



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Lobato, Sabrina

# Gobiernos locales : nuevas formas de producción de ciudad. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Lobato, S. (2019). *Gobiernos locales: nuevas formas de producción de ciudad. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S. (Tesis de maestría)*. Bernal, Argentina : Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1908>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

# Gobiernos locales: nuevas formas de producción de ciudad. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S

TESIS DE MAESTRÍA

**Sabrina Lobato**

slobato@untdf.edu.ar

## Resumen

En la Argentina a pesar de existir una creciente demanda de acceso al suelo (tanto bajo modalidades formales como compra y venta, como también a través de modalidades informales como la toma de tierras y ocupación) “[...] el Estado continúa ejerciendo un rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos” (Gargantini, 2017: 25). En el caso de los gobiernos locales, en su mayoría, continúan con una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación (Reese, 2006); sin embargo, en los últimos años un número reducido de gobiernos locales argentinos ha cobrado mayor relevancia en la construcción de ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de algunos instrumentos de gestión de suelo (Baer *et al*, 2016). Tal es el caso de Río Grande que, a partir de la sanción de su Carta Orgánica en el año 2006 y del Plan de Desarrollo Territorial en 2010, generó el marco legal para la creación de instrumentos de gestión y de intervención en el mercado de suelo. De esta manera, la presente tesis tiene como objetivo principal analizar las características de la política de suelo urbano con fines habitacionales implementada en el Municipio de Río Grande a partir de la creación de la normativa anteriormente mencionada y determinar en qué medida dicha política representa un rol activo del Municipio en la construcción de ciudad.

Por último, la presente tesis pretende contribuir a la producción académica sobre la forma en que los gobiernos locales argentinos participan en la construcción de las ciudades a través de la intervención en el mercado de tierras y la gestión del suelo urbano.

**Palabras claves:** gobierno local, política de suelo, intervención en el mercado de tierras, plusvalía, Argentina.

Director: Dr. Alberto Gaspar Vera.

Co-directora: Lic. Cristina Farias.

## **Agradecimientos**

Esta tesis es producto de un gran esfuerzo personal que se ha nutrido de diversos esfuerzos colectivos. Es por ello que quiero agradecer a mi familia, tanto mis padres y hermanos, como también a mi compañero y la familia que hemos formado juntos, quienes me han instado a seguir este camino hermoso, pero bastante complejo que es escribir una tesis.

A mi Director, Alberto Vera quien realmente este trabajo no hubiese sido posible. Gracias por la paciencia infinita a mis idas y vueltas, por tu oído y ojo atento a todas mis producciones y por sobre todas las cosas por apoyarme y creer en mí.

A todos los y las profesores y profesoras de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes que de alguna u otra manera han aportado a este trabajo. Especialmente a Sergio Ilari y Daniel Cravacuore quienes se han convertido en referentes no solo académicos sino también en referentes de la práctica académica y política en los gobiernos locales en nuestro país y continente.

A las personas entrevistadas quienes gentilmente me ofrecieron toda la información necesaria para realizar este trabajo. Gracias por su buena predisposición.

A mis compañeras del equipo de investigación de hábitat de la UNTDF, por los intercambios realizados; con quienes pensamos la realidad sociohabitacional de nuestra ciudad y provincia no solo desde una mirada académica sino también desde la necesidad de aportar para mejorarla.

Al Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Investigación y Desarrollo (PERHID) del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) por la ayuda económica para la realización de este trabajo.

A todas aquellas personas que participaron, de alguna manera, en la realización de esta tesis ya sea ofreciéndose a leerme, brindando información o un simple apoyo para seguir escribiéndola. Gracias.

## Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Capítulo 1: Introducción.....</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1 Tema y problema.....  | 6         |
| 1.2 Pregunta de investigación y objetivos.....  | 9         |
| 1.3 Hipótesis.....  | 10        |
| <b>Capítulo 2: Metodología.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>Capítulo 3: Los estudios sobre el rol de los gobiernos locales en la producción y construcción de la ciudad.....</b> | <b>14</b> |
| <b>Capítulo 4: Marco teórico.....</b>   | <b>26</b> |
| 4.1 La producción de la ciudad.....   | 26        |
| 4.2. Estado y políticas públicas.....   | 27        |
| 4.2.1. Las políticas públicas urbanas.....  | 33        |
| 4.3 El mercado de suelo urbano.....   | 34        |
| 4.3.1 Intervención estatal, política de suelo e instrumentos.....   | 34        |
| 4.3.2 La recuperación de plusvalías como instrumento de intervención en el mercado de suelo urbano.....                 | 36        |
| <b>Capítulo 5. La isla grande de Tierra del Fuego, su construcción sociohistórica.....</b>                              | <b>42</b> |
| 5.1 El régimen municipal fueguino y las potestades en la gestión del suelo.....   | 49        |
| <b>Capítulo 6. La ciudad austral de Río Grande.....</b>   | <b>52</b> |
| 6.1. Configuración urbana y construcción de ciudad.....   | 52        |
| 6.2. La política de suelo urbano en el periodo 1991-2005.....   | 59        |
| <b>Capítulo 7: Un giro en el rol del gobierno local en la gestión del suelo.....</b>                                    | <b>67</b> |
| 7.1. La cuestión socialmente problematizada: el acceso al suelo y a la vivienda.....                                    | 67        |
| 7.2 La sanción de la Carta Orgánica y el Plan de Desarrollo Territorial.....  | 77        |
| 7.2.1 La intervención en el mercado de tierras.....   | 81        |

|  |            |
|--|------------|
| 7.2.2 La contribución por mejoras como instrumento fiscal de recuperación de plusvalías.....   | 83         |
| 7.3 El ingreso a la agenda política y el diseño de la política: la creación del Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral..... | 90         |
| 7.4 Del dicho al hecho: la implementación de los instrumentos.....   | 96         |
| 7.4. La evaluación de la política pública.....   | 105        |
| 7.5. Otras acciones en materia de suelo urbano (2006-2012).....  | 107        |
| <b>Conclusiones.....</b>   | <b>113</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>   | <b>120</b> |

### **Índice de imágenes, gráficos y tablas.**

|   |     |
|---|-----|
| Imagen n° 1: Provincia de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S.....  | 53  |
| Imagen n° 2: Tejidos residenciales, expansión 1991-2010 en Río Grande, Tierra del Fuego.....                                    | 57  |
| Imagen n° 3: Evolución de la mancha urbana de Río Grande 2006-2016.....   | 58  |
| Imagen n° 4: Barrio Municipal “Chacra XI”.....  | 63  |
| Imagen n° 5: Porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda por radio censal. Río Grande. 2010..... | 75  |
| Imagen n°6: Fideicomiso San Martín Norte.....   | 97  |
| Imagen n°7: Barrios municipales Los Cisnes, Bicentenario y Chacra XI.....   | 110 |
| Gráfico n° 1. Tasa de crecimiento anual por periodo intercensal en total del país y provincias patagónicas.....                 | 54  |
| Gráfico n°2: Política de suelo urbano (1991-2005).....  | 66  |

|  |    |
|--|----|
| Gráfico n° 3: Déficit habitacional cualitativo por provincia. 2001 y 2010.....   | 72 |
| Gráfico n° 4: Hogares por régimen de tenencia de la vivienda según territorio seleccionado. Total del país, Patagonia, Tierra del Fuego, Río Grande y Ushuaia. Año 2010.....                   | 74 |
| Gráfico n°5: Precios del suelo promedio en áreas de expansión.2004-2013.....   | 76 |
| Tabla n°1: La política de suelo urbano, sus objetivos y dimensiones.....   | 34 |
| Tabla n° 2: Instrumentos de recuperación de plusvalías.....  | 37 |
| Tabla n°3: Variación poblacional total país y Tierra del Fuego, 1980-2010.....   | 46 |
| Tabla n° 4. Población total y tasa de crecimiento anual medio, país y Tierra del Fuego. 2001 y 2010.....   | 55 |
| Tabla n° 5. Comparativo de expansión urbana y tejidos residenciales a nivel país y Río Grande 1991-2010.....   | 56 |
| Tabla n° 6: Comparativo déficit cuantitativo habitacional por provincia en la Patagonia periodo intercensal 2001-2010.....   | 69 |
| Tabla n°7: Comparativo déficit habitacional simple y compuesto por ciudad. Tierra del Fuego.....   | 70 |
| Tabla n°8. Desagregación del déficit habitacional cualitativo. Total país, variación 2001-2010.....  | 71 |
| Tabla n°9: Porcentaje de viviendas particulares con características deficitarias por territorio seleccionado. Total del país, Patagonia, Tierra del Fuego, Río Grande y Ushuaia. Año 2010..... | 73 |
| Tabla n° 10: Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno. Localidad de Río Grande. 2010.....  | 74 |
| Tabla n° 11: Instrumentos del Sistema Municipal de Gestión Territorial.....  | 81 |
| Tabla n° 12: Participación del Municipio. en la renta urbana generada por acciones urbanísticas (PDT).....   | 83 |
| Tabla n°13: Historia del tributo de contribución por mejoras en Río Grande.....  | 88 |
| Tabla n° 14. Instrumentos de recuperación de plusvalías en Río Grande.....   | 90 |

## Capítulo 1: Introducción.

### 1.1 Tema y problema.

La problemática habitacional en Argentina se caracteriza por un déficit habitacional que se ha mantenido históricamente (Gargantini, 2017). En el marco de la implementación de la Reforma del Estado<sup>1</sup> a través de políticas de desregulación y de un proceso de descentralización en los niveles subnacionales durante las décadas de 1980 y 1990, la política habitacional a nivel nacional se caracterizó por una intervención tenue que terminó favoreciendo los intereses del mercado inmobiliario. Esto último se evidencia en la no intervención del Estado en el mercado a fin de facilitar la consecución de los intereses de actores privados. Luego de la crisis económica y político-institucional del 2001, se asistió al surgimiento de gobiernos que buscaron recuperar el rol activo del Estado en diferentes ámbitos de la vida social, económica y política. Si bien dicha reactivación de la intervención estatal tuvo efectos en la política habitacional a través del lanzamiento de programas federales de vivienda, dichas acciones no pudieron revertir el desfase existente entre las necesidades habitacionales reales de la sociedad argentina y la naturaleza de las políticas públicas implementadas para satisfacerlas (Gargantini, 2017).

Por otra parte, el proceso de reforma estatal mencionado anteriormente supuso la descentralización de funciones desde el Estado nacional a las provincias y desde éstas a los gobiernos locales. Este fenómeno supuso “mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión sobre las comunas” (García Delgado, 1997:5) transformando así el esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y, por consiguiente, la agenda local (Cravacuore, 2007). Dicha descentralización ha resultado, en la mayoría de los casos, una “desconcentración de funciones y responsabilidades sin transferencias de capacidades ni recursos” ni estuvo orientada a fortalecer la autonomía municipal<sup>2</sup> (Reese y Catenazzi, 2011:110)

A nivel competencial, tradicionalmente los gobiernos locales argentinos se han caracterizado por aquellas funciones y acciones orientadas a la asistencia a la población

---

<sup>1</sup> “En términos generales, las características más relevantes de este proceso fueron: la acelerada privatización de empresas públicas; la vertiginosa desregulación de la economía; la reforma de la administración pública; y la descentralización de algunos servicios hasta las provincias” (Cravacuore, 2007:28)

<sup>2</sup> De hecho, los autores señalan que “el ejercicio efectivo del poder a nivel local en la definición de prioridades suele estar sujeto a los condicionamientos y a las modalidades de acción del gobierno provincial y nacional, de la financiación externa y/o de agentes privados con capacidad de inversión” (Reese y Catenazzi, 2011:110)

en riesgo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (Cravacuore, 2007).

En estas dos últimas dimensiones encontramos la política de suelo urbano de los gobiernos locales. En Argentina, la gestión de suelo urbano es una competencia de los municipios que tradicionalmente se ha orientado a la regulación y administración de la ciudad a través de la creación de los permisos de construcción y la regulación de los usos de suelo, el mantenimiento de la ciudad como también la implementación de políticas provenientes del nivel provincial y nacional<sup>3</sup> (un ejemplo es el Programa de Mejoramiento de Barrios del Banco Interamericano de Desarrollo o la construcción de viviendas por el Fondo Nacional de Vivienda).

Como producto del proceso de descentralización de competencias anteriormente mencionado y de la creciente presión ciudadana sobre los gobiernos locales para la solución de sus demandas, los mismos han asumido nuevas responsabilidades que van configurando una nueva agenda local (Cravacuore, 2007). Esta agenda incorpora nuevos campos de acción tales como la preservación del medioambiente, la participación ciudadana, la promoción económica, el desarrollo local, entre otros.

Respecto a las políticas urbanas encontramos que, si bien la demanda ciudadana por el acceso a la vivienda y a la tierra es una constante en la realidad argentina, los gobiernos locales, en su mayoría, continúan con una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación (Reese, 2006). Es decir, a pesar de la existencia de una creciente demanda de acceso al suelo (tanto bajo modalidades formales como compra y venta, como también a través de modalidades informales como la toma de tierras y ocupación), en Argentina “si bien el Estado ha ganado presencia y control en algunos ámbitos económicos y políticos en materia urbana y habitacional continúa ejerciendo el rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos (Gargantini, 2017: 25). De hecho, autores como Reese y Catenazzi (2011) sostienen que las experiencias en Argentina en políticas de intervención en el mercado de tierras, como la política de recuperación de plusvalías, han sido escasas y se encuentran continuamente amenazadas por las presiones de los actores inmobiliarios, en el marco de una legislación débil y obsoleta.

Sin embargo, en los últimos años se destaca que, un número reducido pero creciente de gobiernos locales argentinos han incurrido en nuevas experiencias de gestión de la

---

<sup>3</sup> Respecto a la gestión urbana, los municipios se han ocupado de la provisión de agua y saneamiento, el transporte, el alumbrado público, el control urbanístico, la autorización de usos del suelo, la apertura y construcción de obras viales y otras competencias relacionadas con la malla urbana y su expansión (Informe ONU HABITAT, 2012)



ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de algunos instrumentos de gestión del suelo (Baer, *et al.* 2016, Bagnera, 2016, Cuenya, 2016, Reese y Catenazzi, 2011, Fernández Wagner, 2009, entre otros) orientados a la intervención en el mercado de tierras y la producción de suelo urbano. La intervención pública en el mercado de tierras es de suma relevancia debido a que el funcionamiento de este tiende a producir ciudades con desigualdades económicas, políticas y sociales, segregación espacial e insostenibilidad ambiental (Smolka y Mullahy, 2007)

En un contexto de previa descentralización sin los recursos pertinentes y actual recentralización<sup>4</sup> (Cravacuore, 2017), donde el acceso a la tierra y a la vivienda siendo uno de los problemas más acuciantes de la sociedad argentina sin constituirse en el centro de las políticas públicas (Bagnera, 2016), cobra relevancia el análisis de los gobiernos locales y su política de suelo urbano a fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios argentinos en la construcción de ciudad en pos de un acceso a la ciudad equitativo para toda la sociedad.

Por otra parte, es menester destacar que los estudios municipales en Argentina estuvieron signados, hasta la primera parte de la década de 1990, por dos temas prioritarios: el desarrollo local y la calidad de la democracia y las prácticas municipales (Jolías y Fernández Arroyo, 2009). Sin embargo, hace un tiempo ya, se han incorporado nuevos temas en la lupa de los académicos que estudian el nivel local: las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's), los nuevos modelos de gestión (Cravacuore, 2014), la participación ciudadana, los nuevos modelos de gestión, los nuevos liderazgos locales y las políticas sociales. La gestión local del hábitat es un tema que en los últimos años ha tomado mayor relevancia; sin embargo, aún es incipiente la producción teórica sobre la gestión local de políticas de suelo urbano. Es en este sentido, que la presente tesis pretende contribuir a la producción académica sobre la forma en que los gobiernos locales argentinos gestionan el suelo urbano y participan en la construcción de ciudad, a través del estudio del caso del Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina.

Es a partir del año 2006 con la sanción de su Carta Orgánica y el Plan de Desarrollo Urbano Territorial en el año 2010 que el Municipio de Río Grande cuenta con un marco normativo propicio para una política de suelo urbano activa tanto en la planificación como en la construcción de ciudad a través de la intervención en el mercado de tierras. Teniendo

---

<sup>4</sup> El autor sostiene que en los últimos años en la región de América Latina asistimos a "la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política (Cravacuore, 2017:7). Por otra parte, Gargantini sostiene que "en los últimos años y productor de una mayor presencia estatal en sectores estratégicos, se evidencia una tendencia de recentralización de acciones habitacionales en el Estado nacional, que con gran disponibilidad de recursos asignados actúa a nivel municipal, sin que las propuestas terminen de ajustarse a los requerimientos locales" (2012:74)

en cuenta que una gran parte de las experiencias en Argentina en políticas de intervención en el mercado de tierra han sido escasas y se encuentran continuamente amenazadas por las presiones de los actores inmobiliarios, en el marco de una legislación débil y obsoleta (Reese y Catenazzi, 2011), el estudio del caso de Río Grande cobra relevancia.

De esta manera, el presente trabajo se propone analizar cuáles son las características de la política de suelo urbano con fines habitacionales implementada en el Municipio de Río Grande a partir de la sanción de la Carta Orgánica en 2006 y el Plan de Desarrollo Urbano Territorial en 2010 y en qué medida dicha política representa un rol activo del Municipio en la construcción de ciudad.

## **1.2 Pregunta de investigación y objetivos.**

La pregunta que guía esta tesis es la siguiente: ¿Cuáles son las características de la política de suelo urbano con fines habitacionales implementada en el Municipio de Río Grande a partir de la sanción de la Carta Orgánica en 2006 y del Plan de Desarrollo Territorial en 2010 y en qué medida dicha política representa un rol activo del Municipio en la construcción de ciudad?

Así el objetivo general es caracterizar la política de suelo urbano con fines habitacionales del Municipio de Río Grande en el periodo 2006-2016 y analizar si dicha política representa un rol protagónico del Municipio en la construcción de ciudad.

A fin de lograr el objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y describir las acciones implementadas por el Municipio de Río Grande en materia de política de suelo urbano con fines habitacionales desde el año 1991 (momento en que Tierra del Fuego, A.e.I.A.S se convierte en provincia) al 2005, año previo a la sanción de la Carta Orgánica Municipal.
- Analizar la concepción sobre la gestión de suelo urbano que incorporan la Carta Orgánica Municipal y el Plan de Desarrollo Territorial e identificar y describir los instrumentos de gestión de suelo urbano que este último crea e incorpora.
- Identificar y analizar si los instrumentos de gestión creados se implementaron en el periodo 2006-2016, su marco normativo, objetivos y concepción subyacente.
- Caracterizar los actores intervinientes en el diseño e implementación de dichos instrumentos.

- Identificar y describir los obstáculos y problemas surgidos en el proceso de implementación de los instrumentos y analizar la capacidad de respuesta del gobierno local frente a los obstáculos y problemas surgidos en dicho proceso.
- Verificar si el Municipio de Río Grande adoptó un nuevo rol en la construcción de ciudad a partir de la implementación de los instrumentos.

### **1.3 Hipótesis**

Si bien la Carta Orgánica estipula un rol activo del Municipio en la construcción de ciudad y en su política urbana, es recién en 2010 con la sanción del Plan de Desarrollo Territorial que el gobierno local de Río Grande adopta una política activa en materia de política de suelo urbano con fines habitacionales a través de la implementación de instrumentos de intervención en el mercado de tierras.

Se sostiene, además, que la implementación de estos instrumentos implica una nueva forma de acceso a la ciudad y la intervención del gobierno local en el mercado de tierras, constituyéndolo en un actor protagónico en la construcción de ciudad.

## **Capítulo 2: Metodología.**

El objetivo de la presente tesis es abordar la política de suelo urbano con fines habitacionales del Municipio de Río Grande a través del análisis de los diversos instrumentos de gestión de suelo urbano. Aun cuando entendemos que en las políticas públicas intervienen no sólo los actores estatales sino también actores privados y actores sociales, esta tesis solo analizará el accionar estatal del gobierno local fueguino por tratarse de una primera aproximación a su política de suelo urbano; quedan pendientes, para futuras investigaciones, el análisis de los actores sociales y privados, sus intervenciones y relaciones.

La estrategia metodológica del presente trabajo es de carácter cualitativo en pos de la comprensión en profundidad del objeto de estudio. El caso a estudiar es el municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S (Argentina) y el objeto de estudio es la política de suelo urbano del municipio durante el periodo 2006-2016, especialmente las acciones estatales orientadas a la producción de suelo urbano con fines habitacionales.

La elección del caso radica en la accesibilidad a la información y en el hecho de la implementación de instrumentos de gestión de suelo urbano por parte del Municipio. El recorte temporal se debe a que en el año 2006 se sanciona la Carta Orgánica Municipal, hecho que no solo supone la consolidación de la autonomía municipal sino también el establecimiento de las directrices y ejes orientadores del accionar del Municipio en materia de política urbana, luego en el 2010 el Plan de Desarrollo Urbano Territorial de la ciudad y se produce así el marco normativo propicio para la implementación de instrumentos de gestión de suelo urbano.

Tal como se mencionó en el apartado de marco teórico, el ciclo de las políticas públicas es una construcción conceptual sumamente válida y relevante para el análisis de las políticas públicas, por lo que en la presente tesis se utilizará dicha herramienta para el análisis de la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande y su implementación a través de los diversos instrumentos de gestión de suelo urbano.

En tal sentido se analizará las etapas de problematización de la cuestión social, del diseño de las alternativas de acción por parte del gobierno local, de la implementación de estas y de su evaluación atendiendo a diversas cuestiones. Así, en la etapa de diseño se analizan la definición política del problema público y la concepción subyacente del problema, los actores intervinientes, el diseño de las alternativas de acción, la toma de

decisiones y el marco normativo de la política pública. En la implementación se abordan los actores intervinientes, los obstáculos surgidos durante el proceso y las soluciones brindadas. Por último, en la etapa de la evaluación se analizan los resultados y/o efectos de la política pública, tanto a nivel interno de la organización municipal como a nivel externo, como así también los desafíos identificados por el Municipio.

