar grandes intervenciones transformadoras del territorio. Algunos de estos grandes proyectos urbanos fueron objeto de crítica, tanto por la motivación y/o características de la intervención estatal en el territorio como por sus resultados, sobre todo en cuanto a la no prevalencia del interés general ni la democratización del acceso al hábitat. Sobre los tipos de modalidades de articulación entre el Estado y sector privado en algunas experiencias argentinas véase Cuenya (2011).

Ampliación urbana de Trenque Lauquen

Podemos concebir a la ampliación urbana de la ciudad de Trenque Lauquen, como una modalidad de proyecto urbano abordado mediante la planificación y su articulación con instrumentos de gestión y financiamiento.

En 2011, el municipio de Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) en ocasión de la ampliación del área urbana se propuso una intervención activa en la gestión del suelo. Entre sus objetivos se propuso superar el desequilibrio entre oferta y demanda de suelo para aumentar el acceso a la tierra de una manera planificada y a precios accesibles (Municipalidad de Trenque Lauquen – Página web).

Mediante un plan se determinó una ampliación del área urbana de 700 hectáreas, casi duplicando la superficie urbana actual. El municipio comenzó una primera etapa de 130 hectáreas, mediante acuerdo con los mayores propietarios de la tierra y canalizando la valorización de la tierra para la generación de lotes sociales y ejecución de obras de infraestructura (Feito et al. 2014).

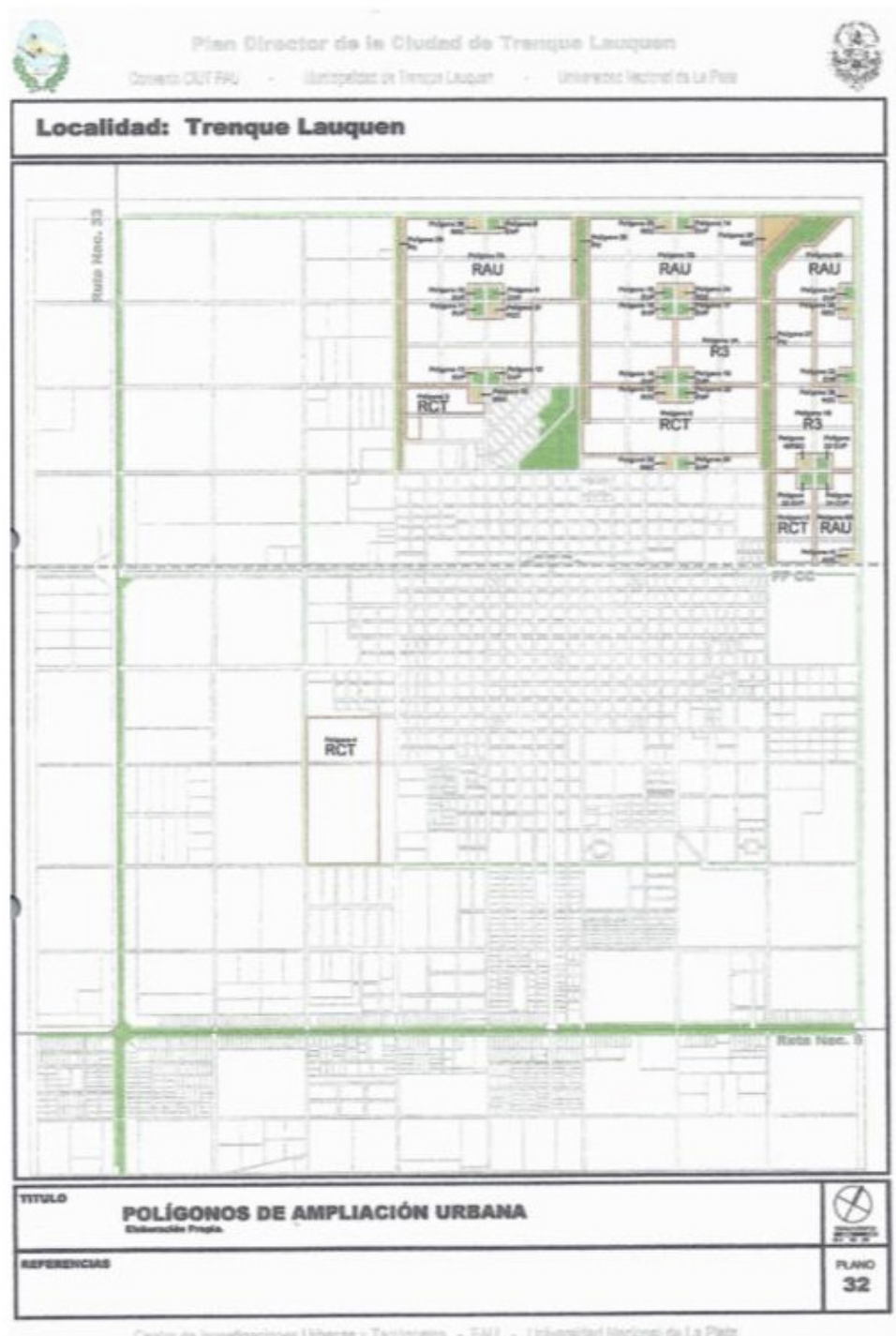
Para la implementación del proyecto el Estado municipal desplegó cuatro mecanismos complementarios (Feito et al. 2014):

- 1) Financiamiento: El municipio ya contaba con Ordenanza Contribución por Mejoras (Ord. 3184/09 y 3185/09) para captar el 12% de la superficie parcelaria para destinarla lotes sociales y también porcentajes extra como pago para las inversiones públicas.
- 2) Participación: Creación de Consejo Asesor de Planificación Urbana Municipal (Ord. 3534/10) con participación de instituciones de la comunidad,
- 3) Adquisición de tierra: Compra de tierras rurales (90 ha) previo al cambio de zonificación, a precio rural.
- 4) Planificación: Plan Director de Ampliación Urbana desarrollado con colaboración la Universidad de La Plata que contó con diversas instancias de participación (Ord. 3808/11).

El plan director concibió que “el proceso de planificación contribuye al desarrollo del aprendizaje de un accionar conjunto entre actores políticos y sociedad local para el tratamiento y atención de dichas problemáticas.” (Aón 2014). El Consejo Asesor de Planificación Urbana, integrado por representantes de la Municipalidad, de los partidos políticos, gremios empresariales y de trabajadores, el Consejo Escolar, la Cooperativa Eléctrica y de los Colegios Profesionales funciona como ente consultivo que “opera como una democracia representativa aunque también pretende gestionar la participación comunitaria ...” en sentido más amplio (Aón 2014).

En cuanto a la democratización del acceso al suelo, el Municipio pudo concretar la venta de terrenos de su propiedad a los beneficiarios del crédito PRO.CRE.AR., para la construcción de viviendas en el sector a precios por debajo del valor de mercado y además disponer de terrenos propios para la ejecución de viviendas a través de Círculo Cerrado, creado por Ord. 0891/1994, destinado a viviendas sociales con financiación municipal (Feito et al. 2014, Municipalidad de Trenque Lauquen 2020).

Imagen 1. Localidad de Trenque Lauquen, Argentina



Fuente: Anexo Plan Director de la ciudad de Trenque Lauquen (Ord. 3808/11)

Sobre este aspecto la gestión de la valorización de la tierra no sólo fue concebida como una fuente de recursos sino también un mecanismo para democratizar del acceso al suelo mediante la redistribución de la riqueza territorial.

Convenios Urbanísticos Córdoba

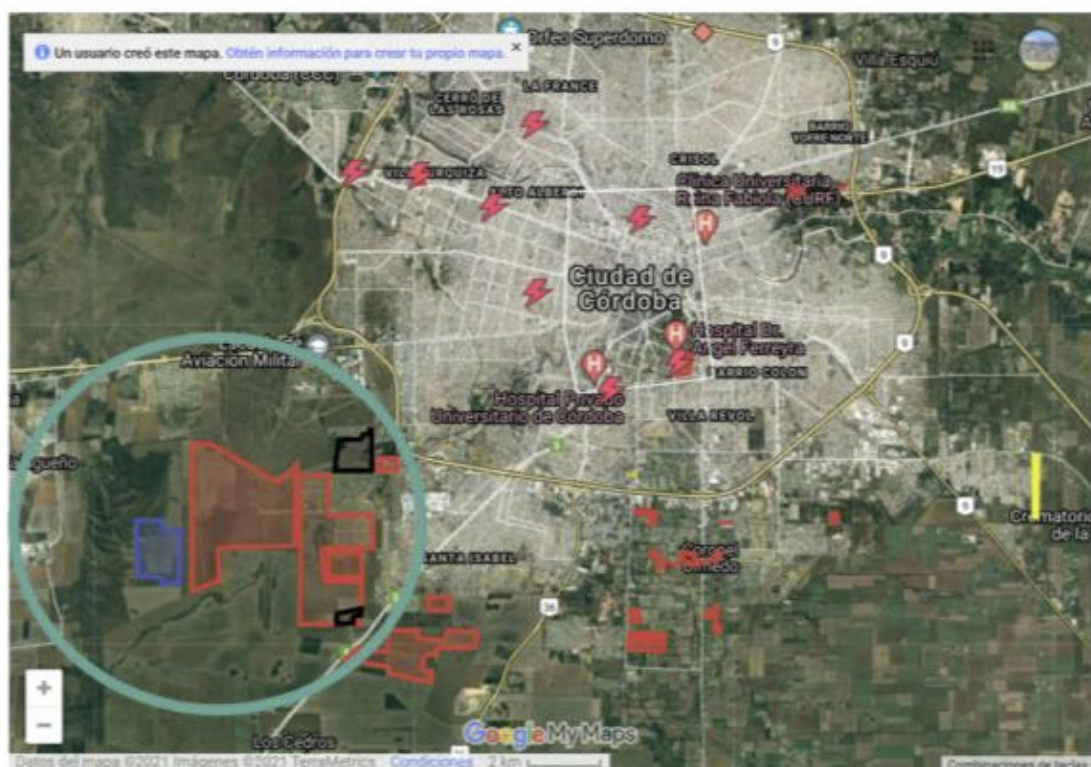
En cuanto a las lógicas de intervención territorial, corresponde también preguntarnos sobre el origen de la iniciativa del proceso de transformación territorial.

En la ciudad de Córdoba desde 2012 se está implementando una herramienta de gestión de suelo denominada “convenios urbanísticos”, regulados por la Ordenanza 12077/12.

Estos convenios se aplican tanto para densificación a gran escala o para extensión residencial a baja densidad. En cuanto a la segunda modalidad, mediante estos convenios se incorporaron más de 1700 hectáreas de suelo urbanizable, en su gran mayoría mediante la extensión de la mancha urbana residencial sobre áreas destinadas a usos productivos, industriales y rurales. “Principalmente hacia el cuadrante SO donde se extendió la mancha urbana hasta el mismo límite del Ejido, sobre la cuenca del arroyo La Cañada.” (Valencia 2020).

El primero de estos convenios es el conocido como “Los Ombúes” mediante el que se rezonificaron 644 hectáreas, que pasaron de uso rural a residencial. Como contraprestación el propietario cedió 50 hectáreas para destinarlas a un parque urbano, correspondiente a un bajo inundable ubicado al centro del emprendimiento, además de otras 19 hectáreas destinada a un boulevard también del emprendimiento. (Ordenanza Municipal 12276/2013).

Imagen 2. Convenios urbanísticos ciudad de Córdoba, Argentina



Fuente: Mapa elaborado y actualizado por María Beatriz Valencia. Disponible en: <https://www.google.com/maps/d/u/1/viewer?hl=es-es-419&ll=-31.49286417451513%2C-64.15712143327505&z=15&fbclid=IwAR3kOziRBIBcamFUjqXaW0E4aYjt285erdHvspG5lGGpaPvFmlCj4KzZAYU&mid=1rt8fyyDaDcY81kQxMJ2iFaxKTr4>

La Ordenanza 12077/2012 se reguló la contraprestación por la modificación normativa, denominada Participación del Municipio en el Beneficio. En los casos de cambio de las condiciones de fraccionamiento y/o uso del suelo la contraprestación se determina en porcentajes de la superficie parcelaria, entre 10% y 15%. Esta contraprestación se puede materializar en cesiones de suelo o inversiones en obras de infraestructuras o dinero por un valor equivalente. Por lo general las inversiones se realizan en el entorno de los emprendimientos, en la mayoría de los casos para permitir la accesibilidad vial a los emprendimientos.

La particularidad más cuestionable de estos convenios es que las directrices para modificar las condiciones de fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo no surgen de un modelo o plan de ciudad, sino que se propician “a solicitud de los interesados”. La Ordenanza en el artículo 3 dispone: “La concertación se motiva a partir del interés del iniciador de propiciar la modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo, a los efectos de viabilizar una intervención sobre la o las parcelas que requiera de la modificación de las normas vigentes ...” (Ordenanza 12077/2012). La identificación de las tierras a habilitar y la modelación del futuro de la ciudad surgen esencialmente de las iniciativas del mercado inmobiliario. Si bien se habían redactado unas bases para un Plan Director, la expansión noroeste que se produjo mediante estos convenios no estaba contemplada en sus directrices.

La Red Ciudadana Nuestra Córdoba en varias instancias ha monitoreado y cuestionado las motivaciones y resultados de los convenios urbanísticos. En un análisis realizado en 2018 no encontraron claridad en los criterios urbanísticos o socio ambientales para sus aprobaciones y tampoco la consideración en los convenios de los impactos ambientales ni sobre el mercado de suelo. Encontraron que los precios de la tierra aumentaron cerca de 9 veces con el cambio normativo, obstaculizando el acceso al suelo a sectores medios y bajos de la población. (Nuestra Córdoba 2020).

Según algunas estimaciones de una de las empresas desarrolladoras, estas 1700 hectáreas tendrán capacidad de alojar unos 120 mil habitantes (Grupo Edisur 2020). Sin embargo, la gran mayoría, si no la totalidad de estos terrenos sólo pudieron ser adquiridos por grupos de población de los sectores medios – altos y altos. También se conocen algunos casos de personas que adquirieron terrenos para inversión con destino a reserva de valor de sus ahorros, haría falta verificar la magnitud de estos casos.

Para Peresini (2021) “los resultados muestran que la institucionalización de este mecanismo legitimó la mercantilización de la potestad regulatoria, la financiarización de desarrollos y empresas inmobiliarias en base al salto de renta y la concentración de los agentes que intervienen en la producción de suelo urbano.” (Peresini 2021).

Cisterna (2019) realiza un interesante análisis de coyuntura sobre la trayectoria de las empresas desarrollistas nucleadas en la Cámara de Desarrollistas Urbanos (CEDUC) y su articulación e incidencia sobre el poder político municipal (Cisterna 2019).

Banco de inmuebles Córdoba

Para ilustrar las dificultades de las organizaciones sociales de pobladores con más bajos recursos para acceder a mejores condiciones de acceso al hábitat en la ciudad, se presenta brevemente el derrotero del Banco de Inmuebles con Destino Social.