En tanto es necesario abordar el contexto del accionar local en la materia, se procede primero a una caracterización de la política de suelo urbano en la ciudad de Río Grande durante el periodo 1991-2005<sup>5</sup>; a tal fin, se diseñó una tipología en base a los aportes de Bazán y Rodríguez Iglesias (2009) y Montaña Murillo (2008) que permite clasificar las acciones estatales en materia de suelo urbano de acuerdo con los objetivos de la política de suelo urbano y sus dimensiones: el primer objetivo es la regulación y administración del suelo urbano y el segundo objetivo es la producción de suelo urbano. Las dimensiones del primer objetivo son: los instrumentos de planificación que tienen como objeto a la regulación del suelo urbano, el control en los usos de suelo y los instrumentos fiscales que tienen como objeto la regulación del suelo urbano. Las dimensiones del segundo objetivo corresponden a la adquisición de tierra para urbanizar a través de la compra directa, permutas, convenios, entre otros, el cambio de zonificación (de zona suburbana a urbana), los instrumentos fiscales que generan la producción de suelo urbano y las desafectaciones de espacios verdes. Hay numerosas ordenanzas de RG que menciona la desafectación de espacios verdes como espacios destinados a plazas o parques pero que luego se desafecta de ese uso para destinarlo a otros como la regularización dominial, la construcción de sedes clubes de barrios, entre otros.

Respecto a la desafectación de espacios verdes o de dominio público para la producción de suelo urbano, entenderemos aquí a dicha acción como “aquellas que sustraigan un espacio verde o tierra de su destino al uso público al uso privado, es decir, aquellas acciones que transfieran tierra del uso público al dominio privado, ya sea del Municipio o de otros actores” (Finck, *et al* 2016:4). Asimismo, nos es útil hacer referencia a la tipología elaborada por dichas autoras para analizar las acciones en materia de desafectación a partir de los destinos/objetivos de las mismas: a) obras de servicios públicos, equipamiento comunitario e instituciones públicas; b) regularización de situaciones habitacionales, c) fines habitacionales. A esta tipología se agregan dos destinos/objetivos más: d) desafectación de espacios verdes para uso industrial y/o comercial y desafectación de espacios verdes, pero sin especificar el objetivo de la misma. Si bien esta tipología excede el objetivo específico de producción de suelo urbano,

---

<sup>5</sup> Se realiza este recorte temporal en tanto es en 1991 cuando Tierra del Fuego se convierte en provincia y sanciona su Constitución Provincial en el que determina las potestades de los municipios en materia de política urbana.

consideramos que es pertinente en tanto permite cristalizar y analizar la orientación del accionar estatal local en materia de producción de suelo urbano a partir de la modalidad de desafectación y si dichas acciones se orientan a fines habitacionales.

Esto permitirá, además, realizar una comparación entre los periodos 1991-2005 y 2006-2016 para analizar el rol del Municipio en la construcción de ciudad a través de esta modalidad.

Los datos provienen de fuentes primarias y secundarias. Los datos provenientes de fuentes primarias se construyeron a través de la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes clave. Los entrevistados fueron contactados a través de la estrategia de redes personales y bola de nieve. En ese sentido se realizaron siete entrevistas a las siguientes personas: cuatro informantes claves de la Municipalidad de Río Grande que están relacionados con la temática, un informante clave del sector privado inmobiliario, un informante clave concejal mandato cumplido (periodo 2011-2015) del Concejo Deliberante de Río Grande y un informante clave asesor del Plan de Desarrollo Territorial. Por otra parte, se elaboraron datos a partir de fuentes de información secundaria a través del relevamiento digital de la normativa vigente en la materia. Para ello se utilizó el portal web del Concejo Deliberante de la ciudad y su motor de búsqueda y toda la normativa jurídica facilitada por actores claves del municipio como también se utilizaron datos estadísticos provenientes del Observatorio Estadístico del municipio, de los censos 2001 y 2010 e información estadística suministrada por informantes claves del municipio.

Por último, se consultaron también documentos digitales de organismos públicos, bibliografía y documentos pertinentes sobre el tema. De esta manera, se llevó a cabo un análisis documental sobre la normativa y análisis bibliográfico aplicado a estudios específicos sobre la temática.

### **Capítulo 3: Los estudios sobre el rol de los gobiernos locales en la producción y construcción de la ciudad.**

Son numerosos los autores que sostienen que en los últimos 20 años los gobiernos locales en el mundo, y en especial en la Argentina, han asumido un nuevo rol y protagonismo, pasando de un papel de meros administradores de la ciudad a uno de gobierno local propiamente dicho, es decir, de gestor y actor central del territorio. En este contexto, una de las áreas, por excelencia, propias del accionar municipal ha sido todo lo referido a lo urbano y a la producción y construcción de la ciudad.

El estudio del papel de los gobiernos locales en cuestiones urbanas y habitacionales se enmarca en las producciones sobre las políticas urbanas. Del Río, Vértiz y Ursino definen a la política urbana como “un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social” (2014:83), es decir, son un “recorte” de las intervenciones del Estado, en todos sus niveles, que influyen en el acceso a la ciudad ya que regulan y producen determinados arreglos en “el derecho al uso y disposición del espacio urbano” (Oszlak, 1991 en Del Río, *et al.*, 2014:83) Así, es posible organizar la producción existente de acuerdos a dos dimensiones que corresponden a la acción de los gobiernos locales en materia de política urbana: los objetivos de la política urbana (qué hace el gobierno local) y la forma en que los gobiernos locales llevan a cabo dichas políticas públicas, es decir, la gestión (cómo lo hace y con quién)

Dentro de la primera dimensión (el qué), se propone una clasificación que no pretende ser taxativa ni abarcativa de la totalidad, sino que es presentada a modo de criterio organizador de la producción académica existente sobre el tema. De esta manera, los trabajos académicos de esta primera dimensión abordan los siguientes temas<sup>6</sup>: análisis de la política habitacional y de vivienda, políticas de servicios públicos, transporte e infraestructura urbana, la cuestión del hábitat popular, la informalidad y la acción estatal en materia de regularización, las políticas públicas de renovación urbana y grandes proyectos urbanos y la política de suelo urbano (regulación, subdivisión de la tierra, generación y movilización de suelo, intervención en el mercado de tierras, instrumentos), entre otros.

---

<sup>6</sup> Dicha clasificación retoma lo propuesto por Del Río, Vértiz y Ursino (2014).

Respecto a los trabajos que analizan la política habitacional y de vivienda se encuentra una vasta producción (Cravino, 2008; Cuenya y Falú, 1997; Cuenya, 2005; Lentini y Palero, 2001; Fernández Wagner y Taborda, 2003; Rodríguez, *et al.*, 2007; Rodríguez y Taborda, 2009). En esta dimensión podemos mencionar el trabajo realizado por Fernández Wagner (2008) que nos permite observar las características que han asumido las políticas habitacionales en toda América Latina. Mediante un análisis histórico, presenta una clasificación de dichas políticas en tres generaciones, dependiendo de la dimensión de la política habitacional que predomine. Así, las políticas habitacionales de primera generación caracterizadas por la construcción de viviendas “llave en mano” han convivido con las políticas de segunda y tercera generación. Las de segunda generación tienen como objetivo la radicación de los asentamientos irregulares mediante programas de mejoramiento de viviendas y producción de lotes con servicios, mientras que las de tercera generación denotan un rol del Estado como facilitador del mercado, en tanto, por un lado, las soluciones habitacionales son confeccionadas a partir de la expansión del mercado de hipotecas, y, por el otro, respecto a aquella población que no puede ser sujeto de crédito, se implementan los Programas de Mejoramientos de Barrios (PROMEBA).

Este análisis concluye en que las tres generaciones de políticas habitacionales se centran en la cuestión de la vivienda, desatendiendo la cuestión del suelo urbano y el acceso al mismo. Por último, cabe destacar que el autor propone, a partir del análisis mencionado anteriormente, la construcción de un marco interpretativo para las políticas habitacionales, es decir, una herramienta analítica que permite analizar y caracterizar el desempeño de los distintos niveles estatales en la política pública de vivienda.

Otra autora que analiza la política habitacional y de vivienda es Zapata (2012), quien da cuenta que la respuesta local de la Ciudad de Buenos Aires al déficit habitacional se ha construido en base a dos pilares. El primer de ellos fue la escasa producción de vivienda social por parte del Estado local que ha actuado como un definidor de la política habitacional ya que esta no intervención empujó a los sectores de menores ingresos a los mercados formales (con precios y mecanismos totalmente inalcanzables para la mayoría) e informales de vivienda (cristalizados en los procesos de autoproducción). Esta situación condujo a que Buenos Aires se transforme en una ciudad con la fragmentación espacial-territorial y la consecuente segregación socio-espacial como principal característica. A esto se suma, el segundo pilar que es la desconexión entre políticas de suelo y políticas habitacionales ejemplificada en el otorgamiento de créditos para adquisición de vivienda sin contemplar algún mecanismo de provisión de suelo urbano.

Por su parte, Cravino, *et al* (2002) analizan la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante la década de 1990, resaltan el hecho que las dos herramientas de mayor envergadura en materia habitacional han sido generalmente el



financiamiento de la vivienda a través del Banco Hipotecario Sociedad Anónima y el sistema de provisión de vivienda social a través del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), herramientas que representan un sesgo vivierendista de la política habitacional: el objetivo era la construcción de viviendas sociales “llave en mano”. Si bien en la década de 1990 la dinámica de dichas políticas va a representar cierta continuidad con las de décadas anteriores, los autores sostienen que es difícil caracterizar las políticas habitacionales en el AMBA durante la década de 1990 debido a las escasas investigaciones en profundidad que evalúen las políticas públicas de vivienda en los gobiernos del AMBA, entre otras cuestiones.

En el campo de las producciones sobre gobiernos locales, políticas de servicios públicos, transporte e infraestructura urbana encontramos el trabajo de Isunza Vizuet y Méndez Bahena (2011) sobre los inconvenientes y obstáculos que se le presentan a los gobiernos locales en seis municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México para la provisión de servicios públicos a su población. Si bien es un análisis contextualizado, que quizás no se corresponda totalmente con la realidad de los municipios en Argentina, el mismo permite observar la tensionada relación entre competencias municipales, demandas de la población, capacidades institucionales y recursos en la provisión de servicios públicos. Asimismo, podemos incluir en esta dimensión los siguientes trabajos: Azpiazu, *et al.*, (2004), Catenazzi (2009) y Brusntein (1989) sobre la cuestión del agua potable y el saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires y Pírez (1999) sobre la gestión de los servicios y la calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires, entre otros.

Por otra parte, Fernández Wagner (Catenazzi y Fernández Wagner, 2004) analiza la creciente cantidad de procesos de autogestión del hábitat en el Gran Buenos Aires y propone un marco conceptual orientativo para el accionar local en la materia, en el que los gobiernos locales deben adoptar una política integral que abarque dos dimensiones del problema habitacional: la vivienda y el trabajo. Es así como el “sistema local de mejoramiento habitacional”, orientado a la intervención sobre el parque habitacional existente y directamente al reconocimiento de los procesos de autoproducción social del hábitat, debe contar con cinco campos de acción principales: el financiamiento; la asistencia técnica; la provisión de materiales e insumos; la mejora, completamiento y/o ampliación de la vivienda y la aprobación municipal de la obra (empadronamiento y/o regularización de las construcciones).

En esta misma línea, nos encontramos con el aporte de Mejica Arqueros y Zapata (2009) estudian el papel de las políticas habitacionales y urbanas en el marco de los procesos de Producción Social del Hábitat (PSH) en las provincias de Mendoza y Córdoba durante la década de 1990. Así, observan que las experiencias de esos años tuvieron

como característica principal la inclusión de ámbitos e instancias de participación de la población objetivo en las políticas públicas referidas a PSH, situación que sale de lo común en tanto los “beneficiarios” no eran, generalmente, contemplados como actores relevantes en la implementación de políticas de hábitat. Por último, también analizan dichas políticas desde su dependencia al poder de turno y los efectos generados a nivel social como la segregación socio-espacial.

Por su parte, Rodríguez,*et al.* (2009) se proponen estudiar los procesos de producción social del hábitat teniendo en cuenta el rol que han desempeñado las políticas públicas en su desarrollo. A partir de este punto, las acciones estatales pueden caracterizarse como aquellas que se originan como respuesta a las situaciones de autoproducción ya ocurridas (dentro de este universo se encuentran las políticas de regularización dominial y el mejoramiento barrial) o como aquellas que fomentan dichos procesos. En esta línea, un caso concreto de reconocimiento estatal de estos sectores es la sanción de la Ley 341/00 y su modificatoria 946/02 en la ciudad de Buenos Aires, producto de la movilización y organización social.

Siguiendo esta línea de caracterización del accionar estatal hacia los barrios informales, se encuentra el trabajo de Carman (2011) quien clasifica el accionar estatal hacia la población que vive en hábitat populares en tres tipos de políticas aleccionadoras: las políticas de omisión o apatía que implican la exclusión deliberada del acceso a los bienes y servicios públicos con el objetivo de desalentar las ocupaciones y su crecimiento; el segundo tipo es la de exceso, la cual conlleva la realización de acciones ilegales hacia esta población, y por último, se encuentran las esquizopolíticas, políticas contradictorias del Estado que oscilan entre la omisión y el exceso. La pertinencia del concepto de esquizopolíticas radica en su capacidad de cristalizar la lógica intraburocrática subyacente a toda política pública.

Cabe destacar algunos trabajos que abordan la problemática en la zona patagónica. Así, Fank,*et al.*(2016) analizan la relación existente entre los procesos de expansión urbana de tres ciudades intermedias de la Patagonia Austral (Río Grande y Ushuaia de la provincia de Tierra del Fuego y Río Gallegos de la provincia de Santa Cruz) generados por la implementación de políticas de desarrollo económico regional desde la década de 1970 y el crecimiento de la informalidad urbana. Así, encuentran la existencia de una relación directa, en estas ciudades, entre las políticas de desarrollo económico regional y la ausencia de una respuesta estatal adecuada a esa dinámica migratoria a través de la planificación urbana, lo que generó la profundización de la informalidad urbana y de la segregación socio-espacial.

Perez, *et al.*(2015) abordan los procesos de ocupación de tierras con fines habitacionales que tienen lugar en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del

Atlántico Sur. Las autoras sostienen que estos procesos son la resultante de distintos factores como la intervención estatal que no logra revertir la creciente brecha entre producción capitalista de la vivienda y la demanda social de la misma. Así, se proponen describir las lógicas dominantes que han signado el diseño y la implementación de las políticas públicas hacia los barrios informales desde el año 2000 al año 2013.

Por último, Debia y Lobato (2014) se proponen realizar un abordaje descriptivo de las principales acciones del Estado en Tierra del Fuego (en todos sus niveles) en materia habitacional y urbana en el periodo 2005-2013 brindando especial atención al accionar estatal hacia los habitantes de los nuevos barrios informales. Las autoras demuestran así que el accionar estatal en la ciudad de Río Grande hacia los habitantes de los barrios informales se diferencia en gran proporción al accionar del municipio de Ushuaia en tanto este último ha implementado una intervención de carácter represiva para con las personas que viven en los barrios informales mientras que en el municipio de Río Grande este accionar ha oscilado entre el reconocimiento y el asistencialismo.

Por su parte, en cuanto a políticas de suelo urbano, Reese (2006) frente a la complejidad y creciente heterogeneidad de situaciones respecto a las normas e instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial a nivel local, propone una sistematización de las mismas en base a cuatro grupos: un primer grupo compuesto por iniciativas de planificación y gestión orientadas a la promoción de procesos de desarrollo, a nivel local y microregional, comúnmente denominadas planes de desarrollo local, planes estratégicos de desarrollo, entre otros. El segundo grupo de instrumentos se enfoca en aquellas iniciativas de planificación y gestión que pretenden abordar las problemáticas físico-funcionales, ambientales y espaciales como por ejemplo los planes urbanos y urbano-ambientales, plan de ordenamiento, desarrollo territorial, entre otros. El tercer grupo congrega las herramientas municipales normativas que regulan el uso, subdivisión, ocupación y equipamiento del suelo como también ciertas dimensiones de la problemática ambiental. Por último, el cuarto grupo convoca a los grandes proyectos urbanos, en tanto acciones directas sobre el territorio, como por ejemplo la rehabilitación de predios, renovación urbana de barrios, entre otros.

A través del análisis de los grupos anteriormente citados, el autor concluye que las normas e instrumentos de planificación urbana y de ordenamiento territorial a nivel local presentan un corte muy administrativo y una adecuación pasiva de la política municipal a los procesos más generales del territorio. Este problema se explicita en la ausencia de una política urbanística integral, en tanto se reduce a la misma a la actividad regulatoria mediante códigos y normas municipales y no se articula con herramientas tributarias, fiscales, administrativas y políticas económicas (como líneas de financiamiento); todo esto en un contexto más general que es la situación en la que se encuentran la mayoría de los

municipios argentinos donde cada vez reciben mayores competencias sin poseer los recursos y capacidades necesarios para llevarlas a cabo. Por último, dada la relevancia del tema para el presente trabajo, Reese señala como necesario el establecimiento de regulaciones del mercado del suelo a través de la articulación de las políticas urbanísticas con políticas de tributación de la tierra y la creación de mecanismos de recuperación de plusvalías con el objetivo de producir tierra urbana para los sectores sociales más desfavorecidos. Así, se va instalando la idea que las plusvalías generadas no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra.

Respecto a la dimensión de políticas de suelo, en especial a la producción de suelo urbano y el acceso al mismo, el trabajo de Clivchesky (2012) pone de manifiesto la vinculación entre la pobreza urbana y el acceso al suelo, y el papel preponderante que juegan las políticas públicas en dicha relación. La inexistencia de una política pública explícita para el mercado del suelo y sus submercados en el Área Metropolitana de Buenos Aires, junto a la situación socioeconómica de la población debido a los diferentes episodios de crisis de nuestro país y al periodo neoliberal, han favorecido la segmentación y exclusión de los espacios ocupados por distintos sectores sociales. Su hipótesis central sostiene que las tomas de tierras existentes en el AMBA se vinculan, profundamente, con la ausencia de políticas públicas y privadas de acceso al suelo para los sectores pobres urbanos.

En otro trabajo, la autora (Clichevsky, 2000) realiza un estudio profundo sobre el hábitat informal en América Latina en el que analiza varias dimensiones del fenómeno como lo son sus elementos explicativos (entre los que se destacan las políticas del Estado y la organización del mercado formal e informal); los instrumentos de legalización de la informalidad (regularización, programas) como también las características que asume la informalidad en la región en términos de segregación espacial y sustentabilidad, entre otros. En este contexto, la autora aborda a las políticas públicas desde diferentes perspectivas. En un primer momento, a partir del análisis de las políticas públicas de suelo en América Latina, se describe la lógica de estas en cuanto si reafirman la institución de la propiedad privada o sostienen la figura de la función social del suelo. En un segundo momento, el análisis se centra en las contradicciones que presentan dichas políticas en tanto, por un lado, se confeccionan normas orientadas a la regulación del mercado "formal" y regularización del "informal", con la correspondiente aceptación del poder político, mientras que por otro lado, se asiste a una implementación deficiente de dichas normas a causa de las presiones de grupos de poder, escasa organización de la población, entre otras. En un tercer momento, el nivel de análisis se centra en las formas en que las políticas, a través de distintos instrumentos, han establecido las características y requisitos sobre la calidad urbana que debe tener la tierra que se produce, en el sentido que dichos

requisitos tienen fuertes efectos sobre el funcionamiento del mercado. Por último, se realiza una diferenciación entre los roles que puede asumir el Estado en nuestra región, ya sea como productor de tierras (que generalmente cuando la población objetivo ha sido los sectores pobres, dichas políticas han tendido a la escasez y discontinuidad) y como comercializador, que, a diferencia del rol anterior, el Estado ha tenido un rol más activo.

Resta destacar la importancia de la distinción que realiza la autora al diferenciar regularización dominial de urbana: mientras que la primera hace alusión a la seguridad de la tenencia de la tierra, la segunda refiere a las mejoras de los servicios de infraestructura, vivienda, equipamiento, entre otros. Claramente, se puede observar que el aporte de Clichesvky excede la mera dimensión de políticas de suelo y abarca cuestiones relacionadas con la regularización de barrios informales, a la par del tratamiento de las políticas de suelo.

En esta misma línea, Finck, *et al.* (2016) analizan las políticas de producción de suelo urbano en las ciudades de Río Grande y Ushuaia (provincia de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S). Las autoras construyen una tipología que permite analizar la producción de suelo urbano en las ciudades fueguinas de Río Grande y Ushuaia a partir de la distribución de tierras fiscales con fines residenciales a través de la modalidad de desafectación de espacios verdes.

Por otra parte, la relación entre la política de suelo urbano y el derecho a la ciudad es abordado por Bagnera (2016), quien cristaliza que, en Argentina, el acceso a la tierra es un tema no abordado en forma central e integral por las políticas públicas por lo que resulta necesario retomar ciertas experiencias que permiten incorporar instrumentos en pos de que el Estado regule e incida en el mercado de tierras para procurar un equitativo acceso a la ciudad de toda la sociedad. Además de Bagnera (2016), nos encontramos con otros autores que también resaltan la importancia de la intervención del Estado local en el mercado de suelo a fin de minimizar los procesos especulativos y garantizar el acceso a la ciudad por parte de la sociedad (Fernández Wagner, 2009) quien articula la cuestión del desarrollo local y la planificación estratégica con las políticas locales de suelo urbano<sup>7</sup>

Tomando una arista más conceptual y de propuesta metodológica, nos encontramos con el trabajo de Gargantini, *et al.* (2014). Las autoras sostienen que el principal obstáculo con el que se encuentran los municipios al momento de desarrollar estrategias habitacionales es la cuestión del acceso al suelo urbano. De esta forma, se proponen detectar categorías de análisis que tornen más fácil la identificación de herramientas e

---

<sup>7</sup> Sostiene el autor que “en general se comprueba que lo usual es que en el discurso de los gobiernos locales y quienes están preocupados por el desarrollo local, no están relacionando desarrollo económico con desarrollo urbano, y más específicamente aún no están relacionándolo con el desarrollo de políticas específicas sobre el desempeño del mercado del suelo” (Fernández Wagner, 2009:7)

instrumentos que establezcan ciertos límites a las dinámicas especulativas privadas. Así, en el marco de dos paradigmas de intervención estatal en el mercado de suelo urbano, el paradigma clásico y el paradigma alternativo, las autoras proponen los siguientes par de conceptos para pensar herramientas e instrumentos: proactividad-remediación, intervención sobre tierra pública-tierra privada, modificación o ausencia de modificación del estatuto clásico de la propiedad privada, consideración del sujeto del que parte la iniciativa, inclusión-exclusión de sectores no dominantes en los procesos de negociación y de decisión y participación-distribución de la renta.

Si sobre políticas de suelo e instrumentos de recuperación de plusvalías se trata, es menester destacar el trabajo realizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo el cual se ha dedicado al:

“estudio de las condiciones técnicas y de gestión para poner en práctica instrumentos que puedan promover la redistribución de los incrementos en el valor de la tierra, sea directa o indirectamente (a través de impuestos, tarifas, exacciones y otros instrumentos legislativos), a fin de impulsar el desarrollo urbano y beneficiar a la comunidad como un todo” (Smolka y Mullahy, 2007:26)

La producción académica del Instituto sobre recuperación de plusvalías es vasta y muy rica, por lo que, a objetos de la presente, solo desarrollaremos el trabajo de Smolka y Mullahy (2007) y Smolka y Amborski (2003). En el primer trabajo, los autores reconocen en la región de América Latina un contexto signado por, entre otras cosas, una tendencia hacia la descentralización política y administrativa que otorga a los gobiernos locales mayores responsabilidades en relación a la regulación del mercado de tierra, tanto para la provisión de servicios como para la construcción de viviendas de interés social. Es en este contexto donde toman relevancia los instrumentos locales para la intervención normativa y fiscal en el mercado del suelo, y donde el Estado se convierte en un agente sumamente relevante en la ejecución de políticas de redistribución de rentas vinculadas al suelo urbano.

Por otra parte, Smolka y Amborski (2003), a través de un análisis comparativo entre América Latina y América del Norte, estudian el desempeño de los gobiernos locales de ambas regiones en el desarrollo de políticas fiscales orientadas a la recuperación de plusvalías inmobiliarias, Es decir, mecanismos de recuperación de los incrementos en el valor de la tierra, que se erigen como herramientas políticas para la promoción del desarrollo urbano. En este sentido, los autores definen a la recuperación de plusvalías como:

“el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al ‘esfuerzo comunitario’, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad” (Smolka y Amborski, 2003:56)

De esta manera, en lugar de enfocar en la descripción pormenorizada de cada instrumento de recuperación de plusvalías, los autores enfatizan en las razones y motivaciones que han llevado a utilizar herramientas de recuperación de plusvalías y en la forma en que el contexto de cada región y país puede, y de hecho efectivamente lo hace, impactar en los resultados de aplicación de dichas políticas.

Aparte del Lincoln Institute for Land Policy, son numerosos los autores que han producido conocimiento sobre la intervención del Estado en el mercado de suelo urbano (Morales Schechinger, 2005), los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas, su fundamentación y características, los tipos de instrumentos a utilizar para recuperarlas como también algunos ejemplos de implementación (Borrero Ochoa, 2013; Molinatti, 2013; Maleronka y Furtado, 2013, Cuenya, 2016, Catenazzi, 2006, Smolka y Mullahy, 2007, entre otros)

Asimismo, en los últimos años han proliferado los trabajos que analizan casos concretos de implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías e intervención del Estado local en el mercado de suelo urbano en América Latina y en Argentina en particular Duarte y Baer (2014) y Feito, Carabelli y Rabasa, (2017), quienes analizan el caso del Municipio argentino de Trenque Lauquen; Baer, *et al.*(2016) quienes retoman los casos de Rosario, Morón, San Fernando y Trenque Lauquen; Bazán y Rodríguez Iglesias (2009) quienes abordan el caso de Mar del Plata; Medina (2013) con el caso de San Carlos de Bariloche.

Anteriormente sostuvimos que la producción académica sobre el tema se ha enfocado no sólo en lo que le gobierno local hace en materia urbana y habitacional sino también la forma en que lo hace. De esta manera, Herzer(1994) define a la gestión urbana como el “conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades” (1994:12) El objetivo de su trabajo es aportar a la construcción de un modelo teórico-conceptual sobre la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina. Sostiene la autora que, teniendo en cuenta que la ciudad se configura a través de tres tipos de procesos: los orientados por la búsqueda de la ganancia en el mercado, los comunitarios (la autoreproducción de la sociedad) y los procesos estatales, la gestión urbana debe darse en torno a estos tres procesos y debe entender a la ciudad como un:

“objeto de gobierno, produciendo una ‘mirada pública’ sobre ella. Esto significa la capacidad política de las autoridades locales para gobernar, orientar los procesos de la ciudad, combinando la dimensión política con la administrativa, y garantizar que la ciudad cumpla con su función de soporte de múltiples y diferentes grupos sociales y actividades.” (Herzer, 1994:18)

Así, los supuestos del modelo de gestión urbana propuesto son los siguientes: la gobernabilidad de la ciudad entendida ésta como la capacidad de los aparatos públicos para responder a las demandas de la sociedad, la productividad de la ciudad, es decir, satisfacer necesidades sociales optimizando los recursos a su disposición, el desarrollo local con equidad, la sustentabilidad del desarrollo urbano, gestión democrática y descentralización, esto es, la existencia de gobiernos locales con atribuciones y capacidades suficientes para realizar un conjunto amplio de tareas.

La gestión urbana también es definida por Sagredo Cáceres y Carbonetti (2003) como el conjunto de dinámicas sociopolíticas que intentan dar coherencia, creatividad, conducción y racionalidad a las medidas de políticas públicas que tienen como escenario objetivo el nivel territorial local, es decir, la ciudad. Finalmente, los autores se proponen abordar los aspectos constitutivos de la gestión urbana en América Latina y su relación con la perspectiva de la gobernabilidad (governance).

Por otra parte, Orellana, *et al.* (2012) definen a la gestión urbana municipal como “aquellas decisiones que, desde el municipio, en forma directa o indirecta, transforman el espacio local e impactan en la calidad de vida de sus residentes y usuarios” (2012:77). Esta definición los autores la construyen en base a las conceptualizaciones sobre la gestión urbana que tienen diversos actores que inciden en la ciudad: sector público, sector privado, academia y sociedad civil; y así exponen tres modelos de gestión urbana municipal para el caso chileno: municipio prestador de servicios (su objetivo es brindar servicios de calidad a los ‘usuarios’), municipio promotor (además de brindar servicios tiende a desarrollar proyectos con sentido público) y municipio participativo (aplica un enfoque bottom up para las decisiones, es decir, abre espacios y ámbitos de participación de la sociedad civil)

Ya descendiendo a un nivel más específico, nos encontramos con la producción sobre la gestión local del hábitat. Catenazzi y Fernández Wagner (2001) utilizan este concepto para referirse a la necesidad de una gestión más eficiente y efectiva en el hábitat local. Así, es necesario un sistema de acción local del hábitat que incluye a las políticas urbanas, las políticas habitacionales y las políticas sociales. Por otra parte, es posible sostener que Gargantini (2005) realiza un valioso aporte respecto al concepto de “gestión local del hábitat” en tanto es uno de los primeros trabajos escritos que acuña dicho



concepto. Es así como la gestión local del hábitat hace referencia más a la gestión que a las políticas:

“porque se refiere al hábitat y no a la vivienda; y porque hay una explícita referencia a lo local, es decir al territorio donde se consuman los hechos. Ello es determinante, pues los procesos socio-espaciales relacionados con el acceso a la ciudad y las formas de producción del hábitat -particularmente las de los sectores de menores ingresos- son esencialmente locales” (Gargantini, 2005:10).

Así, la autora se propone analizar, en el contexto de descentralización de funciones en Argentina desde el nivel nacional al provincial y municipal, las capacidades técnicas, políticas y de gestión, el nivel de integralidad, el grado de participación y articulación de actores con que se gestionan las políticas socio-habitacionales a nivel local; esto implica identificar los modelos de gestión con los que los gobiernos locales gestionan sus políticas socio-habitacionales. Otro aporte de la autora es la caracterización de los modelos de gestión del hábitat que llevan adelante los gobiernos locales de ciudades intermedias en Argentina, formular ciertas pautas operativas y de gestión para la consolidación, optimización o modificación gradual de los modelos de gestión vigentes para aportar en el mejoramiento de la capacidad estatal de los gobiernos locales frente a la cuestión sociohabitacional. De esta manera, se identifican dos modelos de gestión en materia sociohabitacional a nivel municipal: un modelo de gestión tradicional que se caracteriza por responder a las líneas de acción históricamente implementadas y un modelo de gestión integral y multiactoral, caracterizado por un abordaje innovador (Gargantini, 2012)

Otro aporte al modelo de gestión local de políticas habitacionales lo hace Di Paula (2006). Propone la construcción de un modelo teórico como herramienta analítica para abordar los procesos de gobernanza local en política socio-habitacional. De esa manera, se reflexiona sobre las potencialidades y debilidades de este tipo de modelo de gestión donde ocurre un encuentro sinérgico entre sociedad civil, gobierno local y políticas habitacionales.

Cabe destacar el aporte de Reese y Catenazzi (2011) para pensar la agenda urbana local. Los autores, a partir de la pregunta sobre cuál es la agenda de una planificación urbana para la integración social y territorial, se proponen exponer las experiencias de los municipios argentinos en la gestión de ciudades más inclusivas. En ese sentido, luego de caracterizar estas experiencias a través del tipo de instrumento aplicado, proponen cuatro problemáticas que deben ser discutidas para la conformación de la agenda territorial actual: el crecimiento urbano y los tipos de ocupación del suelo (momentos del desarrollo), la regulación del mercado inmobiliario y el acceso al suelo urbanos por parte de los sectores populares, la articulación entre conflictos ambientales y urbanos, y, por último, la

capacidad del estado para coordinar entre niveles y la capacidad para articular con actores privados y promover la participación ciudadana.

Por último, es necesario resaltar que la producción académica en el tema sobre Tierra del Fuego, especialmente, Río Grande, es aún incipiente. En este sentido, se destacan los trabajos de Debia y Lobato (2014) sobre el accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego durante el periodo 1991-2013, específicamente hacia los barrios informales; el trabajo de Pérez,*et al.*(2015) sobre la relación entre las políticas habitacionales y el mercado de suelo en Tierra del Fuego; los aportes de Finck,*et al.* (2016) respecto a la producción de suelo urbano en Ushuaia y Río Grande a través de la distribución de tierras fiscales; el trabajo de Finck (2016) sobre las políticas municipales de producción de suelo y vivienda social durante el periodo 2005-2015 y sus efectos en la localización de los nuevos barrios y sus destinatarios y, por último, Lobato (2017) quien analiza de manera comparativa la política de suelo urbano del municipio de Río Grande durante el periodo 1991-2015.

## **Capítulo 4: Marco teórico.**

### **4.1 La producción de la ciudad.**

Partiendo del supuesto que la ciudad es el resultado de los procesos de producción social del espacio (Lefebvre y Lorea 2013) en el marco de las relaciones sociales de producción capitalista (Topalov, 1979), entendemos que la misma no debe ser concebida como algo dado sino como producto de las diferentes relaciones sociales que se establecen en una sociedad, es decir, como producto de la construcción humana y que, como tal, expresa contradicciones sociales.

Son numerosos los autores que han señalado que la constitución del espacio social urbano debe ser entendida en relación con el modo de producción capitalista (Lefebvre, 2013, Harvey, 1977) y que la ciudad se ha convertido en una mercancía más. Frente a esta situación, Lefebvre acuña el concepto de “derecho a la ciudad”, entendiéndolo como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad (Lefebvre, 1975 en Camargo, F. M, 2016:4), es decir, entender a la ciudad no como un botín propiedad de algunos dueños sino como un producto social que pertenece a todos. Así, el derecho a la ciudad implica la posibilidad de todas las personas de construir una ciudad en la que se viva dignamente y donde todos tengan acceso equitativo a sus recursos (trabajo, salud, educación, vivienda, entre otros).

Frente a la visión mercantilista de la vivienda y la ciudad, en los últimos años ha tomado mayor relevancia y consenso la noción de hábitat, entendiéndolo a la ciudad no como un simple conjunto de viviendas aisladas sino como todo el entorno en el que las personas desarrollan su vida personal y cotidiana. Así, el hábitat incluye aspectos relativos a la sanidad, el equipamiento urbano, el medio ambiente, la ubicación socio espacial de las personas, la seguridad, entre otras cuestiones que influyen en el bienestar general de la sociedad (Alfonso, 2010). Gargantini sostiene que “esta definición abarcativa implica avanzar hacia estrategias más integrales y multidimensionales de atención a la pobreza, intentando superar las acciones sectoriales y los programas asistenciales, favoreciendo la integración social y urbana de los sectores de menores recursos (2012:74)

La ciudad es producida a través de la relación entre diferentes actores sociales. Dichos actores intervienen en los procesos de producción social del espacio con diferentes lógicas; Pirez (1995) los clasifica de la siguiente manera: la lógica de la obtención de

ganancia (actores privados y económicos que realizan actividades dentro del mercado), la lógica de la necesidad (ciertos actores de la sociedad que producen la ciudad por fuera, total o parcialmente, del mercado y de las políticas públicas; son los actores protagonistas de los denominados procesos de autoproducción del hábitat), la lógica política (caracterizada por la intervención estatal y los actores gubernamentales que no necesariamente persiguen la obtención de ganancias) y la lógica del conocimiento (actores académicos y técnicos). La forma en que dichos actores y lógicas se articulan es lo que dota a cada ciudad de ciertas características y dinámicas.

La importancia de la lógica política, encarnada en los actores gubernamentales y sus intervenciones, radica en que el Estado constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (Topalov, 1979). De esta manera, una forma de observar la intervención estatal en la producción de ciudad es a través de las políticas urbanas.

#### **4.2. Estado y políticas públicas.**

Consideramos que es necesario precisar, primero, qué entendemos por Estado para luego poder adentrarnos en la definición de política pública, y en la especificidad de las políticas urbanas. En este trabajo nos alejamos de la visión que observa al Estado como el garante del interés general ya que el Estado es considerado aquí como la estructura política que garantiza las relaciones sociales capitalistas (Thwaites Rey, 2005), es decir, el Estado moderno es inherentemente capitalista. El Estado no es una instancia escindida de la sociedad, sino que es parte de ella al ser un momento necesario de la reproducción de la sociedad: el Estado separa a los dominantes de los dominados en la estructura social. Y en esta separación debe cumplir con dos tareas contradictorias: por un lado, asegurar las condiciones que permitan la acumulación y reproducción del capital (a través de la coerción y el disciplinamiento de la clase trabajadora) y, por otra parte, debe legitimar su dominación entre los dominados por lo que debe recurrir a ciertos mecanismos y acciones que le permitan obtener cierto consenso de las clases dominadas (Thwaites Rey, 2005). Así, el Estado y su materialidad, las instituciones, son un ámbito de disputa en el que los conflictos sociales toman lugar y se cristalizan en las diversas acciones e intervenciones estatales.

Las diversas tomas de posición del Estado, tanto por acción como por omisión, frente a estos conflictos sociales o cuestiones socialmente problematizadas son consideradas políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 2011). Dicha toma de posición no es de carácter uniforme sino que puede presentar ciertas contradicciones, es decir, puede suceder que el Estado frente a una misma cuestión tome diversas posiciones a lo largo del tiempo; esto no significa un comportamiento errático o una incoherencia de las instituciones estatales sino

que expresa que las diversas intervenciones estatales no se dan de manera aislada del contexto social sino que están penetradas por las contradicciones sociales, dentro del Estado y en la sociedad misma. De esta manera, las políticas públicas representan un conjunto de acciones y/u omisiones que cristalizan una determinada modalidad de intervención del Estado (entodos sus niveles) en relación a una cuestión que la sociedad problematiza en un momento histórico determinado.

Según Tamayo (1997:2) las políticas públicas son un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Subirats, *et al.*(2008) señala que las políticas públicas son el conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado. En base a lo anterior, es evidente que existe un consenso en torno a la noción de las políticas públicas como un proceso que comienza con la identificación de un problema y finaliza con la evaluación de los resultados de la intervención pública. Dicho proceso se ha estudiado a través del ciclo de políticas públicas que comprende las siguientes etapas: la identificación y definición del problema; la formulación de las alternativas de solución; la adopción de una alternativa; la implementación de la alternativa seleccionada y, por último, la evaluación de los resultados obtenidos.

Cabe destacar que el ciclo de la política públicas (con su distinción en etapas) es una construcción conceptual sumamente válida y relevante analíticamente pero que, sin embargo, hay que tomar ciertos recaudos ya que puede inducir a pensar a las políticas públicas como un conjunto de etapas sin concebirse como un proceso dinámico como también el error de otorgarle a la política pública cierta coherencia artificial a través de la construcción de nexos que no necesariamente existen.

La primera etapa de una política pública, la etapa de surgimiento de un problema y su posterior problematización es fundamental en tanto “influirá, incluso determinará, los actores involucrados en ellas (...) así como la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas (...)” (Subirats *et al.*, 2008:127). De esta manera queda en evidencia la importancia de analizar el periodo en que el problema o cuestión, objeto de una política pública, es definido como tal en tanto es una fase crucial para entender el posterior proceso de la política pública. Al respecto, es importante señalar que una cuestión o un problema no existe de por sí, sino que es construido por diferentes actores. La definición de un problema conlleva la perspectiva de cada actor interviniente en dicho proceso de construcción y definición, es decir, es una construcción social. Dependiendo de la cantidad de actores intervinientes, puede haber tantas definiciones de la cuestión. No

hay una sola definición ni una sola perspectiva ya que cada actor tiene su visión del problema.

Las sociedades se complejizan cada vez más, existiendo un número importante de cuestiones y/o problemas que preocupan a las mismas. El conjunto de estos problemas, cuestiones, se denomina “agenda pública”. Aun así, no todos los problemas que preocupan a una sociedad en un determinado momento son objeto de una política pública, sino que algunos llaman más la atención de los decisores públicos que otros. En este sentido, la definición de un problema social como problema público se concreta cuando éste entra a la agenda política. En el momento en que una demanda o un problema de la sociedad concitan la atención del Estado, esa cuestión ingresa a la “agenda política”. Esta última está compuesta por los problemas que los decisores públicos consideran prioritarios y relevantes en un momento determinado (Tamayo, 1997:7), esta agenda es una especie de filtro de los problemas.

La segunda y tercera etapa, la formulación de alternativas y su adopción, consisten en la determinación de los objetivos y las metas de las políticas y los caminos para llegar a ellos, es decir, las alternativas de acción. Respecto a estas etapas, han predominado dos perspectivas teóricas: el racionalismo y el incrementalismo. El racionalismo, representado por Herbert Simon (1957 citado en Tamayo, 1997:9) sostiene que el decisor político debe encontrar la mejor decisión, la mejor alternativa para la acción y esto se logra a través de ciertas técnicas y métodos propios de un proceso racional de adopción de decisiones; es decir, de elección racional. En cambio, el incrementalismo sostiene que en muy pocas ocasiones los decisores políticos implementan la elección racional al decidir entre diversas alternativas debido a que la capacidad humana es limitada en cuanto a información y cálculo, esto quiere decir que los seres humanos poseen una racionalidad limitada y la misma se expresa en los límites de la información, conocimiento, tiempo y recursos que afectan al proceso de elaboración de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta este escenario, Lindblom sostiene que en la práctica las decisiones de los gobiernos siguen la regla del salir del paso y para comprender este accionar propone el método de las comparaciones sucesivas limitadas. El mismo implica que los decisores, al evaluar las alternativas de políticas públicas a seguir y luego a implementar, enfocan su atención en las políticas que difieren de manera incremental de las ya existentes, lo que permite tomar en consideración un número reducido de alternativas y poseer más información respecto de estas. No existe una sola decisión del problema público que se intenta abordar sino una serie de acercamientos a dicho problema es por ello por lo que se denomina comparaciones sucesivas limitadas.

Por último, resta decir que al buscar mejorar las imperfecciones y/o errores de las políticas vigentes, algunos autores como Dror (1992) señalan que la propuesta de

Lindblom incentiva la inercia administrativa y socava las posibilidades de innovación al limitar las decisiones a las situaciones existentes. Si bien existen otros autores como Dror (1992) y Etzioni (1992) que proponen modelos de toma de decisión superadores al racionalismo y al incrementalismo, dichos modelos son construidos en base a la combinación de elementos de ambas corrientes.

Por otra parte, la producción teórica respecto al análisis de la implementación de las políticas públicas ha sido clasificada por Aguilar Villanueva (1993) en tres generaciones de estudios. La primera generación surge a principios de 1970 como consecuencia de los fracasos de las políticas públicas del gobierno norteamericano para resolver diversas problemáticas sociales:

“Quieren saber por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas, simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar” (Aguilar Villanueva, 1993:3)

Esta primera generación demostró que el problema central del fracaso de las políticas públicas no se encontraba en su diseño (solamente) sino en la implementación de estas y en el surgimiento de ciertos factores que incidían en la “puesta en marcha de las políticas gubernamentales” (Aguilar Villanueva, 1993:6). Estos factores tales como las resistencias a nivel local, los conflictos intergubernamentales, las distorsiones burocráticas, entre otras, demostraron que un buen diseño de una política no era suficiente para su éxito efectivo y cuestionaron la predominancia, en el análisis de políticas públicas, de considerar a la fase de diseño como la etapa más importante.

En síntesis, uno de los aportes más significativos de esta primera generación de estudios es que lograron ir más allá de la dicotomía entre política y administración, bastante arraigada en el campo del análisis de políticas públicas en ese momento, demostrando que la idea que la fase de diseño corresponde a los políticos y la implementación a los técnicos-administrativos, es inexacta en tanto ambas etapas son políticas. La siguiente cita refleja esta dicotomía:

“A la ciencia política interesa solo el momento de la decisión pública, el estudio del proceso conflicto y/o concertado de las opciones políticas y el de la elección vinculante. Lo que sucede después de ella no es materia de politología sino asunto de las ‘ciencias administrativas’, de técnicas gerenciales y desarrollos organizacionales” (Aguilar Villanueva, 1993:8)

Si bien en esta primera generación se encuentran trabajos como el de Bardach “The implementation game” (1977), Derthick (1972) “New Towns In-Town”, nos detendremos en

el aporte teórico de Pressman y Wildavsky en su obra de 1973 “Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland” debido a que es el primer trabajo que ofrece conceptos y explicaciones respecto a la implementación y se ha convertido en una referencia en el tema. Para los autores, la etapa de la implementación comienza una vez establecidas las condiciones iniciales tales como el acuerdo sobre los objetivos de la política, la asignación de recursos, la elaboración del marco jurídico, entre otros. El esquema teórico se constituye así en condiciones iniciales – acción de implementación- efecto último esperado.