En 2011 varias organizaciones sociales promovieron la creación de un Banco de Inmuebles con Destino Social (Ordenanza 11988) que disponía la cesión de 5% de la superficie parcelaria de las nuevas urbanizaciones para facilitar el acceso a la tierra. La ordenanza no se implementó. En 2016 un grupo de organizaciones sociales presentaron un amparo al que hizo lugar la Cámara Segunda en lo Contencioso Administrativo de la Justicia de Córdoba. En consecuencia y para

cumplir con lo ordenado, el municipio deroga la Ordenanza de 2011 y mediante la ordenanza 12614/16 crea la Reserva de Inmuebles con Destino Social, reduciendo el aporte de 5% a 2% (Galán 2018). La ordenanza se ha implementado en parte, se ha monetizando el valor de los terrenos correspondientes a la Reserva, como fuente de recaudación. Fernández encuentra que hay expedientes en los que constan pagos en el marco de la reglamentación, aunque “que no se han cumplido los objetivos de y soluciones habitacionales que la norma propone.” (Fernández 2020). Se conoce un caso, Valle Cercano, en que la empresa desarrolladora cedió como Reserva un sector de sus terrenos que estaban ocupados de manera informal por un grupo de pobladores, del asentamiento Marta Juana González.

Instrumentos de financiamiento

El reconocimiento del impacto de las intervenciones del Estado en la valorización de la tierra ingresa con mayor fuerza a los debates de los académicos, planificadores y gestores locales de Argentina a principios de este siglo XXI. En cuanto a la captación de las valorizaciones del suelo surgidas de las decisiones administrativas del Estado, los municipios han optado por diferentes modalidades y denominaciones: “contribución compensatoria” Rosario; “derecho de aportaciones urbanísticas” Malvinas Argentinas “obras complementarias” Córdoba, “derecho de participación en la renta diferencial urbana” Bariloche y Pinamar, “tributo por plusvalía urbanística” La Plata, Ezeiza, San Nicolás, hasta la tradicional “contribución por mejoras”, entre otras denominaciones.

El municipio de Rosario (provincia de Santa Fe) es considerado pionero en este proceso, cuando en 2004 crea un instrumento totalmente nuevo en el país denominado “contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario”. El mismo estableció que cuando se verifica un mayor aprovechamiento urbanístico como producto de cambios normativos (cambios de usos, alturas, factores de edificabilidad u otras modificaciones) corresponde al propietario el pago de un “precio compensatorio” (Plan Urbano Rosario 2007–2017, en Cuenya 2016).

En la provincia de Buenos Aires la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias en general ha adoptado un formato tributario. En 2008, el municipio Trenque Lauquen modificó la Ordenanza Fiscal para incluir como hechos generadores del tributo Contribución por Mejoras las acciones administrativas (como puede ser el cambio de uso o aprovechamiento), además de las obras públicas, como forma de captar la valorización del suelo generada por las mismas.

Luego la sanción de la Ley 14449, que propone la “Participación Municipal en las Valorizaciones Inmobiliarias”, como instrumento de financiamiento, varios municipios procedieron a reglamentarla. Una mayoría de los municipios modificaron o ampliaron el alcance de los hechos generadores de la contribución por mejoras incluyendo a las decisiones administrativas del planeamiento. Ya sea modificando este tributo o creando un tributo similar para estos hechos generadores.

En un trabajo realizado para el CELS en 2020, se encontró que 57 de los 135 partidos de la provincia habían legislado algún instrumento para la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias, 47 de ellos lo habían hecho modificando sus Códigos Tributarios al incluir como hecho imponible a las decisiones administrativas en materia urbanística. Como caso más reciente, el 28 de julio pasado, se agrega Pehuajó que sancionó la Ordenanza 134/2021 que modifica el Código Tributario para incluir en la contribución por mejoras las decisiones administrativas urbanísticas, la cual que fue aprobada por mayoría de concejales y unanimidad de mayores contribuyentes. (Pehuajó 2021)

Se puede decir que la modalidad adoptada por los municipios bonaerenses ha sido la utilización heterodoxa de una especie tributaria ya existente como lo es la contribución por mejoras, tradicionalmente utilizada para la recuperación del costo de las obras. Como hipótesis, esto

puede obedecer al tipo de autonomía municipal de los municipios bonaerenses que no es plena y por lo cual deben recurrir a la aprobación provincial en lo que respecta a su legislación urbanística o territorial.

Soria considera que en Argentina “no haría falta acudir al enriquecimiento sin causa para justificar las contribuciones por plusvalía (entre otras cosas, porque no habría en rigor “empobrecimiento” de otro sujeto), sino echar mano a institutos del derecho público. Así como existe desde antiguo la contribución de mejoras por obras públicas, del mismo modo la generación del aumento del valor en bienes privados por el solo cambio de las normas públicas, podría ser objeto de una tributación estatal específica. Organizado, entonces, en clave tributaria el único test que habría que superar toda norma de este tipo sería el de la no confiscatoriedad².” (Soria 2010)

En cuanto a cuestiones técnicas, los municipios aún están requiriendo desarrollar métodos y procedimientos para la cuantificación adecuada de estas valorizaciones inmobiliarias. Desde el CELS se está colaborando con algunos documentos para el desarrollo práctico de estos instrumentos (CELS 2017; CELS 2020)

El debate sobre el origen de la iniciativa también formó parte de la modificación de la sobre la Renta Diferencial Urbana (Ordenanza 2080-CM-10, hoy Ordenanza 2733-CM-16) en San Carlos de Bariloche, Río Negro.

Los fundamentos de la nueva ordenanza considera, entre otras cuestiones relativas a la implementación, que: “La redacción de la Ord. 2080 establece que los hechos generadores son autorizaciones o concesiones “a particulares...” (Art. 2, primer párrafo) o “a los propietarios solicitantes...” (Art. 7, punto 1), en otras palabras, el hecho generador es producido a solicitud o pedido de un privado, excluyendo la aplicación de la RDU por beneficios derivados de acciones de planificación y gestión del suelo iniciados por el estado municipal.”

Comentarios finales

Hemos intentado este análisis de la gestión del suelo como una modalidad de la intervención estatal en los asuntos públicos a través de algunas experiencias más conocidas para intentar balizar algunos aspectos que considero relevantes para una resocialización de la política urbana como instrumento para democratizar el acceso al suelo.

¿Qué lugar ocupan los instrumentos en la política urbana? La gestión de suelo y el financiamiento mediante la recuperación de la renta urbana deben entenderse en el contexto más general de los principios y objetivos del ordenamiento territorial. Los instrumentos de gestión de suelo y de financiamiento, son herramientas, son medios para alcanzar para un fin. El uso de instrumentos desvinculados de la planificación consensuada puede llegar a resultados contradictorios y hasta contrarios a los deseos de los intereses de la sociedad en su conjunto. Si el municipio no cuenta con un plan consensuado, tampoco cuenta con una estrategia para garantizar derechos colectivos. No se trata de elaborar un plan y agregar al final una lista de instrumentos, sino de establecer y articular los tipos de instrumentos más adecuados para cada intervención propuesta en el plan.

² El principio de no confiscatoriedad surgido del artículo 17 constitucional, si bien polémico, ha sido delimitado por diversos fallos de la Corte Suprema, los que han convergido en un límite de validez constitucional de los tributos, principalmente referidos a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, hasta un máximo del 33 por ciento de la propiedad o la renta libre de recargos o multas. Aunque también se han admitido límites mayores en ciertas circunstancias, por ejemplo, en el caso de acumulación de diversos tributos o casos de ausentismo o abandono de los inmuebles (Arroyo, 2012; Villegas, 2001 referidos en Molinatti 2016). “¿El 33% de qué?, nunca se pensó a fondo la cuestión.” (Soria 2010).

En Colombia el ordenamiento territorial, por ejemplo, se materializa mediante la articulación de la planificación y los instrumentos de gestión de suelo y financiamiento. Los instrumentos son métodos y procedimientos de carácter administrativo, financiero y de gestión para hacer operativo el Plan de Ordenamiento Territorial. Entre los instrumentos se encuentran instrumentos de planificación, de gestión urbana, de gestión de suelo y de financiamiento.

La implementación no ha estado ajena a conflictos y dificultades. Ignacio Gallo (2020) encuentra de una manera autocrítica que suele prevalecer un cierto tecnocratismo, donde se intenta adaptar las técnicas de la planificación a las necesidades y saberes de las personas, en vez de ponerlos a su servicio como tales, instrumentos técnicos que son.

¿Quiénes participan de las decisiones? El ordenamiento territorial es más que una cuestión física, sino que es esencialmente una cuestión de política pública cuya concepción y resultados afecta directa e indirectamente a todos los actores que habitan ese territorio, tanto por acción como por omisión.

“Los proyectos ciudadanos están, pues, en función de los actores sociales, y de su visión, sobre estas tres dimensiones básicas de la ciudadanía: la relación Estado-sociedad, los derechos ciudadanos y las formas de participar” (Tamayo, 2006: 19 citado en Espinosa 2009). “Las políticas de desarrollo territorial son intrínsecamente participativas porque tienen que ver con la conformación social, económica y política del territorio.” (Guardamagna & Reyes 2020)

Esencialmente, la participación en los asuntos públicos y la no discriminación son estándares de derechos humanos (DUDH 1948, PIDCP 1966). La participación es una obligación de los Estados que han suscripto estos pactos, que interpelan tanto a la planificación tradicional-tecnocrática, como a las nuevas modalidades surgidas desde los años 1990 que dieron prevalencia al mercado.. Hay varias nociones sobre el significado de la participación en los asuntos públicos. En un sentido más significativo, la participación se constituye en un derecho y la vez en un deber para decidir, comprometerse y actuar para construir un desarrollo integral y sustentable para todos. (Enet 2008).

Es preciso encaminarnos a una articulación entre estos saberes académicos – indagatorios e institucionales – normativos con los saberes populares – de sentido común cotidiano. Para lograr la equidad territorial no se trata de darles un poquito a las personas que están empobrecidas, sino que hace falta incluir a toda la diversidad de actores para repensar la totalidad de la equidad territorial (Rodríguez 2020).

Lo ocurrido en Brasil desde 2016, nos ilustra que la política puede cambiar el rumbo de los acuerdos alcanzados, según la reconfiguración de los actores involucrados en las decisiones. Las agendas neoliberales o propiciadas por el mercado se han ido apropiando la agenda de ampliación de derechos propuesta por el Estatuto de la Ciudad produciendo una serie desplazamientos desde la concepción original de la Ley y sus aplicaciones a la política urbana (Edesio Fernandes 2021)

Quisiera cerrar este texto con unas palabras de Edésio Fernandes, reconocido jurista brasileño, sobre las disputas en torno a la apropiación de los recursos territoriales:

“Ahora, es verdad también que ha habido disputas crecientes de interpretación y apropiación de la ley entre juristas, urbanistas y actores diversos, con una apropiación creciente y selectiva de ciertos instrumentos de la ley por las fuerzas del mercado inmobiliario y financiero – propietarios, promotores inmobiliarios e inversores diversos –, a tal punto que irónicamente hoy en día es más fácil hablar de la noción de plusvalías urbanísticas – tabú hasta pocos años atrás – que justificar un simple aumento del IPTU (Impuesto Predial y Territorial Urbano). Probando lo que siempre afirmé: el derecho urbanístico no es un mero instrumento como muchos urbanistas imaginan, sino una arena de conflictos.” (Fernandes 2021)

Referencias bibliográficas

Aón, Laura, Andrea María Álvarez, Juliana Pistola y Rocío Tarducci. "Las prácticas participativas como clave de la implementación de planes estratégicos y territoriales." *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)*. 16 al 19 de septiembre de 2014, La Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56101/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Baer, Luis, Beatriz Cuenya, Juan Duarte, Alberto Esteban, Pablo Itzcovich y Eduardo Reese (2016) "La captura de plusvalías en Argentina". En: Andrés G. Blanco B, Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz (eds.): *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 17-46. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/expandiendo-el-uso-de-la-valorizacion-del-suelo-la-captura-de-plusvalias-en-america-latina-y-el>

Buenos Aires: Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, 9 de enero de 2013. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302>

CELS (2017) *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. Asociación Civil Centro de Estudios Legales y sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf

CELS (2020) Implementación de la Ley 14449 sobre Acceso Justo al Hábitat: Cobro por valorizaciones inmobiliarias en la provincia de Buenos Aires. Borrador de trabajo elaborado por Catalina Molinatti para el Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (mimeo).

Cisterna, Carolina (2019) "La promoción inmobiliaria y su acción empresarial organizada: El caso de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC)." *XXI Jornadas de Geografía de la UNL*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13524/ev.13524.pdf

Córdoba: Ordenanza Municipal 12077/2012 Convenios Urbanísticos. Disponible en: https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/31982352-a148-450e-be94-45b490a6c52c/ORD_12077.pdf

Cuenya, Beatriz (2011) "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana." *Revista Café de las Ciudades* Año 3. Disponible en: https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art1.htm

Cuenya, Beatriz (2016) "Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana." En: Fernando Carrión y Jaime Erazo coordinadores *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/novedades/Versio%CC%81n_electro%CC%81nica_libro_GTDC_Me%CC%81xico.pdf

Enet, Mariana, Gustavo Romero Fernández, Rosa Olivera Gómez (2008) *Herramientas para pensar y crear en colectivo: en programas intersectoriales de hábitat*. Buenos Aires: Ciencia y Tecnología para el Desarrollo – CYTED. Disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/LIBRO.pdf>

Espinosa, Mario (2009) "La participación ciudadana como una relación socio estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía." *Andamios* Vol. 5 N° 10 Abril 2009 pp.71-109. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v5n10/v5n10a4.pdf>

Feito, Raúl, José María Carabelli, Cristian Rabasa (2014) "Políticas de tierra: plusvalía, urbanización y ampliación urbana en la ciudad de Trenque Lauquen." En: Gargantini, Daniela comp. *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional* / C. Aljadeff de Goytía... [et al.] compilado por Daniela Mariana Gargantini 1ª ed. Córdoba: Asociación Vivienda Económica – Ave (e-book). Disponible en: http://www.ceve.org.ar/documentos/Habitat_acceso_suelo_financiamiento.pdf

Fernandes, Edésio (2021) "Estatuto da Cidade, 20 anos, foi da euforia, ao abandono, diz especialista." Entrevista de Talden Farias e Arícia Fernandes Correia. *Consultor Jurídico*. 7 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-07/entrevista-edesio-fernandes-professor-urbanista>

Fernández, Leonardo (2020) "Gobernanza urbana en la ciudad de Córdoba. Del Banco de Inmuebles a la Reserva de Inmuebles con Destino Social, una implementación fallida." *Sociales Investiga. Escritos Académicos, de Extensión y Docencia* N° 9 Enero-Junio 2020 (pp. 34-48). Universidad Nacional de Villa María. Disponible en: <http://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/351/288>

Galán, Marco Antonio (2018) "La lucha de organizaciones sociales por una política habitacional en Córdoba." *Cuadernos de Coyuntura* N° 2 (2018): Desigualdades. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosCoyuntura/article/view/23745>

Gallo, Ignacio (2020) *¿Por qué el ordenamiento territorial no ordena?* Conversatorio Plan-IN Planeación inteligente. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=O_ywHqKtT3w&t=3711s

Grupo Edisur (2020) "Manantiales: un barrio integrado a la dinámica de la ciudad." *La Voz del Interior (Espacio de Marca / Grupo Edisur)*, 16 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/espacio-de-marca/manantiales-un-barrio-integrado-a-dinamica-de-ciudad/>

Guardamagna, Melina & Malena Lucía Reyes (2020). "El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XIV, (28). ISSN 1852 -0006, (pp. 113-140). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Disponible en: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/proyeccion/article/view/3935/3348>

Levenson, Fernanda (2014) "El derecho a la ciudad y reformas legales en Argentina y América Latina." *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)* Universidad Nacional de La Plata, 16 al 19 de septiembre de 2014. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55974/Documento_completo.pdf?sequence=1

Molinatti, Catalina (2016) "Capítulo 2 Argentina" publicado en Claudia De Cesare (editora) *Sistemas del impuesto predial en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge MA Estados Unidos.