Y en esta etapa, los problemas surgen a raíz de la “complejidad de la cooperación” o de la acción en conjunto. Dicha complejidad posee varias causas: la primera es la multiplicidad de participantes y de perspectivas en tanto “diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles, intervienen por las más diversas razones e intereses (...) con diversas actitudes y grados de compromiso” (Aguilar Villanueva, 1993:14). La segunda causa es la multiplicidad de decisiones y puntos de aclaración, lo que quiere decir que si no se toman decisiones en conjunto (a través del consenso, por ejemplo) el proceso de implementación puede verse afectado.

Frente a esta situación, los autores sostienen que la implementación no debería estar separada de la política, es decir, del proceso de diseño debido a que diseñar una política implica incluir las acciones de implementación de ésta. En síntesis, su recomendación es lograr la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política.

La segunda y tercera generaciones hacen foco en los operadores de la política públicas, en lugar de los decisores. A diferencia de la primera generación de estudios que luego será caracterizada como enfoque “top down”, desde arriba había abajo, la segunda y tercera generación con el aporte de Lipsky en “Street-Level Bureaucracy and the analysis of urban reform” (1971) inaugura los enfoques de implementación “bottom up”, de abajo hacia arriba. Lipsky propone estudiar a los “burócratas al nivel de la calle”, es decir, los operadores de la política, los que la llevan a cabo. Los operadores son quienes interactúan de manera directa con los ciudadanos y que para cumplir con los requerimientos de sus tareas, deben encontrar formas de acomodar las demandas con los recursos limitados. En este proceso, modifican objetivos, determinan prioridades, racionalizan servicios y modifican así a la política pública:

“Un enfoque alternativo al estudio de la implementación de políticas es concentrar la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y la transmiten. Antes de analizar las interferencias en la subordinación, tendencia presente en la mayor parte de los estudios, se debería conocer el modo como perciben y efectúan su trabajo los operadores directos de la política... Más que tomarlos en consideración como el eslabón final de la cadena de una política, los prestadores de los servicios deberían ser considerados como sus



protagonistas” (Aguilar Villanueva, 1993:28)

Por último, la cuarta generación hace hincapié en la elaboración de modelos del proceso de implementación a fin de orientar y corregir en la práctica los diversos obstáculos y defectos que puedan surgir. Se destaca aquí el trabajo de Stoker que intenta conjugar ambas perspectivas de análisis de la implementación (top down y bottom up). Stoker propone el concepto de régimen de implementación entendiéndolo como:

“aquel que regula las actividades del proceso (...), un ordenamiento político que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas (...) pero un régimen es, también, un ordenamiento organizativo, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores” (Stoker, 1989:375 en Chiara y Di Virgilio, 2005:36)

El régimen de implementación en definitiva es un sistema de reglas, normas y procedimientos que estructura la interacción de los participantes y contribuye a destacar la importancia del contexto político donde tiene lugar la implementación ya que este contexto está determinado por los arreglos organizativos del régimen.

Es interesante destacar que una adecuación del concepto propuesto por Stoker, lo realizan las autoras Chiara y Di Virgilio (2005) al proponer el “régimen local de implementación” como el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en este nivel (Chiara y Di Virgilio, 2005:36). Cabe destacar que las autoras se proponen en su trabajo abordar la relación entre las políticas diseñadas a nivel nacional e implementadas en el nivel local, así se proponen explorar las formas en que se reproducen y/o transforman las políticas públicas diseñadas en niveles centrales en el momento de su implementación en el nivel local y cuáles son los factores que hacen que el nivel local sea un espacio de transformación de las políticas.

Por último, se encuentra la etapa de la evaluación de la política pública, Niremberg (2010) sostiene que se percibe a la evaluación generalmente como un proceso o actividad que se realiza al finalizar el ciclo de la política pública, es decir, luego de su implementación. Sin embargo, la autora nos propone abordar a la evaluación como un proceso y actividad que excede un momento específico y determinado, sino que debe comprender todas las etapas del ciclo de la política pública. Así quedan plasmadas las dos visiones preponderantes respecto a la evaluación de políticas públicas: la evaluación entendida como un control, supervisión para la rendición de cuentas y la evaluación entendida como una vía para la mejora de la gestión pública. De esta manera, la autora

define a la evaluación como una:

“actividad programada de reflexión sobre la acción, que se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y comparaciones respecto de parámetros establecidos, con el objetivo de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos previstos o ya obtenidos” (Niremberg, 2010:2).

El objetivo primordial de la evaluación debe ser el de formular recomendaciones que permitan tomar decisiones para la mejora de la gestión pública.

#### **4.2.1. Las políticas públicas urbanas.**

Las políticas urbanas se entienden aquí “un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social” (Del Río *et al*, 2014:83), es decir, son un “recorte” de las intervenciones del Estado, en todos sus niveles, que influyen en el acceso a la ciudad ya que regulan y producen determinados arreglos en “el derecho al uso y disposición del espacio urbano” (Oszlak, 1991 en Del Río, *et al.*, 2014:83)

Es dentro de las políticas urbanas que encontramos a la política de suelo urbano. Entendemos a la misma como toda acción estatal que tiene como objeto el suelo urbano, es decir, el conjunto de parcelas sobre las que se extiende la ciudad formal e informalmente (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009). En este sentido, la gestión de la política de suelo urbano es el conjunto de intervenciones del Estado sobre el mercado de tierras (Montaña Murillo, 2008)

Asimismo, se definen como objetivos<sup>8</sup> de la política de suelo los siguientes: la regulación y administración del suelo urbano y la producción de suelo urbano. En el presente trabajo entenderemos como regulación y administración de la ciudad a todas las acciones estatales que impliquen el control en los usos de suelo, instrumentos de planificación e instrumentos fiscales que tienen como objeto la regulación del suelo urbano. Mientras que la producción de suelo urbano implica acciones estatales que tienen como objetivo la generación de tierra urbana, es decir, suelo urbano a través de la compra de tierra, permuta de tierras para urbanizar, cambios de zonificación (por ejemplo, de zona suburbana a urbana), instrumentos fiscales que tienen como objeto la producción de suelo urbano y la desafectación de espacios verdes.

---

<sup>8</sup> Esta clasificación de los objetivos de la política de suelo urbano toma como referencia la propuesta por Montaña Murillo (2008)

Tabla n°1: La política de suelo urbano, sus objetivos y dimensiones.

| <b>POLÍTICA DE SUELO URBANO</b>   |  |   |
|---|--|---|
| Acción estatal que tiene como objeto el suelo urbano, es decir, el conjunto de parcelas sobre las que se extiende la ciudad formal e informalmente (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009) |  |   |
| Objetivos   | Regular y administrar el suelo urbano.       | Producir suelo urbano.  |
| Instrumentos  | Control en los usos de suelo y zonificación. | Adquisición de tierra para urbanizar a través de la compra directa, permutas, convenios, entre otros.     |
|   | Instrumentos de planificación.               | Cambio de zonificación (rural/suburbana a urbana)<br><br>Instrumentos fiscales que producen suelo urbano. |
|   | Instrumentos fiscales                        | Desafectación de espacios verdes.   |

Fuente: elaboración propia en base a los aportes de Bazán y Rodríguez Iglesias (2009) y Montaña Murillo (2008)

#### 4.3 El mercado de suelo urbano.

##### 4.3.1 Intervención estatal, política de suelo e instrumentos.

El Estado posee una gran importancia en la configuración de la ciudad debido a que es uno de los principales actores en los procesos de urbanización ya que interviene en la construcción de la ciudad a través de la política urbana. Jaramillo (2009) reconoce cuatro líneas que representan el rol del Estado en la política urbana y que, a su vez, inciden en los precios del suelo: como constructor del espacio construido, como proveedor de infraestructura y servicios públicos, como regulador de los usos de suelo y como agente fiscal. Estas intervenciones estatales influyen de manera directa en el mercado de suelo urbano al incidir en los precios del suelo.

El objeto principal del mercado de suelo urbano es el suelo. El suelo es, en nuestro sistema jurídico, considerado una mercancía, la mercancía suelo. A su vez, el mercado de

suelo urbano tiene características que lo tornan único; para describirlas nos remitimos a las palabras de Morales Schechinger:

“La mercancía suelo tiene varias características únicas, entre ellas está la relativa irreproductibilidad (...) por la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad. Por otro lado, los diversos demandantes de espacio concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones – como resulta notorio en las ciudades del mundo – pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso, por lo tanto, la oferta de suelo resulta inelástica, es decir, que estructuralmente es escasa” (2005:1)

Otra de sus características es que su precio no está determinado por su costo de reproducción en tanto el mismo no es reproducible; lo que genera que su precio esté determinado por la competencia entre los compradores o demandantes. Morales Schechinger (2005:2) también resalta que “los demandantes finales de suelo no requieren suelo para consumirlo por sí mismo, sino por las actividades que pueden realizar sobre él; es decir, que estarán dispuestos a competir en función de los beneficios que represente dicha actividad”, es decir, que lo que se intercambia son los derechos y obligaciones en torno al suelo.

Coincidimos con Fernández Wagner (2009) quien sostiene que, al no ser reproducible por el capital, el suelo urbano no es producto del trabajo por lo que no debería ser considerado una mercancía y no debería tener precio, sin embargo, “tiene precio y genera rentas, y, además, existe un sistema jurídico que posibilita su apropiación privada” (Fernández Wagner, 2009:11)

En Argentina, la Constitución Nacional de 1949 incluyó expresamente la función social de la propiedad<sup>9</sup>, pero luego fue derogada por la dictadura de 1955, la “Revolución Libertadora”. Sin embargo, son numerosos los autores que sostienen que la Constitución Nacional de 1994 incorpora de manera indirecta la función social de la propiedad al otorgarle jerarquía a un grupo de tratados internacionales sobre derechos humanos<sup>10</sup> tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) que si bien en su artículo 21 se consagra el derecho a la propiedad privada, dicho artículo también establece que la ley puede subordinar su uso y goce al interés social (Maldonado, 2013; Cuenya, 2016, entre otros)<sup>11</sup>. Aun así, es necesario mencionar que la

---

<sup>9</sup> Si las ciudades son producto del esfuerzo colectivo, su organización y ordenamiento no se puede determinar solamente por los derechos individuales y los intereses de los propietarios del suelo (Fernández y Maldonado Copello, 2010)

<sup>10</sup> Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina.

<sup>11</sup> Ambas autoras también señalan la existencia de Constituciones Provinciales que de manera explícita o implícita reconocen la función social de la propiedad en varias Constituciones Provinciales de Argentina como el caso de Santa Fé, Córdoba, Formosa, La Pampa, San Juan, Salta, Catamarca, Chubut, Jujuy, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero.

Constitución Nacional de 1994 establece, en su artículo 14, que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de usar y disponer de su propiedad conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. Resumiendo, tal como sostienen Fernández y Maldonado Copello:

“La interpretación dominante de los códigos civiles (...) y arraigada en la imaginación popular a lo largo del siglo veinte, sigue tendiendo a realzar los derechos de los propietarios en detrimento de sus responsabilidades, y no considera otros intereses sociales, ambientales y culturales que derivan de la tenencia de la propiedad. Esta interpretación brinda poca consideración a los valores de uso, ya que la tenencia del suelo y la propiedad se concibe como una mercancía cuyo valor económico queda determinado principalmente por los intereses del dueño” (2010: 2 y 3)

El mercado de suelo no ha sido objeto de una política pública deliberada en Argentina; de hecho, la forma en que los gobiernos locales han abordado este tema se ha basado, generalmente, en la utilización de reglamentación que regula el uso del suelo, algunas medidas de carácter fiscal e intervenciones menores sobre la oferta de suelo urbano a través de la constitución de reservas o bancos de tierras (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009)

Según Fernández Wagner (2009), existe una arraigada tradición “patrimonialista” en el ejercicio de la propiedad del suelo lo que ha producido que prácticas como la especulación esté naturalizada en la sociedad y que el derecho individual y privado esté por encima de otros derechos de los ciudadanos. En este contexto, cobra sentido e importancia la intervención del Estado en el mercado de suelo urbano a través de la política de suelo urbano.

#### **4.3.2 La recuperación de plusvalías como instrumento de intervención en el mercado de suelo urbano.**

Un instrumento de intervención en el mercado de suelo urbano es la recuperación de plusvalías. Las plusvalías urbanas son los incrementos del valor del suelo generado por causas externas a su propietario (Molinatti, 2013). Existen tres tipos de plusvalías: plusvalía absoluta: todo suelo tiene un valor; la plusvalía I que es el mayor valor del suelo urbano debido a la mejor localización o a la infraestructura instalada que tenga un terreno dentro de una ciudad y, por último, la plusvalía II que es el mayor valor del suelo generado por el mejor aprovechamiento del suelo atribuido a las normas urbanísticas (Borrero Ochoa, 2013)

Los autores identifican tres procesos generadores de plusvalías urbanas: el primero es la expansión de la ciudad, es decir, del perímetro urbano a través de la transformación de una zona rural o suburbana en zona urbana (este proceso a su vez produce suelo

urbano); el segundo proceso se da por el aumento de densidad, es decir, un cambio en la normativa urbanística que le permite al propietario del suelo aumentar el índice de la construcción. Por último, los cambios de usos de un área, por ejemplo, destinada a vivienda a un área industrial o comercial.

De esta manera, la recuperación de plusvalías urbanas se define como la recuperación pública de la valorización del suelo (o al menos una parte de esta) independientemente del destino final que tengan los recursos recuperados (Molinatti, 2013: 133); asimismo, Smolka y Amborski la definen como:

“el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al ‘esfuerzo comunitario’, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad” (2003:56)

Si bien en gran parte de la bibliografía se utiliza el término “captura de plusvalías”, en la presente tesis se utilizará el término recuperación de plusvalías en tanto se entiende que el aumento del valor de la tierra es socialmente construido por lo que le corresponde al Estado recuperar ese valor, y no captarlo como si fuese algo ajeno a él. En este sentido, la recuperación de plusvalías se diferencia de la movilización de estas que implica la distribución pública de los recursos generados por la recuperación de plusvalías para financiar bienes públicos o sociales sin que deban estar necesariamente vinculados al suelo objeto de la recuperación de plusvalías (Molinatti, 2013)

En cuanto a los instrumentos utilizados para la recuperación de plusvalías, Smolka y Amborski (2003) reconocen dos tipos de naturaleza de los mismos: los de naturaleza fiscal, tales como los impuestos y las contribuciones, y los de naturaleza regulatoria que prevén el uso de mecanismos regulatorios que recuperan los incrementos en el valor de la tierra provenientes de cambios en las regulaciones urbanas (generalmente se utilizan alguna forma de contribución en “especie” por parte del propietario)

Tabla n° 2: Instrumentos de recuperación de plusvalías.

| <b>Instrumentos de recuperación de plusvalías<sup>12</sup></b> |  |                       |
|--|--|-----------------------|
| <b>Naturaleza</b>  | <b>Instrumentos</b>                              | <b>Destino</b>        |
| Fiscal   | Impuestos:<br>- Impuesto predial <sup>13</sup> o | Recuperar plusvalías. |

<sup>12</sup> Para una mayor aproximación a los diversos instrumentos de recuperación de plusvalías: Smolka y Amborski (2003) y Molinatti (2013).

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | Inmobiliario.   |  |
|   | Contribuciones:<br>- Contribución por Mejora o Valorización.            | Recuperar plusvalías.  |
| Regulatorio (se estipulan o se acuerdan ciertas aportaciones en dinero o especie como contraprestación al derecho de desarrollar) | Exacciones, Convenios Urbanísticos o Venta de derechos de construcción. | Recuperar plusvalías y ejercer funciones de gestión y planificación. |

Fuente: producción propia en base a los aportes de Smolka y Amborski (2003) y Blanco, Cibils y Muñoz (2016)

La discusión sobre la recuperación de plusvalías en América Latina tiene numerosos antecedentes tanto en el ámbito académico como en el ámbito de la gestión pública. Duarte y Baer (2013: 22) reconocen que es a partir de la década de 1980 cuando “se amplió el reconocimiento sobre el potencial de las tributaciones para recuperar plusvalías”. A partir de 1997 con la sanción de la Ley 388 de Desarrollo Territorial en Colombia que se generó un renovado interés por la recuperación de plusvalías. El marco jurídico colombiano ya incorporaba, desde 1921, la contribución por valorización (comúnmente conocida como contribución por mejoras), un instrumento que permite recuperar el aumento en los precios del suelo derivados de la ejecución de obras públicas; sin embargo, a partir de la ley de Desarrollo Territorial se incluyen como hechos generadores de la recuperación de plusvalías a las acciones urbanísticas que impacten en los precios del suelo. Por otra parte, se encuentra el caso de Brasil con la aplicación de la contribución por mejoras que ha sido incorporado en sus Constituciones (1891, 1943, 1946, 1967, 1988) y Enmiendas Constitucionales (1965, 1969 y 1983) (Duarte y Baer, 2013) y que apunta a financiar las obras públicas que valorizan la propiedad.

De lo mencionado anteriormente se evidencia que en América Latina el instrumento por excelencia de recuperación de plusvalías ha sido la contribución por mejoras entendiendo a la misma como una carga impositiva que deben abonar los propietarios de un grupo de inmuebles por el beneficio y el incremento del valor de sus propiedades generado por la ejecución de una obra pública. En la mayoría de los casos, los fondos recaudados por la misma son reinvertidos dentro de los proyectos urbanísticos que los

<sup>13</sup> Varios autores mencionan la controversia respecto si considerar o no al impuesto predial como instrumentos de recuperación de plusvalía. Al respecto, consultar a Blanco, *et al.* (2016) y Smolka y Amborski (2003).

generaron y/o para el financiamiento de otras obras públicas y esta característica es señalada por algunos autores como una de sus debilidades en tanto se la ha utilizado para financiar obras de infraestructura, sin abarcar otras acciones públicas que también inciden en la valorización del suelo. Al respecto, Catenazzi y Gaggero (2006:8) sostienen que “el que la contribución por mejoras haya sido el instrumento usado preponderante o exclusivamente para la captación de plusvalías urbanas define una visión que reduce el rol de un poderoso instrumento al financiamiento de obras públicas y en especial a aquellas de carácter vial”

Por otra parte, Clichevsky (2001:6-7 en Bazán y Rodríguez, 2009:11) señala que la contribución por mejoras no toma en cuenta la valorización producto de los cambios de normas que regulan la construcción en la tierra urbana y que, al establecerse en función del costo de la infraestructura urbana producida y no en función de la valorización real de las propiedades beneficiadas por dicha obra, no tiene como objetivo recuperar las valorizaciones generadas sino solo el pago de la obra ejecutada. Esta discusión se ha extendido al punto tal de considerar que la contribución por mejoras puede no ser un instrumento de recuperación de plusvalías en tanto su objetivo es el recupero de los costos de una obra pública; de hecho, Duarte y Baer (2013:22) sostienen que la contribución por mejora:

“no fue suficientemente considerada para recuperar la valorización inmobiliaria asociada a las decisiones administrativas del poder público y avanzar hacia una mayor equidad distributiva en el desarrollo urbanístico, al menos en Argentina donde su implementación siempre se basó en el recupero del costo de la obra pública”

Más allá de la discusión anteriormente mencionada, en la presente tesis sostendremos la posición de Smolka y Amborski (2003:56) en considerar a la contribución por mejoras como un instrumento de naturaleza fiscal de recuperación de plusvalías en tanto permite al sector público recuperar el total o una parte del aumento en el valor de la tierra atribuible al esfuerzo comunitario.

Centrándonos en la Argentina<sup>14</sup>, Baer *et al* (2016) señalan que, en los últimos diez años, un número creciente de municipios han comenzado a implementar políticas de recuperación de plusvalías urbanas. Tal es el caso de los municipios de Tandil, Malvinas Argentinas, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Morón, San Fernando y Vicente López (todos pertenecientes a la provincia de Buenos Aires), Posadas (provincia de Misiones), Venado Tuerto, Santo Tomé, Rafaela y Rosario (pertenecientes a la provincia de Santa Fe), General Roca y San Carlos de Bariloche (Río Negro) y Río Grande en Tierra del Fuego

---

<sup>14</sup>Catenazzi y Gaggero (2006) realizan un análisis exhaustivo de las distintas iniciativas políticas para la implementación de políticas de recuperación de plusvalías en Argentina.



(Baer *et al*, 2016). A efectos del presente trabajo de investigación, se describirán los casos de Trenque Lauquen y San Carlos de Bariloche.

En el año 2009, el municipio de Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) a través de la Ordenanza Municipal 3184 comenzó a implementar la recuperación de plusvalías a través de un uso no convencional de la contribución por mejoras (Duarte y Baer, 2013). Tal como mencionamos anteriormente, la contribución por mejoras estuvo predominantemente orientada al recupero de los gastos ocasionados por las obras públicas<sup>15</sup> en un sector determinado; sin embargo, en el caso de Trenque Lauquen los hechos generadores de la contribución se ampliaron a otras acciones urbanísticas que generan valorización de las propiedades como el cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación que las anteriormente vigentes, el cambio de usos de inmuebles, el establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso y las autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados). Es así como el gobierno municipal amplió los hechos generadores de la contribución por mejoras proponiendo un uso no convencional de la misma (Duarte y Baer, 2016). Cabe destacar que el único marco jurídico con el que cuenta el municipio para la recuperación de plusvalías es la ordenanza citada.

El cálculo de la alícuota depende del hecho generador: así, en el caso de las obras públicas se prevé el pago del costo total de la misma prorrateado entre todas las propiedades beneficiadas mientras que en el caso de mayor constructibilidad el valor de la alícuota es la diferencia entre la “cantidad de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y los metros cuadrados totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia en metros cuadrados se le aplica el tributo, cuya base imponible es un 20% del valor del metro cuadrado de construcción” (Duarte y Baer, 2013:23). En el caso de los cambios de uso de inmuebles, la alícuota corresponde al 20% del valor fiscal de dicho inmueble y en el caso de las subdivisiones en áreas que cambiaron su zonificación, el tributo es el 12%<sup>16</sup> de los lotes del nuevo fraccionamiento.

En San Carlos de Bariloche ya la Constitución Provincial de Río Negro (1985) en su artículo 74 incorporaba la función social de la acción urbanística y la necesidad de la recuperación de plusvalías:

“la provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural mediante las siguientes pautas: la utilización del suelo debe ser compatible

---

<sup>15</sup> En el caso de Trenque Lauquen dichas obras son las obras de infraestructura, pavimentación, de equipamiento comunitario, y las nuevas plantas de tratamiento de efluentes y almacenamiento de agua corriente.

<sup>16</sup> Este 12% no contempla las cesiones correspondientes a espacios verdes, calles y equipamiento comunitario.

con las necesidades generales de la comunidad (...), el cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación de incrementos el valor originado por planes u obras del Estado” (artículo 74)

Sin embargo, recién en el año 2010 se sanciona la Ordenanza Municipal 2810 que estable el derecho del municipio a participar en la renta diferencial urbana aplicable a todas las personas (físicas o jurídicas) propietarias o poseedores de inmuebles que vieran incrementado su valor por una acción ajena al propietario o poseedor. Los hechos generadores se establecen como “aquellos actos político-administrativos que autoricen a particulares, ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento de las parcelas permitiendo una mayor área edificada”<sup>17</sup>: el establecimiento o la modificación de los parámetros urbanísticos del régimen de usos del suelo y de la zonificación territorial sobre parcelas determinadas, así como la incorporación a las áreas urbana y suburbana de los inmuebles del área rural y la incorporación al área urbana de los inmuebles clasificados como suburbanos; la autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación. Respecto a su instrumentación, se establece la obligatoriedad de realizar un convenio urbanístico en el que se detallarán las condiciones, obras a realizar, formas de pago y plazos.

El porcentaje de participación municipal en la renta diferencial urbana es del 30% del mayor valor real generado por la acción urbanística estatal<sup>18</sup> y las formas de pago podrán ser mediante la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/ o de áreas de recreación y equipamientos, priorizando el desarrollo urbano en los sectores más vulnerables de la sociedad, la transferencia al Municipio de una porción del inmueble objeto de la misma, u otro de igual valor al monto liquidado dentro del ejido municipal u otras formas de cumplimiento que satisfagan el interés de la ciudad y que no involucren el pago de sumas en efectivo. Es posible observar que la forma de pago predominante es el dinero en todos los hechos generadores, a diferencia del caso de Trenque Lauquen que establece el pago en tierras en aquellos casos de subdivisiones en áreas que cambiaron su zonificación. Otra cuestión por resaltar es que entre los hechos generadores no se incluyen las acciones directas del gobierno municipal respecto a la realización de obras e inversiones públicas (Medina, 2013) en tanto las mismas son contempladas en la Ordenanza Municipal 2145 del año 2011. Por último, cabe destacar que, en los casos de mayor aprovechamiento, no se incluyen a los proyectos hoteleros-turísticos y de pequeñas y medianas empresas ya que favorecen el desarrollo económico de la ciudad (siempre y cuando no atenten contra el desarrollo sustentable de la ciudad y la región)<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Artículo 2, Ordenanza Municipal 2810 del año 2010.

<sup>18</sup> Artículo 9, Ordenanza Municipal 2810 del año 2010.

<sup>19</sup> Para una mayor profundización en el debate sobre la excepción a los proyectos hoteleros, veáse Medina, 2013.

En síntesis, en el caso de San Carlos de Bariloche, la contribución por mejoras es utilizada en su uso convencional y se establece otra normativa y otra forma de recuperar plusvalías, como los convenios urbanísticos.

## **Capítulo 5. La isla grande de Tierra del Fuego, su construcción sociohistórica.**

Para adentrarse en la historia y la configuración social, política y económica de la ciudad de Río Grande es necesario primero pasar revista por la historia y la construcción de la provincia de Tierra del Fuego. Al respecto, Mastrocello (2008)<sup>20</sup> reconoce cuatro etapas históricas en el desarrollo de la isla, a saber: una primera etapa (1880-1920), la etapa fundacional, caracterizada por el surgimiento y expansión de la ganadería ovina y la fiebre del oro en el norte de la isla y el establecimiento del presidio (institución penal) en el sur; una segunda etapa (1920-1958) signada por el estancamiento económico; una tercera etapa (1958-1980) de reactivación económica a partir de la explotación de hidrocarburos y el incipiente comercio de bienes importados y la última etapa a partir de 1980 marcada por el desarrollo de la industria fueguina, la consecuente explosión demográfica y diversificación de la economía. Por otra parte, Hermida (2017) analiza la conformación del Estado Provincial de Tierra del Fuego y su impacto en el desarrollo local, a través de dos dimensiones: la configuración geopolítica y su especial vinculación con la dinámica de la conflictividad, en el periodo 1970 – 2015. Nos valdremos del aporte de ambos autores para analizar la construcción sociohistórica y económica de la provincia y de su aparato estatal, para luego adentrarnos en el análisis del régimen municipal fueguino.

La isla de Tierra del Fuego fue descubierta en el año 1520 por la expedición española liderada por Fernando de Magallanes. Habitada desde muchos siglos antes por los pueblos originarios Shelk'nams, Alacalufes, Haush y Yámanas, era un territorio poco conocido en el que las actividades productivas desarrolladas estaban relacionadas con los loberos, balleneros y pingüineros y la población estable se componía por los pueblos originarios anteriormente mencionados. Es recién a partir de 1881 con la firma del Tratado de Límites con Chile, que el interés argentino por la isla comenzó a cristalizarse en las expediciones realizadas y en la instalación de establecimientos oficiales.

La soberanía argentina en dicho territorio “comenzó a hacerse concreta a mediados del siglo XIX cuando Luis Piedrabuena comenzó a explorar regularmente e instaló un apostadero en San Juan de Salvamento, ubicado en la Isla de los Estados” (Gobierno de

---

<sup>20</sup> Si bien el autor realiza un análisis económico de la historia de Tierra del Fuego, consideramos que los datos históricos contenidos en su obra permiten cristalizar los procesos de construcción social, económicos y políticos de Tierra del Fuego.

Tierra del Fuego, A.e.I.A.S). En 1880 se crea el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y cuatro años después se crea su Gobierno (Antueno, 2015 en Hermida, 2017)

Es en 1870 que un grupo de misioneros anglicanos comandados por Thomas Bridge fundan la ciudad de Ushuaia, mientras que, en la zona norte de la isla, los misioneros católicos salesianos crearon la Misión Salesiana dando origen a la ciudad de Río Grande. La Misión es un establecimiento religioso que operó en suerte de centro de la zona norte por mucho tiempo y que albergó a muchísimos miembros de la comunidad originaria Shelk'nam que huían de los ataques del "hombre blanco" que por aquel momento exploraba la isla en busca de oro.

Es necesario mencionar que, a nivel nacional, este periodo estuvo signado por los orígenes del modelo agroexportador, modelo económico que actuó como escultor de toda la Argentina durante esa época en tanto los gobiernos nacionales de ese entonces estuvieron abocados, en su gran mayoría, a crear y/o garantizar las condiciones necesarias para que dicho modelo existiese. De esta forma, la Argentina se integró al mercado y a la economía mundial como productora de productos primarios, articulando así su sector productivo con las necesidades de Gran Bretaña (Mastrocello, 2008:65).

En este contexto, las actividades económicas predominantes en la isla eran la explotación del oro y la actividad ganadera. La fiebre del oro comenzó aproximadamente en 1885 de la mano de Julio Popper quien se constituyó en el principal explotador de este recurso en la zona norte de la isla; de hecho, el gobierno nacional liderado por Julio Argentino Roca le cedió tierras en dicha zona<sup>21</sup>, esta actividad tuvo su auge entre 1890 y 1910. Por otra parte, es necesario destacar que, en 1890, a través de la política de adjudicación de tierras implementada por Pellegrini<sup>22</sup>, numerosas tierras son adjudicadas a misioneros británicos.

En simultáneo (1890-1930), la actividad ganadera ovina comenzaba a tomar mayor impulso en la zona norte del Territorio Nacional:

---

<sup>21</sup> Dichas tierras, una vez Julio Popper muerto, terminaría en manos del español Menéndez.

<sup>22</sup> "La base del accionar oficial fue un conjunto de normas complementarias de la ley 817 que se había dictado en 1876, en las que se establecieron regímenes para el arrendamiento y también la venta de predios fiscales en todo el país. Para arrendar, se autorizaron fraccionamiento de hasta 20.000 hectáreas, previéndose la opción de compra por parte del arrendatario en caso de cumplimiento de ciertos requisitos. Para la venta se estableció un mecanismo de remates públicos, para extensiones de entre 2.500 y 40.000 hectáreas. El sistema posibilitó una rápida ocupación de tierras, a bajo costo para el Estado, y también la consolidación de un esquema de producción extensiva, con una estructura de la propiedad muy concentrada y grandes unidades económicas dedicadas a la cría ovina (...) Cuatro años antes del comienzo de esta política, el congreso nacional ya había efectuado en Tierra del Fuego una concesión a favor del Reverendo Bridges, en reconocimiento por su labor de casi tres décadas con los nativos y náufragos y por su cooperación en la fundación de la subprefectura de Ushuaia" (Mastrocello, 2008:70) Este último dato es importante en tanto dicho Reverendo fundó una Estancia en esas tierras, la Estancia Harberton que se convirtió en el primer establecimiento de la ganadería fueguina y Bridges en el primer criador lanar.

“a diferencia de la anterior, esta etapa define y caracteriza claramente la actividad central de la economía fueguina dentro del modelo económico de finales del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del siglo XX. Las diferentes formas de penetración del poder estatal en Tierra del Fuego impulsaron la incorporación formal y material de la Patagonia a la Nación, favoreciendo un proceso de ampliación de la frontera productiva de la ganadería ovina extensiva. Con la estancia como unidad productiva, se consolida el latifundio (...)” (Serie “Conociéndonos”, Gobierno de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S)

Es importante mencionar que la actividad económica de la zona norte de la isla dependía de las instalaciones portuarias de la ciudad chilena de Punta Arenas para poder comercializar sus productos. Esto abrió el juego, también, a que varios empresarios y productores de dicha ciudad se interesaran en la parte argentina de la isla; así, empresarios como Menéndez, Braun, Montes, entre otros, radicaron parte de sus negocios en la zona norte, de hecho, Menéndez estableció la primera estancia en la ciudad de Río Grande, denominada “La Primera Argentina”. La misma se situaba en la margen sur del río “Río Grande” y, con los años, se estableció allí también un frigorífico que dotaría a la ciudad de una actividad y ritmo económico sin precedentes. Según Mastrocello (2008) frente al escaso apoyo recibido por parte del gobierno nacional (salvo el eximirlos del pago de impuestos), muchas obras de infraestructura y de acondicionamiento del territorio recayeron sobre ellos. Esta última cuestión es de una importancia mayor en tanto se observa que la configuración y desarrollo de Tierra del Fuego fueron liderados por actores privados, específicamente por estancieros y comerciantes, mientras que el accionar estatal estuvo relegado, durante mucho tiempo, solo a la realización de expediciones, la eximición de impuestos y la adjudicación de tierras a dichos empresarios. Pareciera que el Estado argentino, en ese momento, se limitó a observar como los actores privados configuraban la isla austral.

A nivel político, luego del Tratado con Chile en 1881, una expedición argentina comandada por Augusto Laserre fundó una Subprefectura “llevando el control gubernamental de Buenos Aires al lugar y sentando las bases de la actual capital de la provincia” (Serie “Conociéndonos”, Gobierno de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S). Tal como sostiene Hermida:

“En términos de Oszlak, durante este periodo se institucionaliza la autoridad del Estado, como una extensión del Estado Nacional, estableciendo los mecanismos de coerción y monopolio del uso de la fuerza pretendidamente legítima. Es en este marco que los desarrollos de poblamiento de la Isla Grande de Tierra del Fuego se vincularon a las fuerzas de control, primero con la implementación de un sistema

carcelario que fue el eje del poblamiento en Ushuaia desde 1887 a 1947<sup>23</sup>, y luego con el establecimiento de bases militares de la armada en toda la isla, marcando a su vez una clara externalización del poder” (2017:67)

Cabe mencionar que en este periodo y hasta la década de 1920 se llevó a cabo en la Isla la masacre de cientos de miembros de los pueblos originarios por parte de numerosos estancieros: “se llegó a pagar hasta cinco libras esterlinas por cada indio muerto, fuera hombre, mujer o niño. Aunque los padres salesianos denunciaron las matanzas y sus reportes llegaron al Congreso Nacional, nada se hizo por detenerlas ni por castigar a los responsables”(Serie “Conociéndonos”, Gobierno de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S)

Con el ascenso del gobierno peronista (1946-1952), la industrialización por sustitución de importaciones se erige como modelo económico emergente. Es en este contexto que la presencia del Estado argentino en la Patagonia se hace cada vez mayor ya que dicha región comienza a ser vista como un activo estratégico para el desarrollo industrial del país y su modelo económico (Serie “Conociéndonos”, Gobierno de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S). En esta etapa y hasta la década de 1960, la actividad económica predominante será la actividad petrolífera a partir del descubrimiento, en 1949, de un pozo de petróleo y el comienzo de la explotación de la llamada Cuenca Austral por parte de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa nacional).

A nivel político, Hermida (2017) destaca que desde 1884 hasta 1943 el gobierno territorial fue ejercido, generalmente, por altos oficiales de la Armada Argentina<sup>24</sup>, situación que expresa la vinculación del Territorio Nacional con las fuerzas.

En 1957 Tierra del Fuego es declarada Territorio Nacional junto a la Antártida y las Islas del Atlántico Sur, lo que significó que el gobierno nacional continuaría designando a las autoridades de la isla. Un año después, el presidente Frondizi designa a Ernesto Campos como gobernador, un hito en la historia fueguina en tanto muchos lo catalogan como el gobernador que más hizo por la provincia (construyó los Hospitales Regionales, llevó a cabo numerosas obras de infraestructura, entre otros).

Desde 1969 hasta 1976 (con un impasse de dos años) gobernó la isla Gregorio Lloret quien fue el promotor del mercado inmobiliario tanto en Río Grande como en Ushuaia al lotear tierras fiscales dentro de los ejidos urbanos y complementando dicha política con el establecimiento de una sucursal del Banco Hipotecario Nacional (por ese entonces) en la isla. Tal como sostiene Mastrocello (2008:106) “como consecuencia de esto, la

---

<sup>23</sup> Este suceso fue uno de los primeros hitos del crecimiento y explosión demográfica de Tierra del Fuego en tanto que “la cantidad de habitantes fueguinos creció entre los censos de 1895 y 1914 a una tasa anual media del 90,8% (...) para el país en su conjunto, la tasa de dicho periodo fue del 37,5%” (Mastrocello, 2008:75)

<sup>24</sup> “Desde 1884, con la Gobernación de Félix Paz, hasta 1943, 9 de los 12 gobernadores que tuvo el Territorio Nacional fueron de extracción militar, en su mayoría pertenecientes a la Armada [...] y de 1943 a 1958 la totalidad de los 12 gobernadores fueron militares” (Hermida, 2017:67)

construcción privada recibió un fuerte impulso inicial, hasta el momento el Estado había sido el inversor casi único en el rubro”

Por último, hay que destacar que en esta etapa se observan numerosas acciones por parte de los gobernadores, para dotar a las ciudades de Río Grande y Ushuaia de la infraestructura necesaria (de hecho, el actual puente “Mosconi” que une a la zona norte de la ciudad de Río Grande con la zona de la Margen Sur, se construyó en este periodo) y de viviendas ya que con el denominado Instituto Territorial de Vivienda y Urbanismo<sup>25</sup> se construyeron numerosas viviendas en ambas ciudades.

En 1972 se sancionó la Ley Nacional 19.640 de Régimen de Promoción Económica para Tierra del Fuego con un claro objetivo: poblar el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y asegurar así la soberanía nacional. Recordemos que, en 1978, Chile y Argentina estuvieron al borde del inicio de una guerra por el dominio de numerosas islas en la zona de Tierra del Fuego y que la población residente en la parte argentina de la isla era, en su mayoría, chilenos. Así las cosas, el gobierno nacional se dispuso a motivar la migración interna hacia Tierra del Fuego:

“Este claro sistema beneficia tres funciones, la primera es la constitución de un complejo y moderno sistema burocrático administrativo que permita la regulación fiscal de una región que ha presentado históricamente el paso de gran cantidad de mercaderías por sus mares colindantes. Por otra parte, es una clara herramienta de control del desarrollo de la región por parte del Estado Nacional. Finalmente, y como ya fuera dicho, el fortalecimiento de una burguesía industrial que recibe las transferencias del Estado Nacional con la eximición de los impuestos nacionales” (Mastrocello, 2008 en Hermida, 2017:68)

Una de las consecuencias de esta ley es la generación, paulatina, de una pequeña burguesía local relacionada al sector comercial, inmobiliario y turístico, quienes se constituirán en los demandantes de la conformación del Estado Provincial (Hermida, 2017)

Otra de las consecuencias de la implementación de la ley, además de la radicación de numerosas industrias (no solo electrónicas sino también textiles, de plástico, entre otras), fue el alto crecimiento de la población en tanto dichas industrias demandaban mano de obra que no existía en ese momento en la isla, por lo que se generó un proceso de migración interna y de inmigración<sup>26</sup>:

“así como el presidio y la presencia militar marcaron la historia de la isla en las primeras siete décadas del siglo XX, la ley 19.640 de promoción al territorio nacional de Tierra del Fuego impera como principal factor en el desarrollo poblacional de la provincia desde los años ochenta hasta hoy” (Martínez, 2017:9)

---

<sup>25</sup> El INTEVU en tanto ente descentralizado, para la construcción de dichas viviendas recibió los fondos del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)

<sup>26</sup> La tasa anual media de crecimiento en el periodo 1980 y 1991 fue del 93%.

Tabla n°3: Variación poblacional total país y Tierra del Fuego, 1980-2010.

|                         | <b>1980/1991</b> | <b>2001/2010</b> | <b>Variación acumulada</b> |
|-------------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| <b>Tierra del Fuego</b> | 27.358           | 133.694          | 389%                       |
| <b>Total País</b>       | 27.947.446       | 40.518.951       | 45%                        |

Fuente: Martínez (2017)

Así, mientras que en el país la variación poblacional en el periodo 1980-2010 fue de un 45%, en Tierra del Fuego representa un 389%. Este crecimiento poblacional representó un desafío para el accionar estatal en materia de vivienda, de hecho, Mastrocello (2008:117) señala que “se empezaba a verificar un hondo desequilibrio entre la oferta de unidades y la demanda creciente, generando una situación que adquiriría ribetes críticos y que, con diversos matices, iba a perdurar en el tiempo”. Además, es necesario mencionar que, durante este periodo, la economía nacional no atravesaba uno de sus mejores momentos por lo que todas las acciones en materia de vivienda que recayeron en los gobiernos locales y en el gobierno provincial, dependían de los recursos provinciales y municipales (cuando otrora, había sido el Estado nacional quien había financiado este tipo de políticas).

Finck, *et al.* (2016) sostienen que el crecimiento y la dinámica poblacional de Tierra del Fuego presentan ciertas particularidades que la distingue del comportamiento agregado a nivel nacional. De esta manera, de los 13.527 habitantes que poseía Tierra del Fuego antes de la sanción e implementación del régimen de promoción económica, en 2010 la provincia ya contaba con un total de 127.205 habitantes, marcando así el mayor ritmo de crecimiento del país. Otra de sus particularidades es el crecimiento de la población urbana por sobre la rural; así en 1970, el 73,8% de la población de la provincia radicaba en áreas urbanas mientras que en 2010 esta proporción ascendió al 98,8%.

En definitiva, la implementación de la ley de Promoción Económica supuso un motor a la expansión del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, a través del crecimiento poblacional, la instalación de establecimientos productivos y de instituciones y organizaciones públicas y privadas. De hecho, son estas organizaciones, partidos políticos, cámaras empresariales y sindicatos quienes fueron los principales impulsores del proceso de provincialización del Territorio Nacional<sup>27</sup> (Hermida, 2017)

<sup>27</sup> Será la pequeña burguesía local el sector que “va a cimentar y profundizar la provincialización, que, en convergencia con una nueva clase política, van a llevar la ‘causa’ en el periodo democrático, basados en un discurso geopolítico y de tensión internacional”



En síntesis, se observa que en el desarrollo y la construcción de Tierra del Fuego ha predominado el accionar de actores privados tales como los comerciantes y estancieros. Tal como se mencionó anteriormente, fueron los comerciantes y estancieros quienes protagonizaron muchas obras de infraestructura de la provincia mientras que el accionar estatal estuvo relegado, en un primer momento, a la realización de expediciones, la eximición de impuestos y la adjudicación de tierras a dichos empresarios.

Retomando el proceso de provincialización, el 15 de mayo de 1990, mediante la Ley Nacional 23.577, el Congreso de la Nación Argentina declaró Provincia al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, convirtiéndose así en territorio autónomo. Un año después, el 28 de mayo de 1991 se promulgó la Constitución Provincial y el 10 de enero de 1992 asumió el primer gobernador provincial, José Arturo Estabillo del Movimiento Popular Fueguino<sup>28</sup>. Si bien el gobierno nacional asumió las deudas de la naciente provincia, lo cual permitió un margen de maniobra amplio para la gestión entrante, la misma tuvo que lidiar con ciertos obstáculos tales como un alto nivel de gastos fijos, en el que la gran cantidad de trabajadores estatales tenía un peso importante y la estructuración del poder judicial provincial, lo que ocasionaría graves problemas para las finanzas públicas provinciales. Es así como, durante la década de 1990, y junto con la provincialización, las estructuras estatales provinciales comienzan a ser edificadas.