Municipalidad de Trenque Lauquen – Ampliación Urbana – página web Disponible en: <https://www.trenquelauquen.gov.ar/la-ciudad/ampliacion-urbana/>

Municipalidad de Trenque Lauquen (2020) "El municipio avanza a buen ritmo en la etapa final de la construcción de las 52 viviendas por círculo cerrado en la ampliación urbana." *Noticia* 3/11/2020. Disponible en: <https://www.trenquelauquen.gov.ar/noticias/el-municipio-avanza-a-buen-ritmo-en-la-etapa-final-de-la-construccion-de-las-52-viviendas-por-circulo-cerrado-en-la-ampliacion-urbana/>

Nuestra Córdoba (2019) *Siete años de convenios urbanísticos*. Publicación de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Disponible en: <https://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/SIETE%20A%C3%91OS%20DE%20CONVENIOS%20URBANISTICOS.pdf>

ONU (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Pehuajó: Sesión Concejo Deliberante del 28 de Julio 2021. Video. Disponible en: <https://fb.watch/7mnCGGFoFw/>

Peresini, Natalí del Valle (2021) "La institucionalización de "convenios urbanísticos" en el marco del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local." *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. 25 num. 1: Dossier: El complejo urbano financiero inmobiliario en América Latina. Universitat de Barcelona. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/32238>

Reese, Eduardo (Coord.), Luis Baer, Beatriz Cuenya, Juan Duarte, Alberto Esteban, Pablo Itzcovich (2015). "Análisis comparativo de la implementación de mecanismos de captura de plusvalía en cuatro ciudades argentinas". Informe Final, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, Buenos Aires, (mimeo).

República Argentina (2015) *Lineamientos para la Planificación Territorial. Plan Estratégico Territorial. Avance III*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, República Argentina. Disponible en: [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Lineamientos-planificacion-territorial-\(2015\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Lineamientos-planificacion-territorial-(2015).pdf)

Rodríguez, Francisco (2020) *¿Por qué el ordenamiento territorial no ordena?* Conversatorio Plan-IN Planeación inteligente. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=O_ywHqKtT3w&t=3711s

Rosario: Ordenanza 7799/04 "Recalificación Normativa de Av. de la Libertad y del Huerto". <https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=33361>. Actualizada por Ordenanza 10016/19. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=158076>

Rosario: Plan Urbano Rosario 2007-2017. Disponible en: https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i-ii.pdf

San Carlos de Bariloche: Ordenanza 2080-CM-10 Concejo Municipal de Bariloche. Disponible en: <https://digestobariloche.gov.ar/historico.php?q=2080-CM-2010>

San Carlos de Bariloche: Ordenanza 2733-CM-16 Derecho de Participación Municipal en la Renta Diferencial Urbana. Abroga Ordenanza 2080-CM-10, Concejo Municipal de Bariloche. Disponible en: <https://concejobariloche.gov.ar/proyectos//Proyecto%202019-16%20DERECHO%20DE%20PARTICIPACI%C3%93N%20MUNICIPAL%20EN%20LA%20RENTA%20DIFERENCIAL%20URBANA.%20ABROGA%20ORDENANZA%202080CM10..pdf>

Santos Milton (2000) "El territorio: un agregado de espacios banales. *Boletín de Estudios Geográficos* N°96. Disponible en: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10015/05.-el-territorio.pdf

Scatolini, Luciano, Juan I. Duarte & Tobías G. Hutton (2020) *Hábitat. Un desafío de Todos*. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/H%C3%A1bitat-un-desaf%C3%ADo-de-todos-v4.pdf>

Soria, Daniel Fernando; Agosto de 2010. "La Ordenación urbanística en la Argentina, lineamientos generales e ideas para su reformulación." Seminario Internacional realizado con Lincoln Institute of Land Policy, jornadas realizadas. La Plata.

Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) 2004. *El Rostro Urbano de América Latina*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930121931/torres.pdf>

Valencia, María Beatriz (2020) *Articulación público-privada en intervenciones urbanas para el desarrollo urbano sustentable: lineamientos para su implementación en un contexto de gobernanza: convenios urbanísticos Córdoba*. Tesis de Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (MGADU), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/16644>

Vértiz, Francisco (2016). *La intervención estatal en la producción de la ciudad: Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1116/te.1116.pdf>

Instrumentos de gestión de suelo y acceso al hábitat en San Carlos de Bariloche. Balance a 15 años

GUEVARA, Tomás

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Río Negro.
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad.

tguevara@unrn.edu.ar

PALABRAS CLAVES:

Instrumentos de gestión de suelo – acceso al hábitat – plusvalías urbanas – inmuebles ociosos

Introducción

San Carlos de Bariloche es una ciudad intermedia de la provincia de Río Negro, ubicada en la región cordillerana de la Patagonia Norte. Según el censo 2010, contaba con algo más de 112 mil habitantes, pero las proyecciones oficiales estiman para 2020 alrededor de 140 mil, lo que implicaría un crecimiento anual del 2% de la población, ubicándose por encima de la tasa de crecimiento provincial y nacional.

No obstante, el crecimiento demográfico de la ciudad fue aún más acelerado en décadas anteriores: entre los censos de 1960 y 1991 multiplicó su población más de cinco veces. Este acelerado crecimiento poblacional obligó, por lo menos a partir de la década de 1970, a abordar desde las políticas de planeamiento urbano la problemática de la regulación del crecimiento, en particular hacia el eje oeste de expansión donde se encuentran las zonas boscosas ambientalmente más frágiles.

En términos urbanísticos, la ciudad se caracterizó desde sus orígenes por un crecimiento urbano en extensión y de bajas densidades (Figuras 1 y 2), configurando un temprano caso de difusión urbana (Ainstein, 2012). Según datos del Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana (2018), entre 1991 y 2010 la población de Bariloche creció un 46%, mientras que la mancha urbana lo hizo un 91%, y la densidad se redujo 25%. De las tierras de expansión, el 75% estaba representado por grandes parcelas, 8% por loteos formales, 8% por vacíos urbanos, 5% por viviendas sociales y 4% por asentamientos informales. En el mismo sentido, según un informe de CIPPEC (2017), la expansión media anual del aglomerado Bariloche – Dina Huapi fue del 1,8% entre 2006 y 2016.

En este marco, existe cierto consenso en torno al “fracaso” o, al menos, las limitaciones que ha tenido la Municipalidad para planificar y ordenar el crecimiento urbano de la ciudad (Medina, 2016), que aparece como desordenado, disperso y con baja consolidación y calidad del tejido. Estas características impactan en la calidad de vida de la población que ve restringido su acceso a servicios básicos, deteriorado el transporte, el espacio público y, especialmente, el ambiente circundante.

Figura 1. Loteos realizadas por décadas 1940–2000

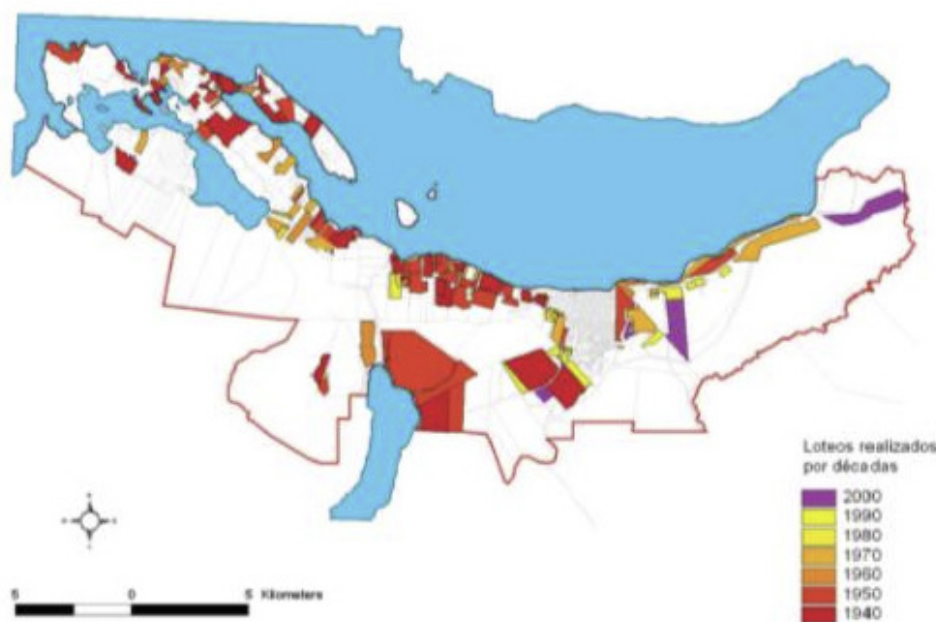
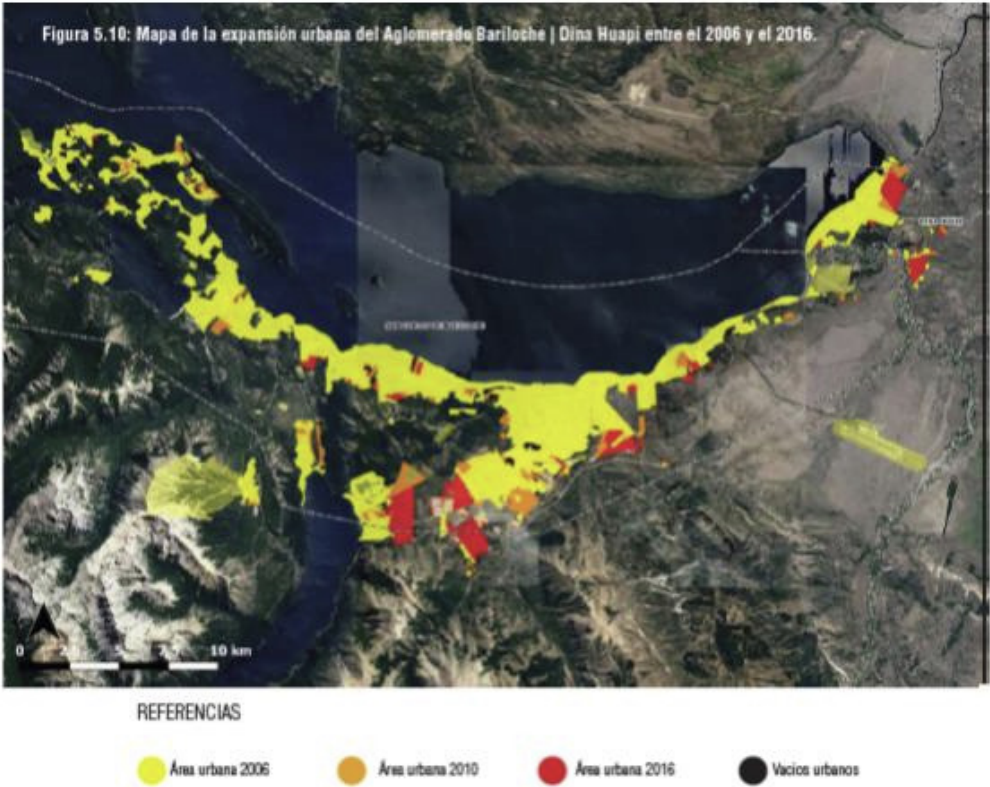


Fig. 6. Evolución de los loteos / Fuente: POT, 2011.

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial, 2001.

Estas limitaciones se expresaron entre muchas dimensiones en relación al acceso al hábitat para sectores populares y medios de la población. Investigaciones previas (Guevara, Medina y Bonilla, 2017) estimaron en alrededor de 10 mil hogares el déficit habitacional de la ciudad, con el 65% del déficit representado por situaciones de hacinamiento (Tabla 1). Alrededor de 3.500 hogares viven en más de 50 barrios precarios con problemas de regularización dominial y urbanística, de los cuales 28 son barrios populares incorporados en la Ley 27.453 de Integración Sociourbana. Por otra parte, cerca de 800 hogares se crean año a año en la ciudad, un porcentaje importante de los cuáles es demandante de una solución habitacional al Estado, lo que plantea un complejo panorama en materia habitacional.

Figura 2. Expansión urbana 2006–2016



Fuente: CIPPEC (2018).

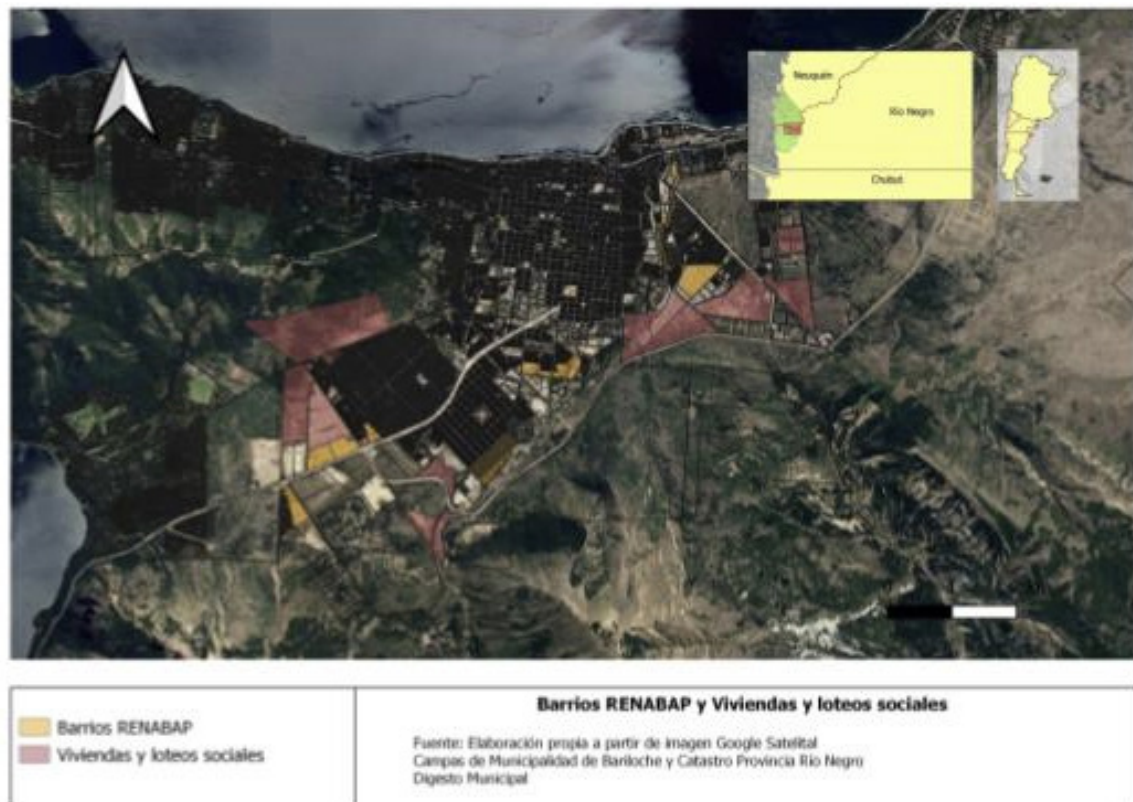
Tabla 1. Déficit habitacional

Déficit habitacional	10.000 hogares
Hacinamiento	65%
Asentamientos informales	50
Barrios populares Ley 27.453 28	28
Hogares que se crean anualmente	740 hogares
Hectáreas de suelo urbano requeridas anualmente	15 has. (50 hogares / ha.)
Habitantes por hogar	3,2 hab.
Densidad bruta (2010)	4,3 hab. / ha.
Densidad máxima (conjuntos habitacionales, 2010)	187 hab. / ha.

Fuente: Elaboración propia

Esta situación habitacional deficitaria, las políticas desplegadas para intentar paliarlo y la “competencia” planteada en términos de uso del suelo por el turismo y las actividades vinculadas determinaron que los diferentes componentes del crecimiento urbano promovieron un patrón extenso y de bajas densidades. Esto vale tanto para los loteos privados, como para los loteos sociales, barrios de viviendas sociales e incluso para los asentamientos informales.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, se planteó una discusión bastante temprana en relación a otras ciudades sobre la necesidad de incorporar instrumentos de gestión de suelo que permitieran dotar al Municipio de herramientas para dinamizar el mercado, incorporar tierras y destinarlas a la demanda habitacional insatisfecha.

El objetivo de esta conferencia es hacer un balance provisorio sobre un período muy profuso en la generación de normativa e instrumentos urbanos en San Carlos de Bariloche, en particular haciendo hincapié en su impacto en términos de acceso al suelo urbano para sectores populares y medios.

Instrumentos de gestión de suelo San Carlos de Bariloche

La ciudad de San Carlos de Bariloche incorporó en los últimos años una serie de normativas e instrumentos de gestión de suelo, mostrando una gran capacidad para receptar algunas de las discusiones nacionales y regionales, especialmente en el seno del Concejo Municipal. No obstante, no hay una evaluación de la implementación que se ha realizado a lo largo de los años por parte del Departamento Ejecutivo.

Existe en Bariloche una importante tradición en materia de participación ciudadana en relación al planteamiento que se remonta al menos a la década de 1990 cuando se generó un proceso de descentralización administrativa, la revisión completa de la normativa y la incorporación del concepto de Planeamiento Táctico Continuo como forma de mantener la actualización de la normativa urbano *vis a vis* el crecimiento urbano y las necesidades de la población, sustentado en formas de participación ciudadana. En ese marco, se instrumentaron mecanismos de participación como la creación de un Consejo de Planeamiento Municipal (CPM) y la incorporación de audiencias públicas para ciertos proyectos, tanto públicos como privados, denominados Rangos Temáticos. Esta tradición de planeamiento participativo, creemos, es un antecedente relevante para explicar la receptividad que mostró la ciudad a la incorporación de instrumentos de gestión de suelo.

Posteriormente, en la década del 2000 se complementó el Planeamiento Táctico Continuo con el Planeamiento Estratégico en boga en nuestro país y la región, incorporado por la Carta Orgánica Municipal de 2007. Ésta ordenaba elaborar un Plan Estratégico e Integral de Desarrollo (PEID) que permitiera hacer una revisión global de la normativa urbana, pero también generar directrices y lineamiento para orientar el desarrollo local.

Como esta normativa nunca fue elaborada, la ciudad mantuvo hasta el año 2019 una situación de yuxtaposición entre dos normativas urbanas: el Código de Planeamiento de 1980 y el Código Urbano de 1995. El primero tenía una fuerte impronta conservacionista, como resultado de un diagnóstico de excesiva presión de la urbanización sobre el entorno natural ambientalmente frágil. El segundo, buscó flexibilizar algunas de estos lineamientos, respondiendo a las demandas del sector privado, pero no pudo ser aprobado en su integralidad, con excepción de la Delegación El Cóndor (zona este de la ciudad), que es la zona definida desde el planeamiento para absorber el crecimiento. En el resto de la ciudad, desde entonces, coexisten usos del suelo del Código Urbano de 1995, con indicadores y parámetros urbanísticos del Código de Planeamiento de 1980, generando incertidumbre y opacidad en la gestión.

Pese a que no se aprobó el PEID integralmente, durante las dos primeras décadas del 2000 se elaboraron sendos Planes de Ordenamiento Territorial y el Primer Esquema del PEID que quedaron como informes técnicos de consulta y coinciden en un diagnóstico sobre la ciudad: extendida, de bajas densidades y configurada por fragmentos urbanos heterogéneos, con problemas de conectividad y articulación, sectores urbanos ambientalmente degradados, déficits en infraestructura y equipamiento.

La incapacidad para generar una revisión global de la normativa urbana hizo que entre 1995 y 2019 se multiplicaran las normas y planes especiales que modificaban indicadores y parámetros urbanísticos, consolidando un modelo de planeamiento y gestión urbana “por fragmentos y excepciones” (Guevara, 2021). Así, se modificaron normas en más de 3.700 hectáreas en toda la ciudad (Figura 4 y Tabla 2), dificultando la integración social y urbana de la ciudad en un modelo territorial. No todas estas normas fueron orientadas a aumentar el potencial constructivo, sino que se dio una dinámica de pesos y contrapesos entre los intereses del sector privado inmobiliario y movimientos vecinalistas y ambientalistas.

Figura 4



Elaboración propia.

Tabla 2. Excepciones a la normativa aprobadas desde la aprobación del Código Urbano de 1995

Cambios de indicadores y parámetros urbanísticos	3.703 has.
Emprendimientos inmobiliarios privados	2.263 has.
Proyectos de lotes y viviendas sociales y regularización de barrios	325 has.
Reservas Naturales Urbanas	1.152 has.

Fuente: Elaboración propia, con colaboración de la Arq. Laura Valeo.

En este contexto, es posible afirmar que se produjo un desfase creciente entre las instancias de planeamiento y gestión urbana, por un lado, y el crecimiento efectivo de la ciudad, por el otro. El crecimiento urbano no se detuvo al calor de esto vaivenes y en 2015 el PEID calculaba en algo más de 1.000 hectáreas el suelo vacante en áreas urbanizadas. La expansión de los PH sobre suelo, como modalidad para sortear prohibiciones para subdividir en el eje oeste de expansión suscitó conflictos socioambientales, que encontraron diversas respuestas, entre otras la proliferación de Reservas Naturales Urbanas, como formas institucionalizadas de planeamiento y gestión urbana y ambiental participativa. Éstas llegaron a abarcar más de 1.100 hectáreas en la ciudad y, pese a su afán conservacionista, profundizaron el patrón de planeamiento por fragmentos y excepciones, complejizando aún más la gestión urbana.

Desde 2016, cuando asumió su gestión el gobierno del actual Intendente Gustavo Gennuso, se planteó como uno de sus objetivos revisar la normativa urbana con el objetivo de unificar y

terminar con la superposición de normativa. En lugar de continuar con el trabajo de la Unidad de Planeamiento Estratégico iniciado en 2014 y promover la aprobación del Plan Estratégico e Integral de Desarrollo que había elaborado, como manda la Carta Orgánica Municipal, la gestión de Juntos Somos Río Negro optó por elaborar planes parciales de las diferentes delegaciones municipales. Para ello, inició con una serie de talleres participativos que culminaron en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano y Ambiental de Oeste (PDUA-O) y que abarca las más de 9.000 hectáreas de la Delegación Lago Moreno, en el extremo oeste de la ciudad. Este es el área más sensible en términos ambientales e incluye las principales áreas boscosas de la ciudad, así como varias de las RNU que fueron integradas en el Plan.

El PDUA-O se aprobó en diciembre de 2019, y su aplicación se demoró durante 2020 debido a la pandemia. Hacia fines de año cuando empezaron a presentarse algunos expedientes se inició una gran conflictividad con vecinos y Juntas Vecinales de la zona, porque no se había terminado de consolidar la normativa y existía superposición con otras normativas ambientales y de participación ciudadana. Uno de los principales ejes del PDUA-O fue modificar los rangos temáticos que definen el proceso de gestión de los expedientes de obra y desarrollo, incorporando la figura de la Acciones Urbanísticas y el Convenio Urbanístico como instrumento para equilibrar cargas y beneficios del proceso de urbanización. Todavía no se implementó ningún convenio de este tipo, aunque hay varios en evaluación. En términos generales, el PDUA-O tiende a concentrar el proceso de evaluación y gestión urbana en el Departamento Ejecutivo, en detrimento del Consejo de Planeamiento Municipal, al que busca eliminar, rompiendo con una larga tradición de planeamiento participativo en la ciudad. El principal argumento utilizado para apoyar esta idea es la agilidad en el trámite de los expedientes y licencias de desarrollo.

En este marco de marchas y contramarchas en relación al planeamiento urbano, la situación habitacional se deterioró aceleradamente ante la falta de políticas habitacionales definidas, en particular desde el año 2001. La crisis socioeconómica que afectó al país tuvo condimentos particulares en la ciudad, como el declive de la actividad turística durante toda la década de 1990 por la apreciación de la moneda frente al dólar. Pese a ello, el turismo respondió rápidamente a las nuevas condiciones macroeconómicas posteriores a la devaluación de 2002. Al calor de la reactivación económica, la dinámica inmobiliaria se recuperó y, como pasó en otras ciudades (Guevara, 2015), la brecha entre los alquileres y los precios de los inmuebles y el salario se ensanchó notablemente, reduciendo aún más la demanda habitacional efectiva (Guevara, Medina, Marigo y Cavanagh, 2017). Esta situación ha derivado en una creciente conflictividad habitacional que se expresó en ciclos de ocupaciones al menos en los años 2006 (Barrios Nahuel Hue, Malvinas, Manzana Hueney), 2011 (Barrios Alun Ruca y 29 de septiembre) y 2020 (Manzana 287, Ojos de Agua). Existe una dinámica muy clara de ciclos, movilización y ventanas de oportunidades que se abren y se cierran alrededor de la cuestión habitacional (Guevara, 2015).

A partir del año 2006 se crearon diversos instrumentos para tratar de dar cuenta de la situación habitacional y promover la producción de suelo urbano (Tabla 3): Banco de Tierras (2006), Consejo Social de Tierras (2006), Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social (2008), sucesivas declaraciones de emergencia habitacional (entre 2008 y 2011), contribución por mejoras (2011), participación municipal en la renta diferencial urbana (2010 y 2016), el impuesto a los inmuebles libres de mejoras (2012), áreas de desarrollo prioritario (2013), diversas operatorias de viviendas y loteos sociales (entre 2009 y 2014) entre otros.

El Banco de Tierras Municipal y el Consejo Social de Tierras, posteriormente incorporados al Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social fueron sancionados en el año 2006, y fueron los primeros instrumentos que se crearon en un marco de gran conflictividad social.

El Banco de Tierras incorporó todos los terrenos de dominio público y privado del Estado Municipal. En los hechos terminó actuando más como un simple registro que como un Banco

de Tierras, similar a su función administrativa anterior como Dirección de Tierras. No pudo articular una política de adquisición de suelo que siguió dependiendo de arreglos puntuales con propietarios u otros niveles del Estado, ni tuvo capacidad de oferta para regular los precios o abastecer a la demanda. Tampoco tuvo un programa definido de producción de suelo urbano ni de regularización de asentamientos, sino que las operatorias se han ido sucediendo sin una planificación, respondiendo más a la demanda y capacidad de presión de los pobladores, organizaciones sociales y representantes políticos. La gestión del patrimonio fue cuestionable al disponer de manera sistemática la urbanización de reservas fiscales y la regularización de asentamientos en espacios verdes, hipotecando así la calidad del hábitat de cara al futuro.

El Consejo Social de Tierras sí cumplió un rol importante como caja de resonancia de la conflictividad social en relación al acceso al suelo y la vivienda, más que como una instancia de formulación y seguimiento de políticas públicas, que es su objetivo según la norma que lo creó. Tanto en 2006 en el contexto de su creación, como en diferentes momentos en 2011, 2016 y 2020, por nombrar algunos años de elevada conflictividad, fue un ámbito institucional que permitió canalizar la conflictividad, siguiendo un esquema de ciclo de movilización y contención y ventanas de oportunidad. Participan del Consejo organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, referentes barriales y gremiales, que "entran y salen" en diferentes coyunturas.

Tabla 3. Instrumentos de gestión urbana

Banco de Tierras	1594-CM-20026
Consejo Social de Tierras	1595-CM-2006
Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social	1815-CM-2008
Participación municipal en la renta diferencial urbana	2080-CM-2010 2733-CM-2016
Declaraciones de Emergencia habitacional	1825-CM-2008 1971-CM-2009 2165-CM-2011 2273-CM-2011
Contribución por mejoras	2145-CM-2011
Impuesto a los inmuebles libres de mejoras	2375-CM-2012
Viviendas y lotes sociales	
645 viviendas	1836-CM-2008
Altos del Este (35 hectáreas)	2000-CM-2009
Las Victorias 110 lotes	2129-CM-2010
Omega II	2009-CM-2009
78 Viviendas Las Victorias	2010-CM-2009
Valle Azul	2130-CM-2010
Rucas del Sur – Mirador del Challhuaco	2132-CM-2010
Rucas del Sur – Frutillar	2179-CM-2011
270 viviendas	2222-CM-2011
Rucas del Sur – San Francisco IV	
Frutillar Norte	2314-CM-2012
PROCREAR Altos del Cóndor	2489-CM-2013
Los Abedules	2586-CM-2014
Quimey Ruca – San Francisco IV	2591-CM-2014

Fuente: Elaboración propia.

Entre 2008 y 2011 se sancionaron sucesivas declaraciones de emergencia habitacional que buscaban poner en agenda la problemática habitacional. Si bien permitieron canalizar el conflicto y darle visibilidad a la problemática, no dieron herramientas concretas de gestión al municipio para enfrentar la problemática, que se siguió agravando.

Entre 2008 y 2014 también se sancionaron una serie de ordenanzas que promovían la producción de suelo urbano en alrededor de 300 hectáreas de suelo (Tabla 4). Estas operatorias variaron en función del origen de la tierra (estatal o privada), el modelo de gestión, que podía tener diversos tipos de articulación con entidades intermedias como cooperativas de vivienda, mutuales, asociaciones civiles y sindicatos (Guevara, Paolinelli y Marigo, 2018) y la articulación o no con planes de vivienda social provincial o nacional.

También en esos años se sintió el impacto local de la política de construcción de viviendas sociales impulsada por el Gobierno Nacional a partir de los Planes Federales y la reactivación del Fondo Nacional de la Vivienda. En ese marco, se construyeron no más de 3.500 viviendas sociales en Bariloche en el período de estudio, algunas sobre loteos sociales previamente urbanizados por el municipio y otras sobre suelo urbanizado directamente por el Instituto provincial.