En la década de 1990 la industria fueguina sufrió los avatares del modelo económico implementado a nivel nacional por el gobierno del presidente Carlos Menem (Partido Justicialista), un modelo centrado en la apertura económica, en el ingreso irrestricto de importaciones y en la no protección de la industria local, condiciones que golpearon a la industria fueguina. El corolario de esta situación surgió en la semana santa de 1995 cuando en una manifestación contra los despidos de obreros industriales en la ciudad de Ushuaia, la policía provincial reprimió a los trabajadores y asesinó a Víctor Choque, constituyéndose este en el primer asesinato por parte del Estado en democracia. Es decir, la isla no estuvo exenta a la convulsión social generada por el alto desempleo en el país durante este periodo, especialmente los hechos acontecidos en 2001 que tuvieron su correlato en la gran cantidad de despidos de las industrias locales y los numerosos episodios de conflictividad social en el ámbito privado y en el ámbito público (Rebón y Oyarzo, 2013 en Hermida, 2017:74)

---

(Hermida, 2017:70)

<sup>28</sup>El primer gobernador de la provincia fue José Arturo Estabillo (Movimiento Popular Fueguino) con dos mandatos durante el periodo 1991-1999; Carlos Manfredotti (Partido Justicialista) de 1999-2004, Jorge Colazo (Unión Cívica Radical) de 2004 a 2005, Hugo Cocco (Partido Justicialista) de 2005 a 2007, Fabiana Ríos (ARI, Afirmación para una República Igualitaria) de 2007-2011 y de 2011-2015 por el Partido Social Patagónico y Rosana Bertone (Frente para la Victoria) desde 2015 hasta la actualidad.

A partir del 2003 y de la implementación de un modelo económico orientando a la industria interna:

“especialmente entre 2003 y 2015 se redujo ampliamente la desigualdad por ingresos (Hermida, 2013) brindando altos niveles de empleo. Sin embargo, las desigualdades fueron trasladadas especialmente al espacio de la vivienda. Durante todo el periodo se manifestaron tasas de migración neta positiva (Hermida, Malizia y Van Aert, 2013), generando un nuevo proceso de crecimiento poblacional, especialmente en las áreas urbanas donde se desarrolla la actividad industrial” (Hermida, 2017:74)

En este contexto de crecimiento poblacional continuo especialmente en zonas urbanas, cobra mayor relevancia el preguntarse respecto a la forma en que los gobiernos locales fueguinos han gestionado su política de suelo urbano, base de cualquier política habitacional.

### **5.1 El régimen municipal fueguino y las potestades en la gestión del suelo.**

El marco jurídico del régimen municipal fueguino datada la época en que Tierra del Fuego era territorio nacional y estaba constituido por la Ley 236, Ley Orgánica de Municipalidades sancionada en 1984. Sin embargo, luego de la aprobación de la Constitución Provincial en 1991, comienza a regir el régimen municipal allí incorporado.

En la Ley Orgánica de Municipalidades (1984) del Ex Territorio Nacional se reconocían tres tipos de gobiernos locales: los municipios de primera categoría, lo de segunda categoría y las comisiones de fomento dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Para que un municipio sea de primera categoría debía contar con más de 500 inscriptos en el registro electoral de la ciudad, mientras que para poseer la categoría de segunda se necesitaban más de 200 inscriptos en dicho registro.

Los gobiernos locales contemplados son los municipios y las comunas. Mientras que para los municipios se establece un criterio numérico ya que los mismos deben constituirse sobre una población estable mínima de 2.000 habitantes<sup>29</sup>, para las comunas se establece el criterio numérico y además un criterio territorial: las comunas deben poseer una población estable mínima de 400 habitantes y su centro urbano debe estar a más de 30 kilómetros de un municipio<sup>30</sup>.

No sería arriesgado caracterizar a la Constitución Provincial fueguina como innovadora en materia de autonomía municipal en tanto la misma ya en 1991, cuatro años antes de la sanción de la Constitución Nacional de 1994, reconocía dicha autonomía:

---

<sup>29</sup> Artículo 170, Constitución Provincial.

<sup>30</sup> Artículo 171, Constitución Provincial.

“Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económica financiera de las comunidades. Aquellos municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución” (artículo 169)

Tierra del Fuego posee tres ciudades: Río Grande, Tolhuin y Ushuaia. Río Grande (al norte de la isla) y Ushuaia (al sur) poseen más de 10.000 habitantes, requisito indispensable para poder dictar su propia Carta Orgánica. En cambio, la ciudad de Tolhuin se convirtió en municipio en el año 2012 y todavía no cuenta con la población estable<sup>31</sup> necesaria para dictar su propia Carta Orgánica.

Respecto a las competencias atribuidas a los municipios, Iturburu (1999) reconoce tres sistemas para la determinación de las competencias municipales: el sistema de enumeración concreta que contempla las competencias municipales exclusivamente en las materias indicadas por la ley; el sistema de cláusula general en el que se reconocen la universalidad de la competencia municipal ya que se utilizan términos amplios para determinar de manera genérica la competencia municipal y el sistema mixto que implica una enumeración concreta seguida por una cláusula general que amplía las competencias.

En Tierra del Fuego se utiliza un sistema mixto<sup>32</sup> ya que se enumeran un conjunto de competencias exclusivamente municipales (artículo 173) e incorpora un inciso que establece como competencia municipal el:

“ejercer cualquier otra competencia de interés municipal que la Constitución no excluya taxativamente y en tanto no haya sido reconocida expresa o implícitamente como propia de la provincia, atendiendo fundamentalmente al principio de subsidiariedad del gobierno provincial con respecto a los municipios” (artículo 173, inciso 16)

En materia habitacional y urbano, la provincia reconoce como competencias municipales al planeamiento y desarrollo urbano y rural, la política de vivienda, el control de la construcción, el diseño y estética urbano, el uso de los espacios verdes, calles y subsuelos y la administración y distribución de las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal<sup>33</sup>. Es decir, que los gobiernos locales municipales tienen la potestad del planeamiento de la ciudad. Sin embargo, es necesario mencionar que la potestad de los municipios en la cuestión urbana antecede a la sanción de la Constitución Provincial ya que en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 se establece que “los Municipios

---

<sup>31</sup> Según el Censo 2010, Tolhuin cuenta con 3.004 habitantes.

<sup>32</sup> La inclusión de una cláusula general permite otorgar flexibilidad jurídica para que los municipios puedan asumir nuevas competencias (Iturburu, 1999) en un contexto de complejidad creciente y cambios continuos.

<sup>33</sup> Artículo 173 de la Constitución Provincial.

autónomos tendrán en el orden local un gobierno que será ejercido con independencia de todo otro poder y que estará a cargo de una rama ejecutiva, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y otra deliberativa, desempeñada por ciudadanos con el título de Concejal<sup>34</sup> (artículo 7). Este hecho es digno de relevancia en tanto, por un lado, la autonomía municipal es reconocida por el marco jurídico fueguino desde su Ley Orgánica de Municipalidades en 1984 hasta su Constitución Provincial de 1991, años antes que la autonomía municipal sea reconocida por la Carta Magna Nacional<sup>35</sup>, mientras que, por otro lado, cristaliza un hecho histórico-político: la existencia de las municipalidades fueguinas antes de la creación de la provincia.

Es necesario señalar que la Constitución Provincial fueguina plantea que “todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar”, por lo que el Estado Provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra<sup>36</sup>. Sin embargo, en su artículo 82 dispone que las tierras fiscales y su explotación tienen un fin económico, destinado principalmente a la actividad agropecuaria, por lo que parece no priorizarse el uso con fin habitacionales y/o social.

Cinco años después de sancionada la Constitución Provincial, se estableció el régimen de administración y disposición de tierras fiscales de la provincia<sup>37</sup>. El objetivo es la incorporación de las tierras al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales conforme a los objetivos de seguridad y defensa nacional establecida por las Leyes Nacionales 18.575, 21.900 y 23.554. Nuevamente, el eje rector del manejo de las tierras fiscales es la cuestión económica. Pero, por otro lado, el mismo año mediante la Ley Provincial 323 se transfiere el dominio de las tierras urbanas fiscales de la Provincia a los Municipios y Comunas, facultándolos a establecer el sistema de adjudicación de tierras fiscales urbanas según sus ordenanzas y Cartas Orgánicas. Así, la Provincia materializa como competencia municipal el manejo de las tierras fiscales urbanas dentro del ejido municipal. En este punto, es importante resaltar que a partir de la sanción de la Constitución Provincial en 1991 y el traspaso del dominio de las tierras fiscales en 1996, los municipios cuentan con facultades respecto a la política local urbana y de suelo; sin embargo, diez años después de haber recibido dicha competencia, en 2006

---

<sup>34</sup> Artículo 7, ley territorial n° 236.

<sup>35</sup> La Constitución Nacional Argentina establece en su artículo 5 que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Además, establece, en su artículo 123 que “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero”.

<sup>36</sup> Artículo 23 de la Constitución Provincial.

<sup>37</sup> Ley provincial n° 313.

el municipio de Río Grande sanciona su Carta Orgánica, documento central donde se establecen los ejes rectores del accionar del Municipio en materia urbana y de suelo.

## **Capítulo 6. La ciudad austral de Río Grande.**

### **6.1. Configuración urbana y construcción de ciudad.**

La ciudad de Río Grande se sitúa en la zona norte de la provincia argentina de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En términos geográficos, la ciudad está rodeada de barreras urbanas naturales como el curso de agua del río "Río Grande" que atraviesa y divide la ciudad<sup>38</sup> y por el mar argentino; además está rodeada por barreras sociales constituidas por la propiedad privada de tierras en manos de estancieros, tierras dedicadas en su mayoría a la ganadería ovina.

Los primeros habitantes de la zona, además de los pueblos originarios, fueron los buscadores de oro como Julio Popper, quien llegó a la zona a través de una expedición en 1886 y el Monseñor Fagnano quien estableció en 1893 la Misión Salesiana, un establecimiento religioso que recibía y daba asilo a los miembros de la comunidad Shelk'nam, perseguidos por los buscadores de oro y estancieros. Por último, cabe destacar la creación de la Estancia Primera Argentina en la margen sur del río, por el estanciero José Menéndez.

Producto de la creciente actividad comercial de las estancias instaladas en la zona y de la actividad extractiva (oro), se funda en 1921 la Colonia Agrícola de Río Grande y siete años después se creó su primer Comisión de Fomento, la cual estuvo compuesta solo por un argentino, Federico Ibarra (el resto eran dos españoles, Manuel Anllo y Francisco Bilbao y el belga Eduardo Van Aken).

Respecto a la organización política del Municipio de Río Grande desde el año 1928 a 1950 las autoridades locales eran los presidentes de la Comisión de Fomento; a partir de 1950 hasta 1969 se los denominó Comisionados Municipales y a partir de 1969 hasta la fecha Intendentes<sup>39</sup>. El Municipio de Río Grande adquiere la autonomía municipal plena en el año 2006 cuando sanciona su Carta Orgánica. En la misma establece que el Municipio organiza sus instituciones bajo la forma representativa, republicana, democrática y participativa de gobierno (artículo 2); además que es independiente de todo otro poder en

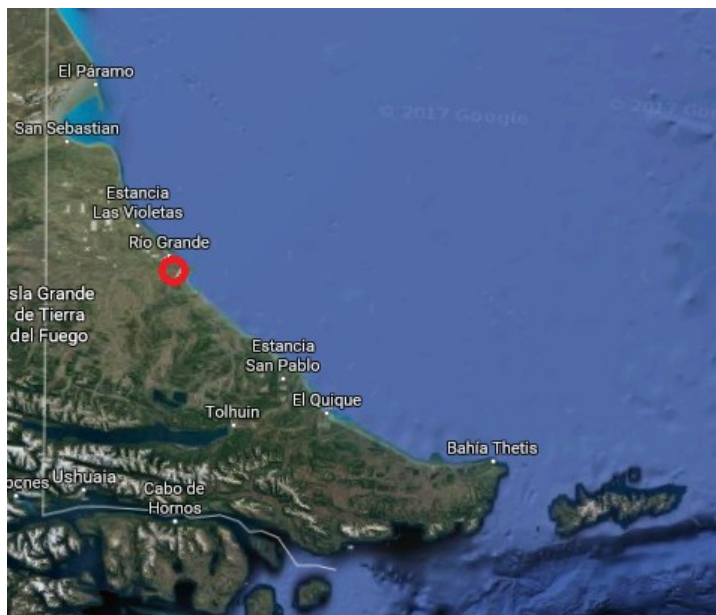
---

<sup>38</sup>"Al mismo tiempo los meandros del río generan diversas superficies sobre las cuales no se puede avanzar ya que en algunos casos constituyen zonas inundables. La localización de viviendas en zonas inundables se da principalmente en la Margen Sur" (Martínez, 2017:118)

<sup>39</sup> Intendentes de Río Grande: Néstor Nogar (1969-1973), Alberto Vicente Ferrer (1973-1976); J. Saralegui (Interventor, 1976); Alberto Vicente Ferrer (1976-1981); Juan Carlos Apolinaire (1981-1983); Heraclio Lanza (1983); Lucio Marcolini (1983), Esteban Martínez (1983-1991); Mario Jorge Colazo (1991-1999), Jorge Martín (1999-2011) y Gustavo Melella (2011-actualidad)

el ejercicio de sus atribuciones y que ejerce todas las funciones que le competen de conformidad con su naturaleza y fines. El Departamento Ejecutivo se encuentra conformado por el Intendente y el poder legislativo por el Concejo Deliberante que actualmente cuenta con siete concejales.

Imagen n°1: Provincia de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S.



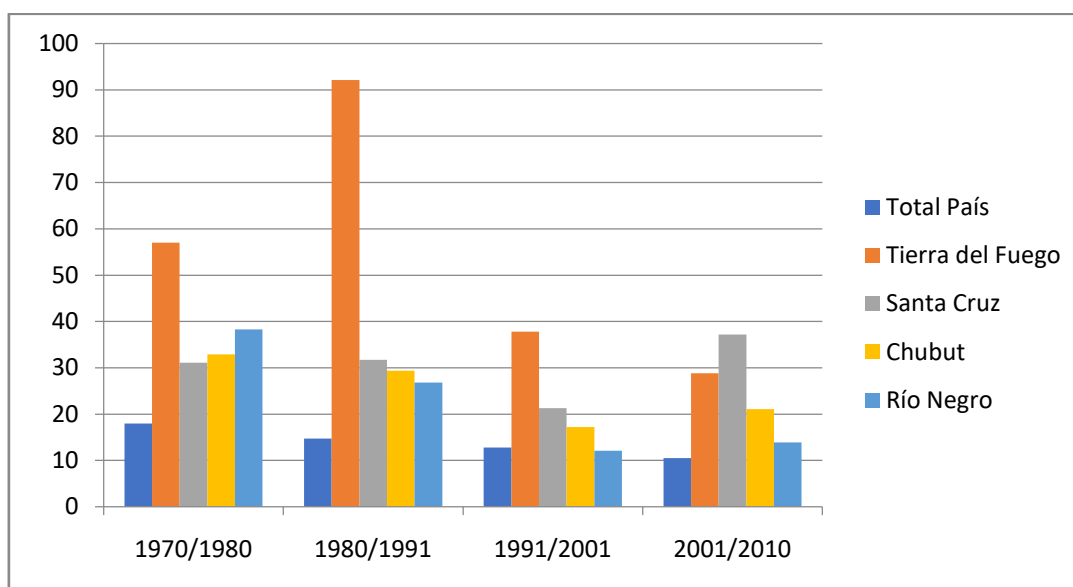
Fuente: Google Maps.

Respecto al crecimiento de la ciudad, Río Grande ha crecido al ritmo de las corrientes migratorias, promovidas en un primer momento por la actividad ganadera y petrolera y luego por la sanción de la Ley Nacional 19.640 de Promoción Económica de Tierra del Fuego, en 1972. En este sentido, es posible identificar dos actividades principales en su perfil económico-productivo: en primer lugar, la actividad predominante es la industrial debido a la Ley Nacional 19.640, comúnmente llamada de Promoción Económica la cual establece un régimen especial para promover el establecimiento de industrias en la ciudad. El Parque Industrial de Río Grande se compone de alrededor de 40 fábricas: la mayoría son electrónicas, metalmecánicas, plásticas y textiles (aunque también se pueden encontrar pesqueras y otros rubros). De esta forma, dicha Ley de Promoción Industrial se ha convertido en el motor del crecimiento de la ciudad de Río Grande y promotor de empleo local. En segundo lugar, se encuentran las actividades pertenecientes al campo de la agricultura y ganadería, en especial la producción de lana de oveja. En los alrededores de la ciudad, las numerosas estancias se constituyen en los productores primarios de ovinos para esquila y venta de lana como también para venta de carne. De esta forma, en las mismas solo se crían los ovinos para su posterior esquila o venta como

carne, mientras que la lana obtenida es enviada al Polo Textil de Trelew donde se realiza el lavado y peinado de la lana para su posterior exportación (principal fin) o distribución en el mercado interno (orientado a las industrias textiles). Por último, actividades como la pesca artesanal (róbalo y pejerrey) y otras formas de explotación de los recursos naturales como gas y petróleo también se constituyen en actividades de la ciudad.

El impacto de la ley de Promoción Económica en la dinámica demográfica de la provincia y de la ciudad, se evidencia en los valores del crecimiento poblacional en Tierra del Fuego. Tal como puede observarse en el graficon° 1 la provincia de Tierra del Fuego presentó un salto demográfico en los periodos intercensales de 1970/1980 y 1980/1991 con una tasa de crecimiento anual del 57 por ciento y 92,1 por ciento respectivamente, valores que se sitúan por encima de la tasa de crecimiento a nivel país (18 por ciento para el primer periodo intercensal analizado y 14,7 para el segundo) y de las demás provincias patagónicas.

Gráfico n° 1. Tasa de crecimiento anual por periodo intercensal en total del país y provincias patagónicas.



Fuente: elaboración propia en base a Finck, *et al.* (2016)

Asimismo, dentro de la provincia de Tierra del Fuego, la ciudad de Río Grande ha sido el centro urbano que más ha crecido y esto puede atribuirse a que es la ciudad industrial de la provincia, es decir, el lugar físico en el que se han radicado una gran cantidad de empresas industriales. Se observa así en la tabla n° 4 que la tasa de crecimiento anual de la ciudad de Río Grande en el periodo intercensal 2001-2010 es de 26,3%, superando no sólo la tasa provincial de 26 por ciento sino también la nacional de 11,4 por ciento, es decir, la duplica y más. Asimismo, se estimó que, en el año 2015, la

cantidad de habitantes en Río Grande ha ascendido al número de 93.400 (Martínez, 2017:19). Esta situación representa un desafío para el accionar estatal en materia de hábitat y vivienda.

Tabla n° 4. Población total y tasa de crecimiento anual medio, país y Tierra del Fuego. 2001 y 2010.

| Unidad territorial | Año 2001 | Año 2010 | Tasa de crecimiento anual medio |
|--------------------|----------|----------|---------------------------------|
| Río Grande         | 52.681   | 66.475   | 26,3                            |
| Tolhuin            | 1.382    | 2.949    | 88,4                            |
| Ushuaia            | 45.430   | 56.593   | 24,9                            |
| Antártida e I.A.S  | 163      | 207      | 27,1                            |
| Sin gobierno local | 1.423    | 981      | -40,7                           |
| Total provincia    | 101.079  | 127.205  | 26                              |

Fuente: elaboración propia en base al Informe de Resultados Censo 2010 del Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande.

Es importante destacar la relación y dinámica entre la población rural y urbana de la provincia donde se asiste a un proceso de incremento de la última en detrimento de la población rural. Así, las autoras señalan que:

“hacia 1970, el 73,8% de la población de la provincia pertenecía al ámbito urbano, mientras que, en 2010, esta proporción asciende al 98,8%. El elevado crecimiento poblacional sumado a que la población de la provincia es predominantemente urbana, inevitablemente repercute en la producción de ciudad, esto es, en la generación de suelo urbano con los correspondientes servicios para la localización de esta población en crecimiento” (Finck, *et al.*, 2016: 6-7)

Este proceso de crecimiento poblacional (tanto por migración como vegetativo<sup>40</sup> también) ha sido acompañado por un proceso de construcción y expansión de la ciudad en la que han intervenido diversos actores con lógicas diferentes (Pírez, 1995): actores privados guiados por la lógica de la ganancia, actores sociales orientados por la necesidad de satisfacer la demanda de vivienda y actores estatales orientados por la lógica política (plasmado en la política habitacional y de suelo del municipio). Así, Río Grande se fue construyendo al calor de las relaciones entre dichas lógicas donde se destaca que también en este periodo post 1972, los procesos de urbanización de la ciudad fueron liderados, en

<sup>40</sup> Río Grande posee una población joven, donde la proporción de la población menor de 15 años es más alta que la media nacional (Informe Estadístico Censo 2010, Municipalidad de Río Grande)



mayor medida, por las iniciativas de los actores privados a través de la venta de tierras en el mercado inmobiliario, la lógica de la necesidad cristalizada en los procesos de autoproducción social del hábitat y la lógica estatal del nivel provincial por medio de la construcción de barrios de carácter social (Debia y Lobato, 2014).

Tabla n° 5. Comparativo de expansión urbana y tejidos residenciales a nivel país y Río Grande 1991-2010

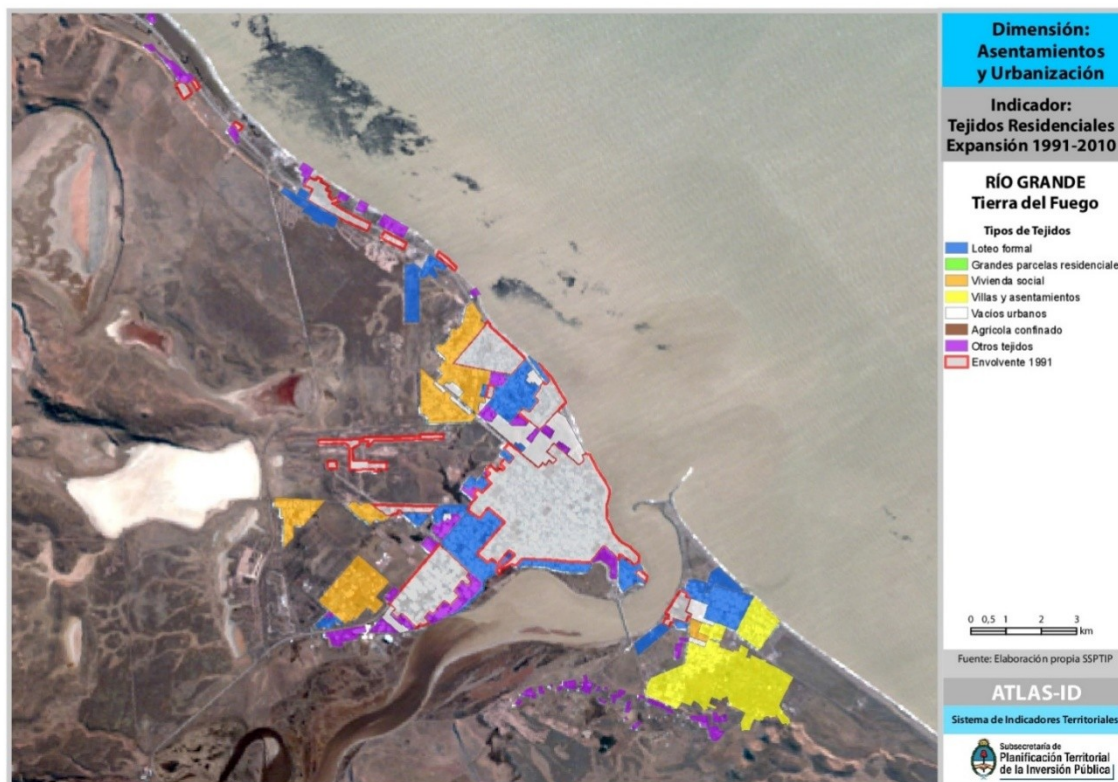
| Expansión urbana de la ciudad de Río Grande 1991-2010 |                                      |                    |
|---|--------------------------------------|--------------------|
|   | Valores media nacional <sup>41</sup> | Valores Río Grande |
| Loteo formal  | 32%                                  | 36%                |
| Grandes parcelas residenciales                        | 28%                                  | 0%                 |
| Vivienda social                                       | 16%                                  | 13%                |
| Villas y asentamientos                                | 4%                                   | 26%                |
| Vacios urbanos  | 20%                                  | 11%                |

Fuente: elaboración propia en base a información de tejidos residenciales de Atlas ID.