Si bien el esfuerzo en materia de política habitacional no ha sido menor, la evaluación debe ser matizada en función de la demanda existente. Estudios de la UNRN calculan que sólo para erradicar el déficit habitacional existente en un plazo de diez años, sería necesario producir alrededor de 1.000 soluciones habitacionales por año, mientras que el esfuerzo realizado durante el período de estudio arroja un promedio de 326 soluciones por año en el período post 2001. De hecho, en la actualidad hay al menos 4.000 inscriptos en el registro de demanda municipal.

Tabla 4. Soluciones habitacionales 2006-2020

Proyecto	Año	Lotes	Has.	Viv.	Situación
22 familias	2003	22	1,2		Terminado
PROMEBA 2 de abril, Unión y Vivero	2004	486	36	486	Terminado. Regularización.
120 viviendas IPPV	2008	120	4,1	120	Terminado.
645 viviendas	2008	645	40	645	Terminado
Altos del Este	2009	650	35		En ejecución. 30% ocupación.
Las Victorias 110 lotes	2009	110	9	—	Terminado.
Omega II	2009	136	8,7	136	Terminado.
78 viviendas Las Victorias	2009	78		78	Terminado
Valle Azul	2010	605	45	—	En ejecución. 30% ocupación. Judicializado.
Rucas del Sur – Mirador del Challhuaco	2010	257	22	—	En ejecución. 0% ocupación. Judicializado.
Rucas del Sur – Frutillar	2011	72	2,6	—	Terminado
270 viviendas	2011	270	17,9	270	Terminado
Rucas del Sur – San Fco. IV		80	24	—	En ejecución. 10% ocupación.
Frutillar Norte	2012	550	26,5	375	En ejecución. 5% ocupación.
136 viviendas	2013	136		136	Terminado
PROCREAR Altos del Cóndor	2013	150	5	150	Terminado. 100% ocupación.
PROCREAR Altos del Cóndor	2013		2,2	137	Terminado. 50% ocupación.
Los Abedules	2014	137	10	—	En ejecución. 0% ocupación.
Quimey Ruca – San Fco. IV	2014	210	35	—	En ejecución. 10% ocupación.
PROMEBA Pampa de Huenuleo					Terminado. Regularización. 25 mil personas.
TOTAL		4.714	325	3.713	

Fuente: Elaboración propia.

En 2010 se creó el derecho de participación municipal en la renta diferencial como un instrumento para recuperar plusvalías urbanas. Esta normativa fue reformulada en el año 2016 para mejorar su implementación, cambiando la base del cálculo y los hechos generadores del derecho de participación. Si bien fue una de las primeras municipalidades del país en incorporar este instrumento, su impacto a más de diez años de su creación es muy limitado. Fue denominado derecho de participación municipal en la renta diferencial para evitar la denominación plusvalía que tenía una carga negativa para algunos sectores. En buena medida su limitada implementación se debió a que los loteos más grandes que se aprobaron en los últimos años fueron previos a la sanción en 2010 de la ordenanza, como sucedió en el caso de los barrios cerrados Dos Valles o Arelauquen. En el caso de Dos Valles el convenio urbanístico ad hoc que le dio origen implicó obras de infraestructura para un barrio popular aledaño como cargas al desarrollador, sin que esté demasiado claro la ecuación económica que guió el convenio, pero fue el antecedente principal que permitió posteriormente la sanción de la norma.

En su versión original, la Ordenanza 2080-CM-2010 sólo se utilizó un puñado de veces, debido a las dificultades de implementación. La versión original del derecho establecía como hechos generadores: el establecimiento o modificación de parámetros urbanísticos, del régimen de usos del suelo y de la zonificación territorial, la autorización de mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación. La valuación de las plusvalías a recuperar se establecía en función de tasaciones comerciales ex ante y ex post, lo que terminó en la práctica siendo poco aplicable. Asimismo, sólo establecía el derecho de participación para los emprendimientos iniciados por el privado (Rango Temático III) y no por el propio Estado (Rango Temático I), y excluía a los emprendimientos hoteleros-turísticos y de pequeñas y medianas empresas que favorezcan el desarrollo de la ciudad y la región. En la práctica entonces su aplicación se limitaba a emprendimientos de tipo residencial permanente. El convenio más relevante en esta etapa fue el del lote Los Abedules, que permitió incorporar 137 lotes social al Municipio.

En su versión posterior, la Ordenanza 2733-CM-2016 fue implementada más sistemáticamente, simplificando el cálculo de la plusvalía a recuperar. Se habilitó asimismo el pago en dinero en efectivo que no estaba previsto en la normativa original, para lo cual creó un Fondo de Desarrollo Urbano Municipal. No obstante no ha representado ingresos relevantes para la municipalidad, por lo que su impacto en términos de generar ingresos o disponibilidad de suelo para mejorar el acceso fue muy limitado. Uno de los convenios más importantes que se firmaron fue el que permitió incorporar 3,1 hectáreas de suelo para la construcción de la nueva terminal de ómnibus en el este de la ciudad.

Tabla 5. Convenios participación municipal renta diferencial urbana

Proyecto	Ordenanza	
Aprueba planteo urbanístico, parámetros e indicadores para Club de Campo	1835-CM-2008	Obras de infraestructura: Proyecto de infraestructura vial, gas y agua. Obras públicas de acceso vial, obra de gas colectora y una boca por parcela y obra de agua potable al barrio Pilar I y II. Parcela en el área del proyecto de 4ha para la planta de Clasificación RSU. Estudio de prefactibilidad de Sitio para disposición final de RSU.
Ampliación Hipermercado. Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	1906-CM-2009	Ejecución de cordón cuneta y desagües pluviales en calle Monteverde. Alumbrado público. Vereda. Forestación. Incluye proyectos ejecutivos.
Instalación Hipermercado. Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	1943-CM-2009	Abona \$300.000 para resolver con obras el impacto vial generado por el proyecto. Cede la continuidad de la calle Cacique Purran y Chocorí (979.61 m2). Instalación de cajero automático y servicio de sistema de cobranzas.
Ordenanza original		
Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	2527-CM-2014	2 vehículos Marca Renault, Modelo Kangoo. Otros ver ya que la resolución está mal escrita: Resolución 3863-I-2016. Creo que se agregaron computadoras y obras de infraestructura como externalidad.
Hotel. Ocupación tercio libre	2538-CM-2014	1 vehículo Kangoo + 4 computadoras
Aprueba planteo urbanístico	2586-CM-2014	Cede 137 lotes a Municipio
Modificación de Ordenanza		
Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	2871-CM-2017	Cede parcelas 3,1 has con destino terminal de ómnibus.
Loteo. Aprueba planteo.	2872-CM-2017	Pago en dinero \$3.738.362
Hotel. Ocupación tercio libre	2941-CM-2018	Pago en dinero \$629.218,80
Hotel. Ocupación tercio libre	2949-CM-2018	Pago en dinero \$410.000
Hotel. Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	2978-CM-2018	No figura
Hotel. Ocupación tercio libre.	3106-CM-2019	Pago en dinero \$7.907.287

Fuente: Elaboración propia, con colaboración Arq. Laura Valeo

En 2011 se modificó la Ordenanza de Régimen de Contribución por Mejoras. Si bien se aplicó previamente este instrumento de forma recurrente durante la década de 1990, había problemas en el recupero y en la implementación del sistema de obras delegadas, lo que terminó generando una necesidad de revisión de la norma. Durante la primera década de los 2000 prácticamente no se utilizó. Se intentó reformar la normativa al menos en dos ocasiones, pero sin éxito. Recién la Ordenanza 2145-CM-2011 recuperó este importante instrumento para financiar obra pública y desde entonces se ha utilizado de forma más o menos frecuente (Tabla 6).

La norma vigente prevé dos modalidades de obras públicas: aquellas realizadas por el municipio y aquellas delegadas a los vecinos o asociaciones de vecinos como juntas vecinales u otras entidades. Cuando la envergadura del proyecto lo amerita, la obra puede ser declarada de utilidad pública y pago obligatorio para garantizar el pago por parte de los frentistas. El sistema apunta a recuperar el costo de las obras realizadas. Si bien en los fundamentos se habla de la valorización de los terrenos como hecho generador de la contribución, en los hechos los sistemas de recuperos están calculados en función de los costos de las obras. No hay datos disponibles sobre el nivel de recupero de las obras realizadas por este régimen.

Tabla 6. Obras por régimen de contribución por mejoras de pago obligatorio

Barrio	Obra	Año	Lotes	Presupuesto
Los Abedules	Red de Gas	2020	135	\$5.624.825
Alto Pinar del Sol	Red de Gas	2018	77	\$2.297.734
San Francisco II y III	Red de Cloacas	2016	731	\$23.245.800
Villa Lago Gutiérrez	Red de Gas	2014	628	\$3.188.368
Margaritas	Red de Cloacas	2014	170	\$2.100.000
Santo Cristo	Pavimento	2013	83	\$5.780.000
Santo Cristo	Pavimento	2013	78	\$3.578.229
Nahuel Hue	Red de Gas	2013	6	\$18.429
Nuestras Malvinas	Red de Gas	2012	10	\$19.863
Villa Los Coihues	Red de Gas	2012	6	\$17.850
Nuestras Malvinas	Red de Gas	2012	15	\$33.305

Fuente: Elaboración propia.

En 2012 se creó el Impuesto a los Inmuebles Libres de Mejoras para gravar a los inmuebles del área céntrica que no tuvieran mejoras considerables. La norma establecía un límite de mejoras equivalente al 10% de la Valuación Fiscal Municipal para cobrar una alícuota de entre 1–2%. Este impuesto fue incluido en la ordenanza fiscal y tarifaria, sin mayores discusiones y desde entonces es uno de los siete conceptos que más recauda para el Municipio (está presupuestado alrededor de \$100 millones para 2021 y recaudó \$60 millones en 2020), si bien bastante por debajo de la tasas de servicios municipales y la tasa de inspección, seguridad e higiene que son los dos principales conceptos (recaudan más del 50% de los ingresos de origen municipal). Este tributo se originó en una propuesta elaborada por la Universidad Nacional de Río Negro, si bien la idea original estaba más orientada al planeamiento urbano que a fines recaudatorios. Más allá de esto, su implementación sostenida desde el 2012 tiene como principales ventajas legitimar la acción municipal de gravar la ociosidad de los inmuebles y la potestad municipal de crear impuestos, dos elementos muy positivos que quedan de la experiencia de su implementación (y que fueron presentados por el Arq. Bullaude en uno de los laboratorios organizados por el Arq. Reese).

Por el otro lado, su impacto en términos de movilización de suelo ocioso fue prácticamente nula, debido a que el impacto no es suficientemente relevante para cada propietario individual como para promover la movilización de suelo. Asimismo, no está combinado con otros instrumentos con los que habitualmente se combina, lo que le resta efectividad, a saber: el parcelamiento y la edificación obligatoria, progresividad en el tiempo y la posibilidad de culminar en un proceso de declaración de utilidad pública y expropiación.

Finalmente, en 2015 se aprobó un Plan Especial para el Área de Desarrollo Prioritario Bariloche del Este, conformado por 132 hectáreas ubicadas al este de la ciudad. El plan especial es una normativa específica para un área determinada de la ciudad, que incluye definición de usos, indicadores urbanísticos, tipologías edilicias y algunos instrumentos que deben aplicarse en el área, como la participación en la renta diferencial urbana. En este caso, es un área que había sido definida como “suelo urbanizable” por el Plan de Ordenamiento Territorial de 2011, pero que se haya rodeada por “suelo urbanizado” lo que se favorecía su urbanización y consolidación. Por área de desarrollo prioritario se entendía: “aquellos sectores que, estando vacantes o subutilizados merecen ser objeto de reparcelamiento y destinados a algún tipo de ocupación (...)”. Esta definición permite distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones

públicas y controlar la extensión indefinida de la ciudad tendiendo a una ciudad compacta (...)". Los cálculos de ocupación progresiva del área estiman una población máxima de 33.400 habitantes: 3.200 habitantes al finalizar la primera década en 2025, 11.400 habitantes al finalizar la segunda en 2035 y 29.000 habitantes al finalizar la tercera en 2045. Como vemos, era un área que se preveía pudiera absorber buena parte del crecimiento urbano de los próximos años, con una densidad mucho más elevada que la promedio de la ciudad (225 habitantes por hectárea residencial). No obstante, al día de la fecha se haya en un estadio de desarrollo incipiente y no parece estar resultando una contención a la expansión de la ciudad. La declaración de área de desarrollo prioritario no implicó ningún tipo de plazo para los desarrolladores para el parcelamiento o la edificación, gravamen progresivo, derecho de preferencia o instrumento de gestión de suelo, más allá de que se incorporaron 22,5 hectáreas de suelo por adelanto de cesiones, reservas fiscales y aplicación de plusvalías, destinadas a equipamiento y a viviendas en el marco del PROCREAR (ver más arriba). También se acordó la venta de 5 hectáreas a precio promocional según montos máximos del PRO.CRE.AR.

Conclusiones

La ciudad de San Carlos de Bariloche ha demostrado tener enorme capacidad para receptar las discusiones sobre instrumentos de gestión de suelo, en particular a nivel legislativo en el Concejo Municipal. En consecuencia, existe en la ciudad prácticamente todo el menú de instrumentos disponibles, con excepción de la venta onerosa de derechos de construcción y algún instrumento que grave la ociosidad de las viviendas.

La profusión de instrumentos no ha dado lugar a una gestión urbana que garantice el acceso al hábitat para sectores populares y amplios sectores medios, más allá de que haya habido avances en ese sentido. En consecuencia, coinciden en el tiempo la creación de todos estos instrumentos con una profundización del déficit habitacional y recurrentes ciclos de ocupaciones y conflictividad social.

La ciudad se ha mostrado incapaz de culminar las operatorias de lotes sociales, que en algunos casos llevan 10 años en ejecución. Mostró capacidad para adquirir suelo pero no para dotarlo de servicios básicos, salvo en aquellos casos en que el financiamiento para servicios y viviendas provenía de los niveles nacional o provincial. Los esquemas de gestión asociada con entidades intermedias como cooperativas de vivienda han sido bastante malos en sus resultados, con diversas irregularidades y procesos de judicialización.

El patrón de crecimiento urbano sigue siendo difuso y de bajas densidades. De hecho las operatorias de viviendas y lotes sociales refuerzan y consolidan este patrón, así como las ocupaciones informales. El mercado por su parte, también tiende a urbanizar sectores periféricos con densidades relativamente bajas. Hay un déficit de consolidación y densificación del tejido urbano, que hace que la ciudad no sea sustentable en el largo plazo de continuar con este patrón.

Una mirada de mediano plazo reconoce una mejora en las capacidades institucionales para la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo, pero este proceso de aprendizaje coincidió con un momento de enorme expansión urbana de la ciudad, por lo que se desaprovechó el potencial de los mismos. Es posible que estemos en la antesala de un nuevo ciclo de expansión, dado que no existe casi suelo urbanizado disponible para seguir incorporando población. El patrón de crecimiento urbano en los próximos años va a depender de la capacidad municipal para aplicar instrumentos de gestión de suelo para movilizar el suelo urbanizable de la periferia o promover procesos de renovación y densificación en áreas centrales.

Como señalamos, la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo tuvo una lógica pro-expansión, y el primer déficit a trabajar de cara a futuro es la creación de instrumentos, o la adaptación de instrumentos existentes, que permitan orientar el crecimiento urbano en una lógica de consolidación, densificación y completamiento de los vacíos urbanos existentes.

Referencias bibliográficas

Ainstein, L. (2012). Una aproximación sistémica a los procesos de difusión urbana: manifestaciones de la difusión, factores subyacentes, consecuencias emergentes y políticas públicas requeridas. En Ainstein (coord., 2012). *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto*. Buenos Aires: EUDEBA.

Guevara, T., Medina, V. y Bonilla J. (2017). Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015). *Revista Sudamérica*, 5.

Guevara, T., Marigo, P., Medina, D. y Cavanagh, E. (2017). Diagnóstico Mercado Inmobiliario San Carlos Bariloche (2017). Jornada "Mercado de la construcción e inmobiliario y dificultades de acceso al suelo urbano en Argentina". Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Guevara, T., Paolinelli, J. y Marigo, P. (2018). Políticas de producción de suelo. En Guevara (2018). *Urbanización y Hábitat en Bariloche. Ciudades que habitan una ciudad*. Viedma: Editorial UNRN.

Medina, V. (2016). *Dinámica inmobiliaria y acceso al suelo urbano en una ciudad turística: San Carlos de Bariloche entre 1991 y 2010*. Tesis Doctorado. Universidad de Buenos Aires.

COMENTARIOS SOBRE CONFERENCIAS.
“La gestión local del suelo: políticas e instrumentos vigentes y necesarios”

Sobre las posibilidades, las limitaciones y los desafíos de las políticas, estrategias e instrumentos vigentes

Mgtr. José María ZINGONI

Universidad Nacional de Mar del Plata y Universidad Nacional del Sur
josemzingoni@yahoo.com.ar

Quisiera retomar algunas de las tantas cosas interesantes que nos han contado. Cuando vemos la oferta de ponencias –estudios y experiencias– que este Congreso nos brinda y, en especial lo que ustedes nos han presentado, siento que estamos transitando un camino, bien orientados, pero que para conseguir el objetivo que nos trazamos todavía nos queda un buen trayecto.

Nos vamos nutriendo de experiencias, y de algunas de otros lugares como bien decía Tomás, que tenemos que analizar y entroncar con la cultura argentina –la política en especial– y los intereses que tenemos sobre el territorio y en particular sobre el suelo. Catalina comentó que tenemos mucha experiencia y que debemos analizarla para evaluar los resultados. También Tomás, en su ponencia y exposición, nos dio un análisis preciso y crítico del proceso de planificación en una ciudad, para entender que más allá de la apertura a las ideas de los nuevos instrumentos, seguimos con dificultades para alcanzar el objetivo.

Me interesó mucho el planteo que Catalina nos trajo sobre la contraposición de Trenque Lauquen y los convenios urbanísticos en Córdoba. En primer lugar, subrayar que la planificación es una función indelegable del Estado; porque ella representa los intereses sociales, no los particulares, y así está expresado en constituciones provinciales, cartas orgánicas municipales y ordenanzas. Por eso, los convenios urbanísticos pueden ser herramientas interesantes, pero nunca caer en delegar esas funciones de planificación.

No es nuevo esto, se viene haciendo desde hace tiempo; doy un ejemplo sencillo, la cesión de suelo –tan común en la normativa urbana– en la mayoría de los casos, la elección del lugar que se cede queda a criterio del propio desarrollador, la mayor parte de las veces sin mediar criterio alguno por parte del Estado y si así fuera, de muy poca exigencia. Tomás planteaba como tema central la capacidad de gestión, ya que más allá de los instrumentos y su aplicación, es en ella en donde reside el verdadero impacto de la norma.

Lo que sucede con la cesión del suelo es un reflejo de lo que nos va sucediendo o nos va a suceder con la plusvalía urbana. En Río Grande, la aplicación de la norma se dio varios años después de la sanción de la ordenanza, y si bien fue un logro con un excelente impacto para el Municipio y su política de tierras, ese suelo entregado fue “el del fondo” del loteo. Como decía Martim Smolka, el desarrollador termina usando al Estado para poner en valor su propio suelo.

Me parece fundamental el derrotero que ha hecho Tomás, por que da una serie de menús, de instrumentos, pero siento también que nos está faltando meternos más de lleno en otras cuestiones. Catalina también lo comentaba que, cuando hablamos del suelo, no hablamos solamente de la transformación o de la incorporación del suelo rural al urbano, sino también de la propia generación del valor que da la normativa, y ahí tenemos más dificultad para meternos. La

plusvalía se puede generar de muchas maneras y nosotros generalmente estamos atendiendo solo una subcategoría, que es la plusvalía generada por acciones del Estado, señalaba Catalina. Creo que hay que ir más allá, con otras herramientas y otras formas, que nos permitan articular lo urbano con toda la política fiscal relacionada con el suelo, los impuestos, tasas, derechos y contribuciones, por ejemplo.

Las tasas, a las cuales les prestamos poca atención, son un recurso muy importante para el municipio. Nos deben importar mucho porque, cuando tasas como la de servicios urbanos no recauda lo necesario para soportar los costos de dichos servicios, la gestión municipal recurre a fondos generales que deberían ser utilizados para otras cosas, por ejemplo, una política de suelos. También acá enfrentamos una inequidad tributaria y social que todavía no le prestamos suficiente atención. Tributos como la Tasa de Servicios Urbanos, nombre genérico que en el presente le damos a la conocida como ABL-, se estructura a partir del valor fiscal de la propiedad, el cual se calcula sumando el valor del suelo y el valor del edificado. En general, las provincias tardan mucho en actualizar los valores fiscales del suelo y por lo tanto la presión recae sobre la construcción, lo contrario a lo que queremos lograr en una política orientada a un desarrollo equilibrado del suelo urbano.

Ni que hablar de la situación de los baldíos, donde claramente se demuestra que la escasez de suelo no es física, sino que tiene que ver con los altos valores que alcanza el suelo de especulación. Ciudades como Bariloche, San Martín de los Andes o Pinamar, por citar algunos centros turísticos, ven como sus suelos forman parte de un mercado inmobiliario que es ajeno al territorio, pero que genera una tremenda inaccesibilidad para quienes viven allí. No obstante, los valores fiscales del suelo aparecen subvaluados, como facilitando desde el Estado a los mercados especulativos. Como anécdota, en San Martín de los Andes se cobra un tributo al suelo ocioso, pero, si se tiene más de diez terrenos, el propietario queda eximido del mismo. Eso muestra la presión de los intereses inmobiliarios y la falta de claridad política que vemos en muchas ciudades.

Dos cuestiones más para cerrar esta pequeña intervención, y tiene que ver con esa capacidad de gestión que planteamos.

Catalina rescata como fundamental –y comparto plenamente– la movilización que tuvo la ley de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires, la participación social, los liderazgos de actores reconocidos durante el proyecto de ley y del proceso de la misma. cabe preguntarse si esa ley podría haberse dado sin esa movilización y, lamentablemente, la respuesta es negativa. No hay lugar en los congresos ni en los concejos para esos debates. No son parte, al menos no sustancialmente, de la agenda política local o provincial. Pueden existir atenciones a proyectos puntuales, pero introducir un cambio radical como el de la ley de acceso justo al hábitat es casi un imposible. Estoy seguro de que, sin la movilización que acompañó al proyecto, no se hubiera logrado lo que hoy tenemos.

No es diferente en otras provincias, ni en otros municipios; por supuesto, hay excepciones y siempre las habrá, pero en general, sin movilización no hay leyes transformadoras. Lo sabemos, pero copiamos o aplicamos la ley sin movilizar a la sociedad, a los sectores más preocupados. Y volvemos a equivocarnos, tenemos dificultades para aplicar la ley, por que dejamos que sigan operando los intereses del mercado. La agenda del suelo debe formar parte de la agenda política de una ciudad y debemos ser parte de ella, desde los sectores sociales y desde la academia.

La formación es sustancial para la transformación; pero debemos avanzar desde la especialización en los posgrados a la introducción a la temática en los grados. Por que allí se forman muchos de los operadores urbanos, que desde distintos sectores van a influir en las políticas de los próximos años. Y es allí donde deben superar las dificultades de visiones antagónicas y trabajar por los desafíos de una ciudad más justa.

Avances y desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano

DUARTE, Juan Ignacio

Director Nacional de Política de Suelo del Ministerio
de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación

Revisión y ajuste editorial de la degrabación de la conferencia:
Lic. Lucio Scardino y Lic. Daniela López

A continuación, presentaré los principales desafíos y dificultades que han ido surgiendo en la implementación del Plan Nacional de Suelo Urbano, así como algunas reflexiones acerca del contexto en el cual nació dicho Plan y cómo se ha ido modificando en su implementación.

El Plan Nacional de Suelo Urbano surgió en el contexto del nacimiento de un nuevo gobierno que creó el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat para impulsar específicamente esas políticas. En ese marco planteamos la necesidad de una política nacional de suelo urbano que permitiera abordar esta cuestión, con todos los desafíos que ello implica.

Argentina es un país federal donde gran parte de las competencias en materia de ordenamiento territorial y, fundamentalmente, en materia de política de suelo son implementadas y desarrolladas por los gobiernos subnacionales, provinciales y locales. A pesar de eso, nosotros creíamos que el Gobierno nacional no podía no tener una política explícita de suelo urbano y, en ese marco, nos propusimos diseñar y avanzar en un Plan Nacional de Suelo Urbano.

El Plan tuvo un recorrido que es importante remarcar porque nació en el marco de una Subsecretaría de Política del Suelo y Urbanismo que tenía a su cargo ciertas acciones, pero las políticas de planificación territorial dependían de otra dependencia, una Dirección nacional. Aunque todas estas dependencias dependían del mismo Ministerio, se trataba de programas diferentes, con distintas personas a cargo. Para sortear esto, diseñamos un Plan Nacional de Suelo Urbano centralizado en cuatro grandes líneas de acción.

Una de estas líneas es el Programa Nacional de Producción de Suelo, en el cual tenemos la alegría y el desafío de seguir avanzando, pero hoy contamos con muchas obras en acción: 6.000 lotes que pusimos en marcha y otros tantos que retomamos porque estaban sin terminar. Queremos llegar a fin de año con 18.000 nuevos lotes con servicios en todo el país.

El avance de este programa nacional es importante porque aporta financiamiento para que provincias y municipios puedan ejecutar obras de infraestructura sobre tierra de propiedad pública. En este sentido, nuestro Ministerio a través del Plan Nacional de Suelo Urbano sólo puede invertir recursos para financiar infraestructura sobre tierra de propiedad pública. Por eso, el aporte tiene que ser también con la compra de suelo –además de las obras de infraestructura– y en algunos casos ya lo hemos hecho.

Esto va muy de la mano con la promoción de la creación de bancos de tierra a nivel municipal y a nivel provincial. Los bancos de tierra son un instrumento, un mecanismo de administración del patrimonio inmobiliario público municipal y provincial que básicamente organiza la forma de ingreso de tierras y promueve que los gobiernos locales avancen en la utilización de todos los instrumentos para hacerlo. Es decir, no quedarse solo en la compra directa o en la expropiación como instrumentos para la incorporación del suelo.

Una segunda línea de trabajo que venimos fortaleciendo tiene que ver con el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica. Tenemos en marcha varios cursos de capacitación con distintas provincias y una Mesa Intersectorial de políticas del suelo que viene funcionando de manera formal desde el año pasado, con los cuales hemos tenido tres encuentros de la Mesa federal y otros con Mesas regionales, y con el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo que trabaja fuerte en el relevamiento y análisis de los precios de suelo. Por el momento las acciones están ligadas a los proyectos que venimos financiando. También buscamos analizar cuál es el comportamiento del mercado de suelo en esos lugares y así justificar la intervención del Plan Nacional de Suelo.

Estas eran las cuatro líneas de trabajo en función de los objetivos y las competencias que tenía la Subsecretaría que pusimos en marcha. A fines del año pasado con el cambio de Ministro, el reemplazo de la exministra María Eugenia Bielsa por el actual ministro Jorge Ferraresi, se generó un nuevo desafío en el marco de las políticas que se venían implementando, específicamente en el Plan Nacional de Suelo Urbano. El ministro ratificó a quienes veníamos trabajando en ese sentido y nos pidió impulsar y escalar aún más el Plan Nacional del Suelo y específicamente el presupuesto para el Programa Nacional de Producción del Suelo.

A su vez, en la reorganización del Ministerio se nombró como Secretario de Desarrollo Territorial a Luciano Scattolini, quien estaba a cargo de la Subsecretaría, y esto nos permitió la creación de otros programas, con los cuales venimos trabajando de manera articulada y abordando las distintas cuestiones.

La política de planificación territorial a partir del Programa Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, creado por la Resolución 44 en marzo de 2021, nos permite hoy articular una serie de programas. Por ejemplo, todo lo referente con asistencia técnica se ha fortalecido a partir de este programa, incluso el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo ha podido consolidar una serie de propuestas de trabajo y de líneas de acción más integrales en el marco de la Secretaría.

Es importante destacar todo el trabajo que venimos desarrollando con las distintas provincias en el marco del impulso a las leyes de planificación territorial provincial. La provincia de La Rioja ya cuenta con una Ley de Planificación Territorial sancionada desde junio de 2021, en el marco de los criterios establecidos en la mencionada Resolución 44 y en la Resolución 2 de la Secretaría de Desarrollo Territorial. Con esta provincia venimos trabajando y hemos financiado un proyecto de 540 lotes en su capital, y también, en el marco de esta Ley se creó el Banco de Tierras Provincial como uno de los instrumentos de la provincia que genera un sistema de administración de la tierra pública.

Las provincias de Catamarca y Chaco han avanzado con presentaciones formales de estas leyes en sus respectivas legislaturas, y esto también empieza a aparecer en el trabajo con muchos de los municipios con los que nos vinculamos.

También nos hemos encontrado con algunos municipios que ya tenían sus ordenanzas de bancos de tierra –por cierto, muy buenas y con instrumentos interesantes– y otros que a partir del trabajo articulado y como parte de los convenios firmados en el marco del Programa Nacional de Producción de Suelo promovieron y sancionaron sus propias ordenanzas de bancos de tierra. Con esto se empieza a articular un universo más completo con herramientas para abordar las políticas de suelo.

Recordarán el gran tema de agenda que fue la sanción de la ordenanza de Movilización de Suelo Ocioso por parte del municipio de Avellaneda. Para nosotros también eso es una cuestión importante: que ese debate se dé y que además se haya dado en el municipio de Avellaneda, del cual el ministro fue intendente antes de asumir. Esta discusión es una política que estamos implementando también a partir de la sanción de ordenanzas: la de Avellaneda y la de muchos municipios del país que han pasado por el mismo debate al momento de sancionarlas.

También tenemos una intervención interesante en el municipio de Ushuaia, que ha trabajado con discusión pública por esas tierras que hoy son propiedad del Estado pero que estaban en conflicto al momento de que el municipio se propuso avanzar.

El trabajo de producción de suelo que venimos haciendo con La Rioja, y con la alegría de que el Gobierno de esa provincia haya impulsado y aprobado la Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial, constituye la primera iniciativa en el marco del Programa de Planificación y Ordenamiento creado en marzo de 2021 bajo la gestión del ministro Ferraresi.