Esta situación se evidencia en la tabla n° 5 que demuestra el peso de los tejidos residenciales en la expansión urbana de la ciudad, donde el loteo formal implicó, en el periodo 1991-2010, el tejido residencial con mayor preponderancia en la expansión de Río Grande, seguido por los barrios informales (identificado por el Atlas ID como villas y asentamientos) y por la producción provincial de vivienda social, en última instancia. Lo anterior da cuenta de la ausencia de acciones estatales a nivel municipal de producción de suelo urbano con fines habitacionales hasta el año 2010.

<sup>41</sup> Se seleccionaron diez ciudades de acuerdo a su jerarquía urbana (Atlas ID). Las mismas pertenecen a la provincia de Buenos Aires (Mercedes, Navarro, Tandil), Entre Ríos (Paraná), Santa Fé (Venado Tuerto), Mendoza (Gran Mendoza), San Juan (Gran San Juan), Chaco (Presidencia Roque Saenz Peña), Corrientes (Esquina y Gran Corrientes), Misiones (Gran Posadas), Catamarca (Catamarca), La Rioja (La Rioja), Salta (San Ramón de la Nueva Orán), Tucumán (Gran Tucumán), Chubut (Sarmiento, Trelew-Rawson), La Pampa (General Pico), Neuquén (Neuquén), Río Negro (San Carlos de Bariloche y Cippolletti) y Tierra del Fuego (Río Grande)

Imagen n° 2: Tejidos residenciales, expansión 1991-2010 en Río Grande, Tierra del Fuego.



Fuente: Atlas ID.

Es importante volver a señalar que en la configuración urbana de Tierra del Fuego y específicamente Río Grande, la acción del sector privado (estancieros, buscadores de oro, comerciantes) fue predominante por lo menos hasta 1972, momento en que se sanciona la ley 19.640. De hecho, es menester destacar que la política de adjudicación de tierras llevada a cabo por el gobierno nacional argentino desde 1880 hasta comenzado el siglo XX, favoreció la concentración de las tierras en un puñado de propietarios.

A nivel territorial, el crecimiento poblacional se expresa en la expansión de la mancha urbana de la ciudad. La misma en el periodo 2006-2016, es decir, el periodo posterior inmediato luego de las tomas de tierras en la margen sur de la ciudad se expandió hacia el noreste por un lado y hacia el sureste, por el otro, pasando de 13,5 km<sup>2</sup> a 25,25 km<sup>2</sup>, es decir, un incremento del 85% de la superficie urbanizada (Martínez, 2017). Otra de sus

características es que en este periodo la densidad habitacional disminuye de 5.057,23 habitantes por km<sup>2</sup> a 3.770,15 habitantes por km<sup>2</sup> (Martínez, 2017: 61), denotando una expansión extensiva al incorporar nuevas áreas al entramado urbano.

Imagen n° 3: Evolución de la mancha urbana de Río Grande 2006-2016



Fuente: Martínez (2017)

Esto evidencia que Río Grande se ha expandido a través de un patrón de expansión de baja densidad y discontinuo, lo que genera ciudades insostenibles económicamente, insustentables ambientalmente y fragmentadas socialmente (Atlas ID).

Por otra parte, si se comparan los valores de la expansión urbana de Río Grande con los de la media nacional es de notar que el lugar ocupado por la autoconstrucción de barrios informales y villas se destaca en el caso fueguino mientras que en la media nacional queda en último lugar como tejido residencial que opera en la expansión urbana. Es decir, mientras que en la media nacional las mayores áreas de expansión urbana están destinadas a los loteos formales y grandes parcelas residenciales, lo que indica que se dirigen a sectores de ingresos medios-altos, en Río Grande dichas áreas están destinadas tanto al loteo formal como a los barrios informales y asentamientos, lo que cristaliza no

sólo una forma de hacer ciudad sino también la posible existencia de dificultades para acceder a suelo urbano por gran parte de la población riograndense.

Las estrategias de autoproducción social del hábitat y la construcción de barrios informales es una práctica social que posee una larga tradición en la ciudad (y en la provincia) ya que hasta mediados de la década de 1990 el mecanismo principal de acceso a la tierra implicaba la ocupación de hecho de un terreno o lote<sup>42</sup> y luego la introducción de mejoras en el mismo para solicitar el permiso de ocupación precaria y adjudicación (Informante clave de la Municipalidad). Este tipo de modalidad va a estar caracterizada por la construcción de viviendas “móviles” comúnmente llamadas casillas; las mismas consisten en una construcción “en seco” a partir de una estructura de madera o metal sobre una base o “trineo” de madera que permite movilizar la vivienda de un terreno a otro.

Finck, *et al.* (2016) reconocen que luego del establecimiento y principal origen de la ciudad en la margen sur del río “Río Grande” y en el llamado “casco viejo” (centro comercial y de servicios), el crecimiento urbano de la ciudad se dio, en mayor medida, hacia la zona norte hasta mediados de los años 2000. Es posterior a 2005 que la ciudad comenzó a expandirse hacia el sur (a partir de la lógica de la necesidad) y hacia el oeste a partir de iniciativas del poder público tanto de nivel nacional como provincial y municipal.

## **6.2. La política de suelo urbano en el periodo 1991-2005.**

Durante el periodo del ex territorio (periodo previo a la provincialización) el Municipio rigió su política de suelo a través de Leyes Territoriales y de ciertas ordenanzas que expresan la existencia de un Código de Edificación<sup>43</sup> y otras orientadas a crear un sistema de normativas tendientes a facilitar que todo fraccionamiento y tratamiento de tierra dentro del ejido municipal se realice de acuerdo a acciones que protejan y mejoren el medioambiente<sup>44</sup>. Por otra parte, se constatan acciones tendientes desde el gobierno local hacia la creación de una Comisión Ad- Honorem para la realización del planeamiento urbano de Río Grande y su posterior aprobación a través del Plan Urbanístico Municipal<sup>45</sup>. Sin embargo, no se ha encontrado ninguna normativa que dé cuenta de la real existencia de dicho Plan.

Luego, en 1988 se constituye el primer antecedente en materia de planificación

---

<sup>42</sup>Esta situación se cristaliza en la primera declaración de emergencia habitacional de las tierras urbanas y rurales provinciales. A través de la Ley Provincial 273 del año 1995 se autoriza al Estado en todos sus niveles a pedir judicialmente el desalojo de sus tierras fiscales ocupadas ilegalmente y la aplicación de una multa para todo asentamiento ilegal nuevo.

<sup>43</sup> Ordenanza Municipal 161 del año 1982.

<sup>44</sup> Ordenanza Municipal 415 del año 1988.

<sup>45</sup> Ordenanza Municipal 303 del año 1987

urbana a través del armado del Diagnóstico Expeditivo S.V.O.A (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación) y el Esquema de Ordenamiento Urbano de la ciudad que fue elaborado en 1990 pero recién puesto en vigencia en el año 2000. En síntesis, lo anterior evidencia que Río Grande no contó con un Código de Planeamiento Urbano hasta el año 2000.

Si nos situamos en el primer objetivo de la política de suelo urbano, esto es la regulación y administración de la ciudad, específicamente en la dimensión de instrumentos de planificación, se observa que en 1997, un año después que la provincia descentralizara en los gobiernos locales fueguinos el manejo de las tierras fiscales, se crea la Dirección Municipal de Tierras, ente gubernamental encargado de la administración de las tierras fiscales del Municipio como así también de la “recepción y contralor de todas las solicitudes para la adquisición de predios dependientes de la Municipalidad, como así también de realizar la adjudicación, transferencia de titularidad o desadjudicación de los mismos, cualquiera fuere su destino”<sup>46</sup>. Es llamativo el hecho que en la ordenanza municipal de creación de dicha Dirección se evidencia la importancia otorgada por el gobierno local a la radicación de industrias y al uso industrial del suelo por sobre el residencial:

“(…) resulta conveniente dictar las disposiciones que reglen la política de adjudicación para el asentamiento de industrias y actividades de interés municipal y provincial en el Parque Industrial (...), como así mismo crear el marco regulador para el otorgamiento de predios destinados a viviendas unifamiliares e instituciones”<sup>47</sup>

Asimismo, esta ordenanza municipal es la norma que se aplica a los procesos de regularización de las tierras fiscales urbanas y permite la adjudicación en venta de las tierras pertenecientes al dominio privado del Municipio, a precios subsidiados.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2000 se creó el Código de Planeamiento del Territorio Municipal<sup>48</sup>. Dicho Código se basa en el denominado Esquema de Ordenamiento del Territorio Municipal confeccionado en el año 1990 como producto del “Diagnóstico Urbano para la ciudad de Río Grande” realizado en conjunto con la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación en 1988.

El mismo tiene como objetivos garantizar una estructura espacial, para lograr el desarrollo social, económico, cultural y ambiental, eficaz y equitativo; preservar y ordenar el medio ambiente urbano y rural del territorio municipal; consolidar la ciudad, prever la expansión conteniendo el crecimiento indiscriminado, especialmente el crecimiento en

---

<sup>46</sup> Ordenanza Municipal 895 del año 1997

<sup>47</sup> Ordenanza Municipal 895 del año 1997.

<sup>48</sup> Ordenanza Municipal 1258 del año 2000 (Derogada por Ordenanza Municipal 2863 del año 2011, normativa que crea el Plan de Desarrollo Territorial que será analizado más adelante)

islas que genera área vacantes y deprimidas dentro de la ciudad; crear los mecanismos legales, administrativos y económicos financieros para dotar al gobierno municipal de una efectiva acción urbanística, entre otros.

Nos parece importante transcribir algunos fragmentos de dicho Código para comprender o al menos aproximarnos a la visión de la ciudad plasmada allí:

“El Gobierno Comunal tiene un compromiso: el desarrollo armónico del espacio natural; no puede mantenerse ajeno a la situación creada por la falta de anteriores provisiones de ordenamiento territorial; lo que ha dado lugar a la ampliación desproporcionada y desordenada de Río Grande, con el consiguiente desequilibrio humano y económico”

“La política urbana debe, en este sentido, encuadrarse en la rehabilitación de áreas deprimidas debajo de los niveles mínimos de calidad de vida, la creación de reservas de tierras públicas para equipamiento, la vitalización de centros barriales a través de la obra pública, la descentralización de servicios y una sostenida política de inversiones generadora de actividades y de recursos que apunten a la reactivación de la ciudad”<sup>49</sup>

En estos fragmentos se cristaliza que la situación crítica de la ciudad de Río Grande respecto a su crecimiento y política urbana data desde muy temprano, producto de los flujos migratorios constantes y de una acción pública que no ha podido hacer frente a la demanda habitacional ocasionada por dichos movimientos migratorios. Este Código tuvo vigencia hasta el año 2011 en el que se aprueba el Plan de Desarrollo Territorial.

En cuanto a las acciones tendientes al control de uso de suelo, el sistema de uso de suelo de la ciudad fue establecido recién en el año 1995<sup>50</sup>. Al igual que la mayoría de las ordenanzas municipales que regula el uso de suelo en Argentina, en Río Grande se estableció la clasificación del territorio municipal en áreas rurales, subrurales, suburbanas y urbanas. Estas últimas, según la ordenanza anteriormente citada, tienen un uso de suelo principal que es el residencial y un uso de suelo secundario que comprende a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

En el año 2000 se sanciona la creación del Departamento de Uso de Suelo (dependiente de la Dirección de Planeamiento Urbano y Arquitectura) como área municipal que debía regular el uso del suelo dentro del ejido urbano<sup>51</sup>. Sin embargo, al día de la fecha dicho Departamento no fue creado. Es importante resaltar que gran parte de la normativa durante este periodo corresponde a ordenanzas sobre la regulación del uso y ocupación desuelo<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Esquema de Ordenamiento del Territorio Municipal (1990) Ordenanza Municipal 1258 del año 2000

<sup>50</sup> Ordenanza Municipal 771 del año 1995.

<sup>51</sup> Ordenanza Municipal 1353 del año 2000.

<sup>52</sup> Se encontraron, además de las ya mencionadas en el cuerpo del trabajo, dieciocho ordenanzas municipales en este periodo orientadas a la regulación y el control de los usos de

Por último, durante este periodo se han instrumentado acciones para reordenar la zona del Parque Industrial de la ciudad en tanto se vislumbra la necesidad de replantear los objetivos y las finalidades de los usos y concesiones de los terrenos en dicho parque<sup>53</sup>.

En la dimensión de instrumentos fiscales que tienen como objeto la regulación del suelo urbano, la normativa que reguló durante este periodo el sistema fiscal del Municipio es la ordenanza fiscal<sup>54</sup> sancionada en 1993 y estipula dos impuestos que son relevantes para nuestro análisis: un impuesto a los terrenos baldíos y el cobro de la contribución por mejora. Este último es definido como el impuesto a abonar a raíz del “beneficio de mejoras hechas por la Municipalidad y mayor valor que adquieran los inmuebles ubicados en la zona de influencias de las obras, instalaciones o servicios públicos”<sup>55</sup>. Respecto al impuesto a los terrenos baldíos, caben destacar dos cuestiones: primero, hay una constante en el periodo de ordenanzas municipales que reactualizan el cálculo del impuesto y segundo, el mismo es de especial valor ya que contribuye a desalentar la especulación inmobiliaria, tal como lo estipula la Carta Orgánica Municipal en su artículo 63.

Por otro lado, en el año 2005, frente a la gran cantidad de inmuebles en estado de abandono en el parque industrial de la ciudad, y no afectados a ninguna actividad comercial o productiva, se crea el impuesto a los inmuebles improductivos del Parque Industrial<sup>56</sup>. Es interesante resaltar que en los considerandos de dicha norma se expresa que la mayoría de esos inmuebles fueron adquiridos por sus dueños a un bajo precio por tratarse de tierras fiscales y que, con el fin de fomentar el desarrollo de actividades industriales, el Municipio realizó las obras de infraestructuras de servicios para dichos terrenos casi sin costo alguno para sus propietarios.

Respecto a las acciones orientadas a la producción de suelo urbano, encontramos que durante el periodo son numerosas las iniciativas del Concejo Deliberante de la ciudad para instruir al municipio a la compra de tierras. Ejemplo de ello es la Ordenanza Municipal 1872 del año 2004 que solicita al Departamento Ejecutivo local la utilización de un mínimo de un tercio de los fondos disponibles de las Cuentas Especiales para la compra de tierras con un plazo de nueve meses para su efectiva realización. Sin embargo, esta normativa no se tradujo en acciones concretas; de hecho, en los considerandos de la Ordenanza Municipal 1848 del año 2004 se explicita que desde 1994 hasta el año 2004 no se registraron acciones por parte del municipio para la adquisición de tierras para nuevas urbanizaciones.

En materia de permuta, en el año 2004 se realizó el convenio de permuta de tierras

---

suelo.

<sup>53</sup> Ordenanza Municipal 1541/09.

<sup>54</sup> Ordenanza Municipal 626/93.

<sup>55</sup> Ordenanza Municipal 626/93, artículo 203.

<sup>56</sup> Ordenanza Municipal 2154/05.



entre el Municipio y un privado para la creación del Banco de Tierras Municipal. Dicha transacción tuvo como resultado la obtención por parte del Municipio de tierra de uso suburbano (que luego debió convertirlo y cambiar su uso a suelo urbano) y la posterior constitución del Barrio Chacra XI<sup>57</sup>.

Imagen n°4: Barrio municipal “Chacra XI”



Fuente: elaboración propia en base a una imagen extraída de Google Earth.

Chacra XI se constituyó así en el primer loteo municipal en el que el municipio adjudicó terrenos a familias inscriptas en la Dirección de Tierras Municipal<sup>58</sup>, y en el año 2013, a través de un convenio con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de Nación y el Instituto Provincial de Vivienda, el Municipio de Río Grande construyó veinte (20) viviendas en dicho Barrio<sup>59</sup>.

En una tercera dimensión de la política de suelo urbano, encontramos que en materia

---

<sup>57</sup> Ordenanza Municipal 2204 del año 2004.

<sup>58</sup> “El Municipio les generó un problema a esas familias y no una solución porque se les entregó, se les adjudicó un terreno y ellos debían construir en un periodo de tiempo determinado para que no caiga la adjudicación, y esas familias en su mayoría no contaban con los recursos para construir. Entonces en lugar de darles una solución, se les dio un problema” (informante clave de la municipalidad)

<sup>59</sup> Ordenanza Municipal 3159 del año 2013.



de cambios de uso de suelo se sancionaron dos normativas al respecto. La primera de ellas establece el cambio de uso de suelo suburbano a urbano en parcelas destinadas a la construcción del Barrio Chacra XIII por parte del Instituto Provincial de Vivienda en el año 2001<sup>60</sup>. Además, en el año 2003, se faculta al Municipio a efectuar el cambio de uso de suelo suburbano a urbano de parcelas situadas en la zona sur de la ciudad y a celebrar convenios con los propietarios de dichas tierras para la permuta de estas para el Banco de Tierras Municipal a cambio de la ejecución, por parte del Municipio, de obras de infraestructura de base con maquinaria, mano de obra y recursos propios<sup>61</sup>.

Por otra parte, es necesario señalar que no se encontró, durante este periodo, normativa que respalde la creación de nuevos instrumentos fiscales que habiliten al municipio a la adquisición de tierras para urbanizar.

Respecto a la desafectación de espacios verdes, se observan en el periodo 1991-2005 un total de 51 ordenanzas municipales en la materia. De ese total, una gran mayoría corresponde a normativa orientada hacia la ejecución de obras de servicios públicos (como la construcción de calles y paseos<sup>62</sup>), instituciones públicas (como la construcción de escuelas<sup>63</sup>, establecimientos del poder judicial provincial<sup>64</sup>, del Instituto Provincial de Vivienda<sup>65</sup>, Concejo Deliberante<sup>66</sup>) y equipamiento comunitario (como la construcción de espacios para juntas vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil tales como asociaciones, cooperativas, entre otros<sup>67</sup>). En segundo lugar, se encuentran las desafectaciones sin especificación de objetivo<sup>68</sup> y en tercer lugar las desafectaciones para otorgarles un uso residencial en tanto reconocimiento de las familias que ya vivían en dichas tierras, es decir, para la regularización de situaciones habitacionales<sup>69</sup>.

Luego, se encuentran las desafectaciones con fines habitacionales entre las que se destacan las desafectaciones de espacios verdes para uso residencial sin especificación de la forma en que se llevaría a cabo dicha operatoria<sup>70</sup> y espacios cedidos al Instituto

---

<sup>60</sup> Ordenanza Municipal 1495 del año 2001.

<sup>61</sup> Ordenanza Municipal 1788 del año 2003.

<sup>62</sup> Ordenanzas Municipales 643 del año 1993, 1105 del año 1998, 1611 y 1652 del año 2002 y 2785 del año 2009.

<sup>63</sup> Ordenanzas Municipales 1893 y 1910 del año 2004, 2037 y 2046 del año 2005.

<sup>64</sup> Ordenanzas Municipales 653 del año 1993 y 1538 del año 2001.

<sup>65</sup> Ordenanza Municipal 709 del año 1994.

<sup>66</sup> Ordenanza Municipal 2080 del año 2005.

<sup>67</sup> Ordenanzas Municipales 813, 849, 857 y 858 del año 1996; 917, 932 y 954 del año 1997; 1129 del año 1999; 1346 del año 2000; 1494 y 1537 del año 2001; 1602, 1631 y 1648 del año 2002; 1901 del año 2004; 2140, 2145, 2149 y 2339 del año 2005 y 2624 del año 2009.

<sup>68</sup> Ordenanzas Municipales 633 y 634 del año 1993; 567, 572 y 576 del año 1991 y 766 del año 1995.

<sup>69</sup> Ordenanzas Municipales 719 del año 1994; 1099 del año 1998; 1848 del año 2004; 2035 y 2147 del año 2005.

<sup>70</sup> Ordenanzas Municipales 741 del año 1994; 755 del año 1995 y 790 del año 1996.

Provincial de Vivienda para la construcción de viviendas<sup>71</sup>. Por último, se encontraron ordenanzas que expresan la desafectación para uso industrial y comercial; tal es el caso de la permuta de tierras entre el municipio y una empresa industrial, transacción en la que se desafectó un espacio verde para uso industrial y se cedió a la empresa que a cambio otorgó otro espacio que el Municipio destinó al uso recreativo como también la cesión de tierras para la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa, Microemprendimiento y Artesanado (APYNEMA)<sup>72</sup>. En síntesis, se observa que las desafectaciones de espacios verdes no tuvieron como destino u objetivo prioritario la producción de suelo urbano con fines habitacionales, sino que estuvieron destinadas en gran parte a la satisfacción de demandas de establecimientos de organizaciones de la sociedad civil.