Estamos convencidos que el solo financiamiento no alcanza para mejorar la política de suelo. La ejecución de obras de infraestructura o inclusive la compra de suelo no es nada más que un tema de financiamiento. Si ese aporte que la Nación puede hacer para financiar la producción del suelo no van acompañado de herramientas y de instrumentos como la creación de bancos de tierras, como la movilización de suelo ocioso, como programas específicos para implementar la recuperación de valorización inmobiliaria o plusvalías urbanas, y todo un instrumental para abordar de manera más integral las políticas del suelo, no vamos a lograr un cambio sustancial.

Ahí está el desafío que tenemos por delante, de seguir avanzando a la par de aportar financiamiento desde el Estado Nacional para generar nuevo suelo urbano, que se vincule con el Programa Federal Casa Propia y con ProcreAR 2; y que genere la posibilidad de otorgar no solo lotes urbanizados sino también créditos para que las familias puedan construir su vivienda.

Entonces los desafíos tienen que ver con seguir trabajando para que cada vez más municipios puedan implementar políticas de planificación y ordenamiento territorial. En esto venimos ocupándonos fuertemente desde el Programa de Asistencia Técnica donde tenemos la suerte de que experimentados colegas sean parte de los equipos de acompañamiento.

Tenemos la expectativa de que el resultado de esto vaya madurando con una mirada integral del territorio, con instrumentos concretos que son los que después quedan plasmados en la normativa provincial y local, y en el instrumental disponible para avanzar en esas políticas.

También estamos trabajando para poder generar un mapa de la intervención del Estado en este sentido, de manera tal que cualquier persona desde cualquier lugar del país pueda acceder y conocer los diferentes programas y la información del Plan Nacional del Suelo; que se pueda ver cuál es el financiamiento que aporta Nación y cuál es el costo que tiene hoy producir suelo urbano. Eso nos parece un elemento muy importante. Más allá que el Estado pueda financiar la ejecución de obras de infraestructura, es clave que empiece a comprender cómo funciona el mercado y cuánto cuesta producir suelo. La idea es que esta información pública sea accesible para cualquier persona, que desde una computadora pueda ver, por ejemplo, cuánto estamos financiando en el municipio de Salto. Incluso, ver por cada una de las redes de infraestructura cuál es el costo que se obtiene y cuál es el aporte que hace el Estado Nacional.

Obviamente sin un suelo urbano y sin suelo urbano de calidad, con infraestructura y bien localizado, difícilmente vamos a poder implementar las soluciones habitacionales que el país necesita. Y en la medida en que esto se vaya combinando con instrumentos para que los municipios puedan intervenir de manera más inteligente en el mercado del suelo, vamos a ir consolidando logros importantes.

Ojalá podamos decir dentro de 10 años que el Plan Nacional de Suelo Urbano se ha transformado en una práctica que continúa más allá de quien esté en el gobierno nacional, en los provinciales y locales.

Cuando uno ve los resultados y ve la cantidad de suelo producido y de programas específicos de los propios municipios, lo que está presente son políticas concretas que buscan soluciones concretas, más allá de las disputas mediáticas y políticas.

Si me preguntan cuál es el gran desafío que tenemos, creo que tiene que ver con trabajar fuertemente para que cada vez más municipios puedan tener instrumentos de intervención concreta en el mercado de suelo, y con que la Nación apoye a esos municipios a través del aporte económico, del aporte de la capacitación, de la asistencia técnica y del acompañamiento.

CONFERENCIA DE CLAUSURA

Arq. REESE, Eduardo

Instituto del Conurbano- Universidad Nacional de General Sarmiento
Asociación Civil Madre Tierra
ereese31@gmail.com

Revisión y ajuste editorial de la grabación de la conferencia:
Lic. Lucio Scardino y Lic. Daniela López

Como se anticipó, voy a tratar de hacer una relatoría sintética que cruce algunos de los ejes que me parece que marcaron el desarrollo de las cuatro mañanas que tuvimos en el Congreso. Obviamente va a ser un conjunto de comentarios algo desprolijo. Primero porque las últimas actividades terminaron hace escasos minutos, y casi no hubo tiempo para reflexionar, y, segundo, porque soy siempre bastante desprolijo. Así que, no creo que esto salga muy ordenado.

Empecemos por repasar o compartir nuevamente el eje de la convocatoria porque me parece que es a partir de ahí, es decir, de revisar las cuestiones nodales del llamado, que los comentarios de esta relatoría pueden ayudar, más o menos, a encuadrar y ordenar las ideas.

La convocatoria nos planteaba discutir sobre las políticas y sobre los instrumentos de gestión de suelo. Por lo tanto, el acento, el objeto central del debate fue ese: como conducir la gestión del suelo.

La gestión de suelo es una arista, una parcialidad en ese enorme poliedro de diferentes anclajes, de diferentes puntos de vista y de diferentes dimensiones con las cuales se construye una política y una gestión territorial. Por lo tanto, vamos a examinar los resultados de los debates y de las participaciones, que fueron muchísimos y muy ricos, a la luz de ese encuadre conceptual que es el de la gestión de suelo y de sus peculiaridades.

La gestión de suelo, como dije recién, es una parte, no es la totalidad de una política urbana o territorial. Es un aspecto singular que entiende al suelo básicamente como un producto inmobiliario ¿Y por qué es importante entender, también, como producto inmobiliario al suelo? Bueno, porque permite explicar, a veces de manera central, muchos de los desajustes en materia ambiental y socio territorial que tienen nuestras ciudades. Permite entonces comprender y explicar las contradicciones, en las cuales se desenvuelven los procesos territoriales, entre la racionalidad de la política pública, la racionalidad de las demandas sociales y la racionalidad del capital ó del mercado inmobiliario que, por otro lado, siempre cumplió un papel determinante en la configuración de nuestros territorios.

Por lo tanto, no estamos tomando para debatir en este Congreso un elemento secundario ó una arista explicativa accesoria de la conformación de nuestras ciudades, sino que nos estamos concentrando en un aspecto muy relevante. Porque los impactos o efectos de las formas de funcionamiento de los mercados de suelo tienen una gran magnitud en la sociedad y en el ambiente y han sido cuestiones persistentes a lo largo de la historia de las ciudades argentinas y latinoamericanas.

Esta problemática es la que guió la convocatoria, los debates y las consignas con las cuales trabajamos en estos días, que no pueden verse de otra forma sino en íntima relación a las características y las particularidades de las políticas públicas que se ponen en marcha para conducir los procesos de desarrollo territorial.

Entonces, el objetivo explícito del congreso, fue intentar poner arriba de la mesa de las discusiones un conjunto de análisis de carácter conceptual, de experiencias locales y de debates que se vienen dando respecto a cómo entender al suelo como un producto inmobiliario en vínculo con las características del mercado y de su funcionamiento ¿Para qué? Para fortalecer al Estado. O, mejor dicho y corrijo, para fortalecer las políticas públicas, no solamente al Estado. Y voy a repetir esto varias veces, porque para nosotros es muy importante que se entienda que una política pública se compone de decisiones estatales y de un amplio conjunto de acciones y de prácticas de los diferentes sectores sociales que interpelan y tensionan, fortalecen y debilitan permanentemente la acción del Estado.

Ahora bien, ¿es este un debate nuevo? ¿es un debate novedoso, es un debate de los últimos años? ¿Cómo podríamos ubicarlo? La verdad, es que, para nosotros, es un debate bastante antiguo pero que reconoce un conjunto de posicionamientos, de experiencias, de prácticas y de reflexiones que son contemporáneas. El problema, concretamente, es muy antiguo. Sobre todo, en la República Argentina. La República Argentina ya discutía la captura de plusvalías en las políticas urbanas, por ejemplo, en la apertura de la Avenida de Mayo en 1880 en la Ciudad de Buenos Aires. Cuando el Intendente Alvear decide abrir Avenida de Mayo plantea, efectivamente, un dispositivo a través del cual la municipalidad de la Ciudad de ese momento pretende financiar toda la operación urbanística a partir de la movilización de las valorizaciones de suelo que se generaban. Es decir, con cargo a las valorizaciones inmobiliarias que producía la propia operación. En ese momento, se originó un enorme debate que, inclusive, se transformó en una demanda judicial. Como muchos y muchas de ustedes saben, los 7 jueces de la Corte Suprema en ese momento fallaron en contra de que el Estado pudiera tener algún tipo de intervención en la distribución de las valorizaciones inmobiliarias, bajo el argumento de que las expropiaciones a llevar a cabo eran excesivas. Esta situación la planteó ayer Catalina muy claramente.

Así que, en este país, ya se discutía quien se apropiaba de las plusvalías urbanas en la década de 1880. Por eso digo que este debate no es nuevo. Y tampoco es nuevo el debate sobre las políticas e instrumentos tributarios. En 1917 se publicó, en una revista especializada de la Universidad de Buenos Aires, una muy amplia discusión respecto de la aplicación en Argentina de lo que se llamaba en este momento el “impuesto único” que era parte de la propuesta de Henry George y de otros economistas norteamericanos que después se llevaría adelante en diferentes países anglosajones. Henry George planteaba, con esta propuesta, una suerte de disputa con Marx: según el, para distribuir las valorizaciones no hacía falta expropiar el bien, lo que hacía falta era expropiar la renta. Si el Estado “expropia” la renta por vía tributaria tiene la capacidad de controlar y conducir el proceso de desarrollo urbano.

Ahora bien, este debate es un debate antiguo en gran parte porque este es un país muy antiguamente urbanizado respecto de casi todo el resto de Latinoamérica. Ya era un país urbano en la década del '30 del siglo pasado. Pero, como dijimos, estas cuestiones adquirieron en los últimos tiempos ciertas particularidades e ingredientes nuevos y, sobre todo, se llevaron a cabo un buen número de nuevas experiencias. Algunxs dirán son muy pocas; otrxs dirán que son muchas. Bueno, la realidad es que el Congreso mostró de que hay muchos estudios que se presentaron sobre muy diversos instrumentos, muchas experiencias y, en los laboratorios, se mostraron solo una mínima cantidad de ellas. Es decir, lo que aparece es un renovado interés por salir, por correrse de ese urbanismo tradicional, burocrático y ultra reglamentarista que se practicó en la Argentina durante buena parte de su historia.

Intento que tampoco es nuevo. Por ejemplo, José María Pastor ya planteaba esta demanda de mayor intervención estatal en el plan de reconstrucción de San Juan que elaboró a raíz del terremoto del 44. En esa oportunidad, él presentaba el plan al gobierno nacional para reconstruir San Juan pero sostenía que si el Estado no tomaba un conjunto de medidas para controlar el funcionamiento de los mercados, efectivamente el plan no iba a poder llevarse a cabo en su totalidad. Dicho y hecho. Si ustedes van hoy a San Juan, lo que está construido es el eje central que proyectaba el plan. El resto, que quedaba a cargo del desarrollo urbano privado, no cumplió con lo planificado. También lo plantearon Pastor y Bonilla en el plan del 62 de San Fernando en el que hay un capítulo completo de como cobrar plusvalías por parte del municipio ¡Es súper interesante! Y si analizamos las experiencias de planificación argentina, hay muchas demandas respecto de la necesidad de que efectivamente los distintos niveles del Estado tuvieran una intervención clara, definida, precisa en la gestión del suelo.

Por eso insisto: no es una cuestión nueva y, entonces, lo que estoy tratando de plantear es que los aportes de este Congreso permiten actualizar, es decir, poner en clave contemporánea, un debate que viene dándose más ó menos visibilizado en la historia del urbanismo y las políticas territoriales de la Argentina de los últimos 70 u 80 años. En verdad, yo creo que es un debate muy intenso, poco visibilizado y, que en la última década y media tuvo una serie de acentos ó énfasis y, sobre todo, de experiencias concretas como no había habido anteriormente ¿Porqué? Porque los planteos ó reclamos de mayor capacidad de intervención estatal que hacían los urbanistas del siglo pasado, a los que acabo de hacer referencia, quedaron en una suerte de expresión de deseos y no se concretaron. La diferencia, es que en la última década y media, empezó a tener expresiones más claras de materialización.

En este punto aparece otra discusión, que es: ¿en qué marco se dan estas experiencias? Como pudimos ver en el Congreso, todxs lxs participantes refirieron a la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en el marco de distintos casos o procesos de planificación ó de aplicación de estrategias, etc. Así, ningunx de lxs expositoxs, durante el congreso, omitió hacer clara referencia a las políticas que estaban detrás de la aplicación de esos instrumentos. Después podemos discutir si el plan al que se referían ó si las políticas marco en cada caso era las más convenientes, las menos convenientes, las más exitosas, las menos exitosas, etc. Pero de lo que no cabe duda, y que el congreso mostró en forma permanente durante todas las intervenciones, es la efectiva relación entre políticas e instrumentos ó entre plan y herramientas. A veces de forma más explícita o a veces de manera menos explícita, pero esto estuvo resaltado en las presentaciones.

Esto da por tierra con la idea difundida de que nos encontramos en un momento de puro instrumentalismo sin política. En todo caso, me parece, nuestra comunidad de técnicxs, políticxs, etc., interesadx en la gestión territorial, necesita empezar a discutir con profundidad cuál es el tipo de políticas, cuál es el tipo de planes y cuál es la relación con los instrumentos que hoy nos impone la realidad ¡Esta realidad! Esta situación, tan particular como la actual, que ojalá que empiece a ser de salida de la crisis que venimos transcurriendo. La realidad actual nos obliga a repensar nuevas políticas. Nos obliga a pensar nuevos marcos conceptuales. Nos obliga a nuevos abordajes que incluyan una multiplicidad de factores mucho más amplios que los que veríamos considerando para la gestión del suelo como parte de ese poliedro enorme que tenemos que seguir construyendo y reconstruyendo. En lo particular, a mí me dio mucha satisfacción que todxs lxs ponentes hicieran referencias al plan, a la planificación, a las estrategias como marco explicativo de los dispositivos de gestión.

Creo que, a esta altura, no hace falta decirles que yo vengo de lo que se puede llamar la "cultura" del plan y que, para mí, la planificación sigue siendo el marco el básico, central de cualquier política territorial en la cual enmarcar, luego, los dispositivos y los instrumentos de gestión concreta. Y, me parece, que estamos frente a un escenario que nos obliga a discutir que

significa planificación hoy y aquí. Y como hacer planificación en el marco particular de incierta salida de esta crisis. O mejor dicho, de estas crisis porque, la verdad, es que son varias las que estamos atravesando en este momento.

Sigamos ahora con otras cuestiones planteadas en el Congreso como la que comenzó con la presentación de Daniela, y que después se extendió a otras presentaciones, respecto de la necesidad de pensar el ciclo de planificación y gestión, incluyendo la cuestión de la evaluación de las políticas urbanas como un tema clave. Lo quiero resaltar porque fue recogido y repetido por otras varias intervenciones como una necesidad relevante. Para lo cual también será necesario construir marcos específicos de abordaje para poder evaluar.

Ahora bien ¿qué es lo que se evalúa en una política urbana? ¿Los productos? ¿Los resultados? ¿Los impactos? ¿O los tres? Porque, dependiendo de lo que se quiera evaluar, las metodologías de análisis serán, obviamente, muy diferentes. Por ejemplo, si queremos evaluar los impactos, el objetivo será examinar la capacidad de transformación estructural que han tenido las políticas y los instrumentos en conjunto, en relación a un territorio determinado y a un momento socio político determinado. Es decir, de lo que se trata es entender en profundidad que capacidad de cambio o transición han tenido las políticas, los planes y/o los proyectos que se pusieron en marcha. Desde mi punto de vista, coincido que atender esta cuestión es central para nuestra actividad, porque lxs gestorxs territoriales somos socialmente considerados, o no, por la capacidad o incapacidad de transformación que tengan los planes, dispositivos y metodologías que apliquemos. En otras palabras: hasta donde fuimos capaces de poder transformar la realidad, es un elemento clave de la credibilidad de la actividad de planificar y gestionar como instrumentos de política.

Ahora bien, la evaluación de los impactos no es nada fácil por mil razones que no voy a discutir ahora porque el objetivo, hoy y aquí, no es hablar de metodologías de evaluación. Pero, como creo que todxs sabemos, muchos aspectos atentan contra una correcta evaluación: la discontinuidad de las políticas, las rupturas de los procesos, la débil calidad de la información y las sucesivas crisis, entre otras cuestiones, hacen bastante difícil poder hilvanar metodologías que permitan un conocimiento y reflexión rigurosas de las acciones de mediano y largo plazo. Sin estas condiciones, es difícil tener una clara mensura de las transformaciones que produjeron las medidas que tomamos y los instrumentos que se desplegaron.

Y esto, además, atenta contra los buenos procesos y favorece la “venta” y exportación de modelos marquetineros. Digo, por ejemplo, la venta de modelos como los de Medellín, que es la más conocida. Una ciudad que vende en forma sistemática procesos e instrumentos pero que después sigue siendo, con Cali, una de las ciudades con mayor nivel de desigualdad de Colombia, con más asesinatos de dirigentes sociales y militantes territoriales y con más pobreza y hambre. Es una ciudad que se jacta de aplicar todos los instrumentos territoriales pero que reproduce una realidad de desigualdad dramática. Para entender esto es necesario conversar con los dirigentes sociales o leer los informes, no los oficiales obviamente. Volvamos: necesitamos evaluar, necesitamos saber hasta donde las cosas que hacemos transforman la realidad, hasta donde las políticas territoriales que instrumentamos están comprometidas con los procesos de transformación o pasan de largo como un componente más del paisaje, del maquillaje del paisaje de políticas públicas territoriales.

Muchxs compañeros y compañeras recogieron esta necesidad, esta falta de metodologías para poder evaluar y por lo tanto entonces tanto en las conferencias como en las ponencias, como en los laboratorios eso estuvo presente. Y estuvo presente junto con un abanico muy grande de otras cuestiones, de las cuales a mí me gustaría rescatar el valor de innovación que han tenido las experiencias y los planteos de prácticamente todos y todas lxs que hablaron en este Congreso. Quiero destacar esto porque el valor de la innovación está muy presente no solamente en los estudios sino en la puesta en marcha de políticas y la puesta en desarrollo

de los instrumentos. Todos y todas, académicxs, gestores técnicxs, gestores políticxs, etc., pusieron de relieve las dificultades que tienen para poder llevar a cabo las políticas territoriales, pero pusieron de relieve también cómo se las ingenieron, como aparece de nuevo la noción de ingenio, la capacidad de innovación para sortear esas limitaciones estructurales. Y, sobre todo, una cosa que apareció en un taller y que después también se repitió en otras conferencias, que es la rigidez que tienen los aparatos burocráticos en la Argentina que limitan la capacidad de innovación que tienen los municipios. La realidad es que los casos mostraron cómo hallaron nuevos caminos para poder saltar las trabas de la burocracia. Yo creo que las cuatro mañanas mostraron un escenario de muchas limitaciones, pero también evidenciaron una destacable capacidad para salirse de los rígidos modelos administrativistas.

Salirse del modelo tradicional burocrático para hacer urbanismo es correrse de las reglas y de los reglamentos. Y acá aparece un tema que para mí fue fundamental en todas las expresiones que pude escuchar durante las cuatro mañanas, que es el rol de la decisión política. Muchos y muchas hicieron hincapié en la voluntad política, en la decisión política y en cómo se construye la voluntad política para saltarse la burocracia y para construir procedimientos novedosos. En este punto aparece un tema muy interesante, porque el urbanismo latinoamericano, y particularmente el argentino, es un urbanismo de reglas, de reglamentos, de códigos. Pero de lo que se habló acá fue de procedimientos de acción. Y, por lo tanto, apareció, en muchos de los comentarios, una tensión entre regla y procedimiento. O diría más todavía. Si ustedes me disculpan la audacia quisiera plantear la tensión latente en muchas de las experiencias entre regla y discrecionalidad. Porque para tomar decisiones los municipios tuvieron que tener un alto nivel de discrecionalidad en el proceso de resolución de cada caso. Ahora bien, para asegurarse que la discrecionalidad no se convierta en arbitrariedad, es necesario que el proceso de toma de decisiones discrecionales se norme y esté reglado.

Aquí entramos a una cuestión que a mí me interesa mucho y, la verdad, es que estoy muy deseoso de poder trabajarla mucho más. Me refiero a la idea de poder corrernos de ese urbanismo normativo burocrático tan propio de nuestros países para acercarnos, aunque sea un poco, a un urbanismo más operativo y basado más en la casuística como, por ejemplo, es el urbanismo anglosajón, para decirlo de alguna manera. Un urbanismo más basado en casos, en procedimientos, en intervención y gestión territorial operativa combinado con normas. En este punto volvemos a la tensión entre regla y discrecionalidad que comenté. Una discrecionalidad completamente divorciada del entendimiento común que la asocia a lo que, como dijimos antes, podría ser la arbitrariedad. Lamentablemente, si en nuestros países hablamos de una decisión discrecional, esta es directamente asociada a corrupción y arbitrariedad. Pero este Congreso mostró que cada vez más los municipios empiezan a cobrar plusvalías, empiezan a negociar terrenos, se asocian con otros agentes y, en todas ellas, empiezan a tomar decisiones con altos márgenes de discrecionalidad que no son arbitrariedades. Son decisiones que están en el marco de un urbanismo que no puede regirse solamente por códigos y por reglas rígidas sino que necesita reglas de procedimiento. En muchos casos se señalaron las discusiones llevadas a cabo en los concejos deliberantes, en los consejos sociales, en marcos participativos que reducen el marco de arbitrariedad.

Porque además, es importante señalar que la burocracia del Estado liberal que nos impone permanentemente formas antiguas y burocráticas tradicionales de hacer urbanismo, tampoco eliminó la corrupción y la arbitrariedad. Tampoco es que la burocracia liberal nos garantizó plataformas de gestión transparentes y sin corrupción. Ahí me parece que tenemos un desafío enorme: como normar la necesaria discrecionalidad en los procesos de decisión socio ambiental y como atarla a procedimientos de control social. Me parece que el congreso mostró la necesidad de seguir trabajando en formas distintas de hacer urbanismo, con mayor autonomía y capacidad de tomar decisiones concretas de transformación del desarrollo territorial, vinculando normas, procedimientos, instrumentos, plan, etc. Creo que los y las que estamos aquí tenemos una gran

obligación, una gran responsabilidad en pensar dispositivos para resolver esas tensiones.

En el Congreso apareció también, de diversas formas, la relación entre plan, instrumentos y la problemática ambiental. Emergió en algunas presentaciones como problemáticas de la conservación y de la puesta en valor de los bienes comunes. Y lo voy a llamar bienes comunes porque en ese sentido, la tierra es un bien común, como los ríos, los bosques, el agua, etc. La relación entre políticas urbanas y bienes comunes, la colocó Tomás Guevara haciendo eje en el emblemático caso de Bariloche. Por los casos presentados me parece que han habido preocupaciones y avances en este sentido, pero que el debate más profundo que incluye las medidas y los instrumentos urbanísticos contra el cambio climático todavía parece requerir de mucha más concientización de la gravedad de la situación y de más rigor en nuestros análisis.

Por otro lado, en varias ponencias y casos apareció la cuestión de cómo enfrentar y reducir los niveles de precariedad e informalidad en las condiciones de hábitat. Este país tiene niveles informalidad gigantescos producto de las terribles políticas territoriales que se han aplicado. En la actualidad el único refugio de los sectores populares es el de la informalidad. Varios y varias compañeros y compañeras remarcaron esta cuestión y me parece que vale la pena reafirmar muy fuertemente la trascendencia que tienen estos instrumentos y estas políticas que hemos venido discutiendo en relación a la reducción de la informalidad y de la precariedad que son dos elementos clave para obturar un sin número de otros derechos en nuestros países. Y toda obturación en el ejercicio de derechos supone un retroceso en términos de políticas de derechos humanos. Por eso es indispensable poner de relieve esta cuestión en toda discusión de política urbana.

Como colectivo especializado en estas problemáticas, el Congreso nos dejó el desafío de producir vínculos firmes entre políticas que rompan con el crecimiento de la precariedad y la informalidad, políticas de reducción del cambio climático y políticas de protección de los bienes comunes. En esa línea, me parece que las presentaciones de Paula Boldrini y de Tomás, y luego de otrxs, nos planteó que esas políticas que enlazan diversas dimensiones no pueden ser sólo urbanas son también rururbanas, periurbanas y rurales.

Además de lo dicho, el caso de Paula puso otro acento muy relevante: como trabajar con el tema de la tierra indígena y comprender la cosmovisión indígena sobre la tierra, de la cual nosotrxs estamos, en general, muy lejos. Esa cosmovisión es completamente diferente desde el punto de vista ambiental, desde el punto de vista de las formas de tenencia y también de los derechos sobre la tierra. Justo en este momento, además, empieza de nuevo el debate sobre la necesidad de la prórroga de la ley 26.160 de territorios indígenas. Y vuelve a visibilizarse el inequívoco desastre que es su aplicación desde la sanción de la ley. En este sentido, me parece que el Congreso evidenció una situación enormemente contradictoria: tuvimos una serie de mesas donde se observaron con claridad los grandes avances que se dieron en materia de capacidad de equipos técnicos y de capacidad tecnológica en el conocimiento, relevamiento y procesamiento de datos de los territorios y, al mismo tiempo, no se puede resolver el catastro indígena que exige la ley 26.160. Después de las excelentes experiencias que analizamos, como por ejemplo la de IDECOR, esta contradicción suena más a discriminación de la problemática campesina e indígena que otra cosa. Claramente aquí hay un problema de políticas, de intención manifiesta de no resolver este problema para seguir privilegiando a grandes terratenientes y, adicionalmente, de no avanzar a otro debate crítico como es el de la reglamentación de propiedad colectiva del suelo.

Justamente, en alguna sesión de hoy, apareció, quizás un poco rápidamente, el debate de las nuevas formas de tenencia del suelo como herramienta imprescindible para hacer gestión territorial. Nuevas formas de tenencia que están asociadas básicamente a las prácticas colectivas y comunitarias. Casos como el del barrio multicultural de San Martín de los Andes, como el del conjunto Monteagudo y varios otros en la ciudad Capital, son experiencias muy valiosas de autogestión que nos plantean límites completamente distintos a lo instituido en los instrumentos formales de planificación que hemos venido discutiendo. Son absolutamente

imprescindibles poder incorporarlos. Creo que hay que invertir en conocer, en fomentar y en promover practicas comunitarias diferentes. Porque son las que cuestionan la política pública. En realidad, son las que más han cuestionado a las políticas públicas tradicionales.

Catalina Molinatti señaló de forma muy clara en su presentación esta cuestión, poniendo como ejemplo el proceso de elaboración, aprobación y actual implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires ¿Por qué? Porque en ese caso fue, y sigue siendo, la movilización popular y las prácticas colectivas las que interpelaron las políticas públicas y las cambiaron. Catalina lo ponía en términos de Jorge Alemán: la acción pública colectiva como acción instituyente.

Esta experiencia nos confirmó la importancia de apoyar y la trascendencia, digamos, de “invertir” en prácticas comunitarias, en experiencias colectivas, en nuevas formas de autogestión, en formas diferentes de relación con la tierra y de nuevas formas de tenencia. Este es un elemento clave para seguir avanzando en nuevas políticas y en nuevos instrumentos de gestión territorial. En lo personal, mi mayor convicción es que efectivamente en la gestión colectiva, en la gestión con las organizaciones del territorio, es donde vamos a encontrar las respuestas y las salidas transformadoras de las crisis. Como decía Héctor Oesterheld en El Eternauta, al fin, el único héroe válido es el héroe colectivo.

Esto, a su vez, nos vincula al último tema que tenía en mis apuntes que es el de la construcción del sujeto social en los procesos de planificación territorial ¿La construcción del sujeto social para qué? Para fortalecer estas políticas. Lo que aparece muy claramente en las experiencias que se discutieron es que aquellas que fueron acompañadas ó sostenidas por sujetos ó colectivos sociales garantizan los avances y la sostenibilidad de los procesos. Como todxs sabemos, no es lo mismo promover instrumentos que responden a demandas efectivas que luego se convierten en instrumentos de lucha que resolverlo burocráticamente en un escritorio. No es nada nuevo lo que estoy diciendo, pero nuestra planificación se distinguió muchas veces por generar productos sin sujetos y sin conflictos.

Permítanme de nuevo hacer referencia a la Ley de Acceso Justo al Hábitat que soportó todos los embates del mercado inmobiliario y de los funcionarios y políticas con las que confrontó. Inclusive de aquellos funcionarios que levantando la bandera de la gestión del suelo como maquillaje eran parte de la maquinaria de un gobierno neo liberal y anti Ley de Acceso Justo al Hábitat. Porque la disputa por alcanzar políticas territoriales justas y sostenibles es, esencialmente, una disputa política. La ley y sus instrumentos en la Provincia de Buenos Aires los sostuvo la gente, los sostuvo el colectivo multi sectorial y multi clasista que se conformó, lo sostuvieron las organizaciones populares, los sostuvo la lucha.

Muchas veces nos preguntan ¿Y cuanto se aplica la ley en la provincia de Buenos Aires? Bueno, en algunos lugares se aplica mucho, en otros bastante y en otros casi nada. Pero lo que es más importante es que la ley es entendida como una herramienta de lucha y mientras sea entendida como una herramienta de lucha, mientras los instrumentos que nos planteamos y las políticas que nos planteamos sean entendidas por los colectivos como herramientas de lucha, esa es la garantía de que efectivamente vamos a poder seguir avanzando. Porque, además, hay mucho que cambiar, que corregir y que actualizar a partir de la propia práctica.

Perdón, en verdad, todavía me queda un último tema. En el Congreso tuvimos muy pocas referencias a las cuestiones de la diversidad y al tema del feminismo y la perspectiva de género. Este es un campo en el que tenemos que revisar muchas cosas. Estuvo floja la participación de la mirada disruptiva, o mejor dicho, tremendamente disruptiva que el feminismo nos trajo en los últimos años para cambiar nuestras políticas territoriales. En esto, me parece, muchísimo que avanzar y muchísimo que deconstruirnos.

Muchas gracias.