Concluyendo, es posible caracterizar a la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande durante este periodo (1991-2005) como una intervención pública que, si bien tiene una predominancia en cantidad de ordenanzas de tipo producción de suelo urbano a través de la desafectación de espacio público (51 ordenanzas), el destino final de dicho suelo no es el residencial sino otros fines tales como equipamiento comunitario, instituciones públicas, obras y servicios públicos, entre otros y en segundo lugar para la regularización de situaciones habitacionales preexistentes, es decir, no es creación de nuevo suelo. En segundo lugar, la acción estatal estuvo orientada a la regulación y administración de la ciudad a través del control en los usos del suelo. Es decir, las acciones ejecutadas por el gobierno local respecto a su política de suelo urbano hasta el año 2005 no han tenido como eje rector la generación de tierras para uso residencial sino la generación de suelo para obras y servicios públicos y la regulación y administración de la ciudad a través del control en los usos de suelo. Ejemplo de ellos es, en primer lugar, la existencia de numerosas desafectaciones que tienen como destinatarios a organizaciones de la sociedad civil; en segundo lugar, la importancia otorgada a la radicación de industrias y al uso industrial y comercial del suelo por sobre el residencial en la ordenanza de creación de la Dirección Municipal de Tierras<sup>73</sup> que se cristaliza en la normativa que establece un régimen de fomento para la radicación de industrias, regímenes de promoción industrial a través de la exención del pago de impuestos (entre ellos el inmobiliario) a empresas que se radiquen en la ciudad, como también el establecimiento del reordenamiento del suelo municipal en el sector sur de la ciudad en pos de la adjudicación de dichas tierras a productores locales para su explotación<sup>74</sup>; y en tercer lugar, la gran cantidad de ordenanzas sobre el control en los usos de suelo.

---

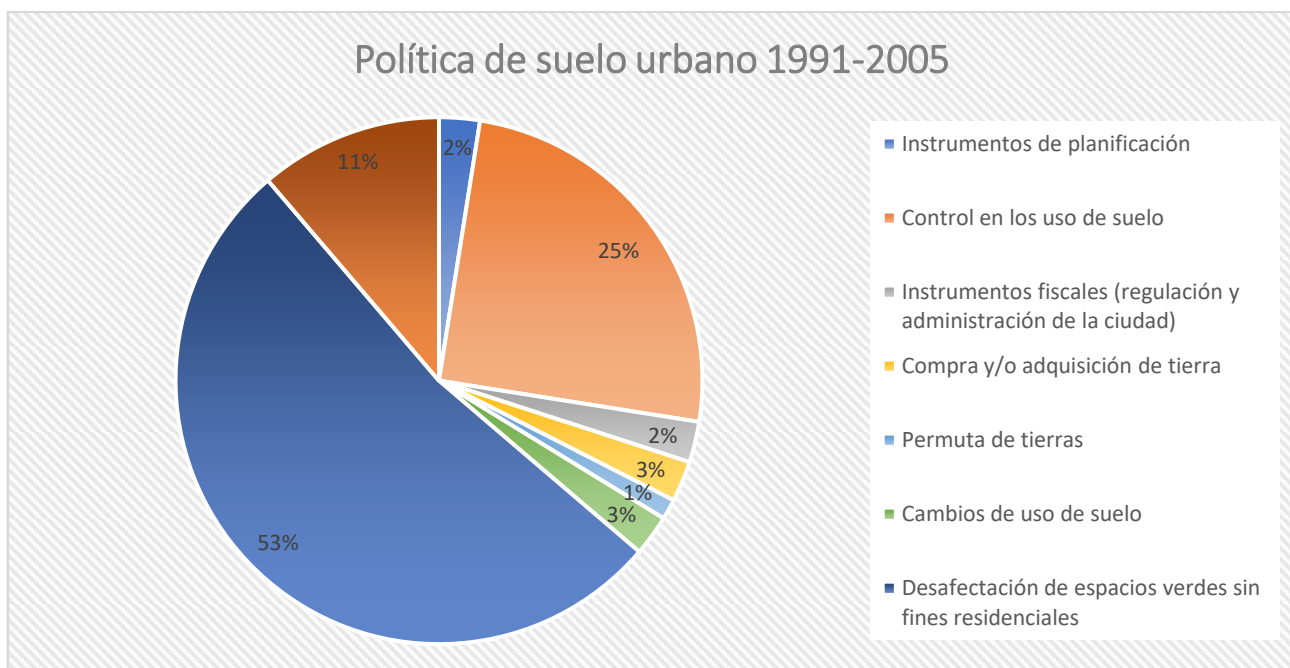
<sup>71</sup> Ordenanza Municipal 977 del año 1998.

<sup>72</sup> Ordenanzas Municipales 1291 del año 2000; 1686 del año 2002 y 2224 del año 2006.

<sup>73</sup> Ordenanza Municipal 897 del año 1995

<sup>74</sup> Ordenanzas Municipales 1701 del año 2002.

Gráfico n°2: Política de suelo urbano en Río Grande (1991-2005)



Fuente: elaboración propia.

## **Capítulo 7: Un giro en el rol del gobierno local en la gestión del suelo.**

### **7.1. La cuestión socialmente problematizada: el acceso al suelo y a la vivienda.**

En la década de 1990 se asistió en la Argentina a un panorama signado por medidas políticas y económicas neoliberales, de apertura económica y de importación de productos manufacturados, lo que ocasionó un estancamiento y un claro perjuicio a la industria fueguina. Como corolario de esta situación, en el año 2001 se sucedió una de las crisis políticas, económicas, institucionales y sociales de mayor envergadura del país, producto de una década de crisis económicas y de apertura de la economía. La realidad fueguina no estuvo exenta: la caída del consumo y la devaluación afectaron el sector privado de la economía generando así el crecimiento de los niveles de desocupación mientras que, en el ámbito estatal, las finanzas públicas se encontraban en un estado muy delicado (tras continuos años de toma de deuda, incremento en gastos, entre otros y la política a nivel nacional de ajuste y restricción fiscal)

Esta situación comenzó a revertirse a partir del año 2003 y 2004 a través de la adopción, a nivel nacional, de políticas proteccionistas de la economía interna y además por la prórroga del régimen de promoción económica de Tierra del Fuego hasta el año 2023 a partir del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1234 del año 2007. Así, junto con la reactivación económica del país, la industria fueguina comenzó a contratar mano de obra nuevamente, lo que ocasionó un nuevo aluvión migratorio hacia la ciudad.

En este contexto, en el año 2005 se produce en la ciudad una toma de tierras de gran escala y la posterior construcción de numerosos barrios informales en la margen sur de la ciudad, constituyéndose este hecho en el momento crítico de la situación habitacional de la ciudad de Río Grande.

Pérez, *et al.*(2015) sostienen que los procesos de autoproducción social del hábitat sucedidos en el 2005 son el producto de diversos procesos que se relacionan entre sí: algunos de carácter estructural como el progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluye a variados sectores sociales del acceso al suelo urbano y a la vivienda y otros de carácter político como la existencia de un tipo de intervención estatal (en todos los niveles) que no logra revertir la creciente brecha entre la producción capitalista de la

vivienda y la demanda social del hábitat<sup>75</sup>. Es necesario destacar que la problemática habitacional en la provincia de Tierra del Fuego data de casi el momento de su provincialización ya que en el año 1996 se creó la primera ley provincial de Emergencia Habitacional<sup>76</sup> y luego a partir del año 2007 hasta el año 2013 la provincia se declaró en estado de emergencia habitacional continuo.<sup>77</sup>

La problemática habitacional en Tierra del Fuego, A.e.I.A.S se cristaliza en su déficit habitacional. El déficit habitacional es un indicador que permite una aproximación a la cantidad de hogares que sufren déficit habitacional en un lugar y momento determinado. Así, existe el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Respecto al cuantitativo, se encuentra el déficit habitacional cuantitativo simple que expresa la relación entre la cantidad de hogares existentes en un determinado lugar con la cantidad de viviendas; mientras que el déficit cuantitativo compuesto incorpora la cantidad de viviendas irrecuperables<sup>78</sup>. El déficit cuantitativo permite así “cuantificar una de las carencias relevantes de la dinámica socioterritorial. Refiere estrictamente a una insuficiencia del parque habitacional existentes, ya sea por una relación de escasez de la oferta, como por las condiciones materiales de las viviendas ocupadas” (Atlas ID)

Por su parte, el déficit habitacional cualitativo cristaliza la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias, es decir, viviendas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas. En tanto no sólo es importante la cantidad de viviendas necesarias para hacer frente al déficit sino también su calidad, el déficit cualitativo toma mayor relevancia.

Al analizar el déficit habitacional cuantitativo en el periodo intercensal 2001-2010, se observa que, en comparación a otras provincias patagónicas como Chubut, Santa Cruz y Río Negro, Tierra del Fuego es la provincia patagónica con mayor déficit habitacional en

---

<sup>75</sup> Para una mayor profundización y detalle respecto a las intervenciones estatales generadoras de dicha ocusión en el sistema de acceso al suelo y a la vivienda en Tierra del Fuego hasta 2005 y el accionar estatal hacia los barrios informales, consultar: Debia, E. y Lobato, S. (2014) y Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (2015).

<sup>76</sup> Ley Provincial 273 del año 1996.

<sup>77</sup> Leyes Provinciales 746 del año 2007; 766 del año 2008; 789 del año 2009, 864 del año 2012 y 942 del año 2013.

<sup>78</sup> La clasificación de viviendas comúnmente utilizadas para el cálculo de déficits habitacionales es la propuesta por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). El mismo establece la siguiente clasificación de casas: casas tipo A (todas las casas no consideradas de tipo B), casas tipo B (todas las casas que cumplen, por lo menos, con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, ladrillo suelto u otro material, es decir, no tienen piso de cerámica, baldosa, mármol, mosaico, etc.; o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua), ranchos, casillas, departamentos, piezas de inquilinato, piezas en hotel de pensión, local no construido para habitación, viviendas móviles.

A su vez, se dividen en viviendas aptas (las casas tipo A y los departamentos) y viviendas deficitarias que, se subdividen en viviendas recuperables (se pueden acondicionar) o irrecuperables (necesitan ser reconstruidas completamente)

dicho periodo.

Tabla n° 6: Comparativo déficit cuantitativo habitacional por provincia en la Patagonia periodo intercensal 2001-2010.

|                  | <b>% DÉFICIT</b> | <b>% DEFICIT</b> |
|------------------|------------------|------------------|
| <b>Provincia</b> | <b>2001</b>      | <b>2010</b>      |
| Tierra del Fuego | 16,10%           | 16,74%           |
| Santa Cruz       | 7,50%            | 10,50%           |
| Chubut           | 7,30%            | 9,50%            |
| Río Negro        | 9,60%            | 8,30%            |

Fuente: Martínez, 2017.

La tabla n°7 nos permite observar la composición del déficit habitacional cuantitativo simple y compuesto dentro de la provincia de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S. es dable destacar que la cantidad de hogares en el periodo intercensal 2001-2010 creció más en Río Grande (43,1%) que en Ushuaia (36,4%), lo que implica un claro desafío para las acciones estatales en materia de acceso al suelo urbano y a la vivienda. En ese mismo periodo, la cantidad de viviendas habitadas creció, pero sin embargo no alcanzó las proporciones necesarias para disminuir el déficit habitacional cuantitativo simple, hecho que se observa en la duplicación de la cantidad de hogares con déficit simple (en 2001 eran 766 hogares y en 2010, 1.620). Respecto al déficit compuesto y las viviendas irrecuperables, se observa que, si bien en el año 2001 la ciudad fueguina con mayor cantidad de viviendas irrecuperables era Ushuaia, dicha ciudad experimenta una disminución de este tipo de viviendas en el periodo bajo análisis pasando de un 2.022 a 1.855 viviendas irrecuperables (que representa una disminución del déficit compuesto de 18.89% a 14,27%) mientras que en Río Grande la cantidad de viviendas irrecuperables se incrementó en el periodo pasando de 1.284 a 2.399 (un incremento de 13,71% de déficit compuesto a 18,77%).

Tabla n°7: Comparativo déficit habitacional simple y compuesto por ciudad. Tierra del Fuego.

| Departamento    | Año                  | Hogares      | Viviendas habitadas | Déficit Simple | % Déficit Simple | Viviendas irrecuperables | Déficit Compuesto | % Déficit Compuesto |
|-----------------|----------------------|--------------|---------------------|----------------|------------------|--------------------------|-------------------|---------------------|
| Río Grande      | 2001                 | 14.957       | 14.191              | 766            | 5,12%            | 1.284                    | 2.050             | 13,71%              |
|                 | 2010                 | 21.410       | 19.790              | 1620           | 7,57%            | 2.399                    | 4.019             | 18,77%              |
|                 | Variación Río Grande | <b>43,1%</b> | <b>39,5%</b>        |                |                  |                          |                   |                     |
| Ushuaia         | 2001                 | 12.855       | 12.449              | 406            | 3,16%            | 2.022                    | 2.428             | 18,89%              |
|                 | 2010                 | 17.538       | 16.891              | 647            | 3,69%            | 1.855                    | 2.502             | 14,27%              |
|                 | Variación Ushuaia    | <b>36,4%</b> | <b>35,7%</b>        |                |                  |                          |                   |                     |
| Total Provincia | 2001                 | 27.812       | 26.640              | 1.172          | 4,21%            | 3.306                    | 4.478             | 16,10%              |
|                 | 2010                 | 38.948       | 36.681              | 2.267          | 5,82%            | 4.254                    | 6.521             | 16,74%              |
|                 | Variación Provincia  |              |                     |                |                  |                          |                   |                     |

Fuente: Martínez (2017)

En el año 2010, la ciudad de Río Grande contaba con un total de 21.765 viviendas particulares, de las cuales 2.897 estaban deshabitadas y 18.868 habitadas; es decir, el 86,68% de las viviendas particulares en la ciudad en el año 2010 estaban habitadas y un 13,32% deshabitadas.

El déficit habitacional cualitativo, como se mencionó anteriormente, expresa la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias, viviendas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas (Atlas ID). Respecto a su metodología (Atlas ID), se compone de cinco series de datos: 1) hogares en departamentos y casas tipo A sin red de agua ni red de cloacas (localizados en un medio

urbano no consolidado); 2) hogares en departamentos y casas tipo A con hacinamiento crítico, pero sin ser viviendas deficitarias (donde habitan más de 3 personas por cuarto); 3) hogares en casas tipo B (viviendas recuperables); 4) hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas, y a la vez, con hacinamiento crítico; y 5) número total de hogares del ámbito geográfico analizado. De esta manera la fórmula de cálculo es:  $(1+2+3-4) / 5$

Tabla n°8. Desagregación del déficit habitacional cualitativo. Total país, variación 2001-2010.

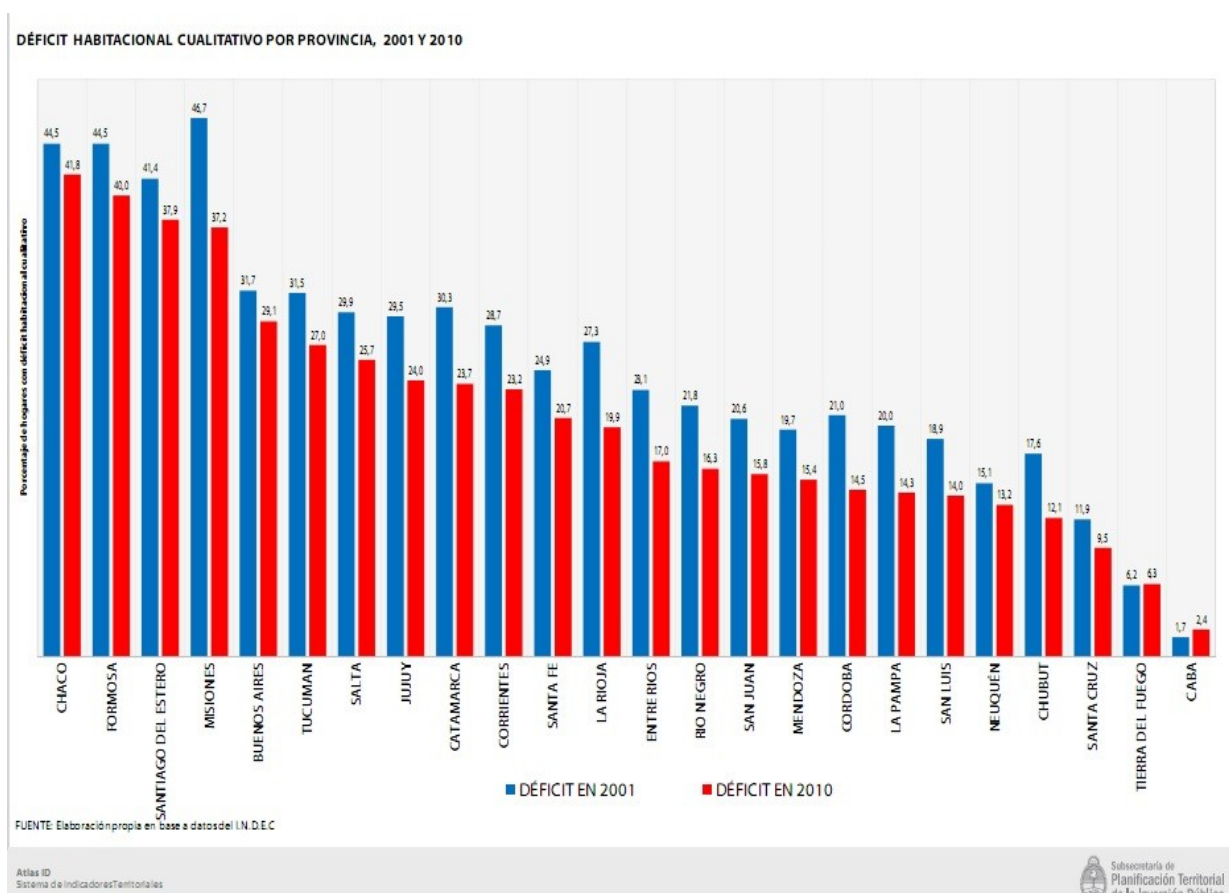
| Componentes desagregados y cálculo   | 2001             |               | 2010             |               |
|--|------------------|---------------|------------------|---------------|
|  | Hogares          | %             | Hogares          | %             |
| a) Hogares en Viviendas no deficitarias en medio no consolidado (sin red de agua ni red de cloacas)                      | 945.258          | 9,4 %         | 1.044.335        | 8,6 %         |
| b) Hogares con hacinamiento crítico (>3 personas por cuarto) en viviendas no deficitarias (Casas tipo A y departamentos) | 125.238          | 1,2 %         | 191.103          | 1,6 %         |
| c) Hogares en viviendas recuperables (casas tipo B)  | 1.573.462        | 15,6 %        | 1.548.544        | 12,7 %        |
| d) Hogares con hacinamiento crítico y (a la vez) sin redes básicas (ni agua ni cloaca) en viviendas no deficitarias      | 18.097           | 0,2 %         | 23.424           | 0,2 %         |
| <b>Total de hogares con déficit cualitativo (Fórmula = a + b + c - d)</b>  | <b>2.625.861</b> | <b>26,0 %</b> | <b>2.760.558</b> | <b>22,7 %</b> |

Fuente: Atlas ID.

El análisis del déficit habitacional cualitativo demuestra que en el periodo 2001-2010 las provincias argentinas han experimentado mejoras en este indicador, aunque el gráfico n°3 demuestra que los únicos dos casos que experimentaron un aumento de su déficit cualitativo han sido la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego, A.e.l.A.S. Sin embargo, dentro de la provincia de Tierra del Fuego, la única ciudad que experimentó un aumento de su déficit cualitativo de vivienda fue Ushuaia (pasó de un 4,9% en 2001 a un 6% en 2010) mientras que Tolhuin y Río Grande experimentaron una disminución de su déficit cualitativo: en el caso de Río Grande, en el año 2001 poseía un 5,1% de déficit cualitativo mientras que en el 2010 dicho porcentaje se redujo a un 4,4%.



Gráfico n°3: Déficit habitacional cualitativo por provincia. 2001 y 2010.



Fuente: Atlas ID.

Siguiendo con el análisis del déficit cualitativo, específicamente respecto a la calidad de los materiales de la vivienda, en el año 2010 el 84,2% de las viviendas particulares habitadas de la ciudad tiene calidad de materiales aceptables<sup>79</sup> mientras que un 15,3% de las viviendas deberían recibir mejoras en los materiales de su construcción y un 0,5% de las viviendas deben ser reconstruidas o reemplazadas. De hecho, si se comparan los valores de Río Grande con los obtenidos a nivel nacional y en la misma Patagonia, se observa que Río Grande se encuentra por debajo de los mismos en tanto posee un

<sup>79</sup> Informe de Resultados Censo 2010. Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande.

porcentaje menor en cantidad de viviendas irrecuperables como también en la cantidad de viviendas con calidad constructiva deficiente. Esto permite inferir que una de las posibles acciones del gobierno local para mejorar su déficit habitacional es la intervención en las viviendas deficitarias.

Tabla n°9: Porcentaje de viviendas particulares con características deficitarias por territorio seleccionado. Total del país, Patagonia, Tierra del Fuego, Río Grande y Ushuaia. Año 2010.

| Indicador seleccionado  | Territorio |         |                  |                         |                 |
|---|------------|---------|------------------|-------------------------|-----------------|
|   | Río Grande | Ushuaia | Tierra del Fuego | Patagonia <sup>80</sup> | Total del país. |
| <b>Total de viviendas particulares habitadas</b>                                  | 18.868     | 16.783  | 36.689           | 609.997                 | 11.317.507      |
|   | 100%       | 100%    | 100%             | 100%                    | 100%            |
| <b>Viviendas particulares deficitarias</b>  | 15,6%      | 14,4%   | 15,5%            | 12,4%                   | 16,6%           |
| <b>Viviendas con calidad de la conexión de los servicios básicos insuficiente</b> | 7,1%       | 8,6%    | 8,9%             | 15,5%                   | 30,3%           |
| <b>Viviendas con calidad constructiva deficiente</b>                              | 6,7%       | 6,9%    | 7,2%             | 11,5%                   | 16,1%           |
| <b>Viviendas irrecuperables</b>   | 0,5%       | 0,6%    | 0,6%             | 3,8%                    | 4,1%            |

Fuente: Informe de Resultados Censo 2010. Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande.

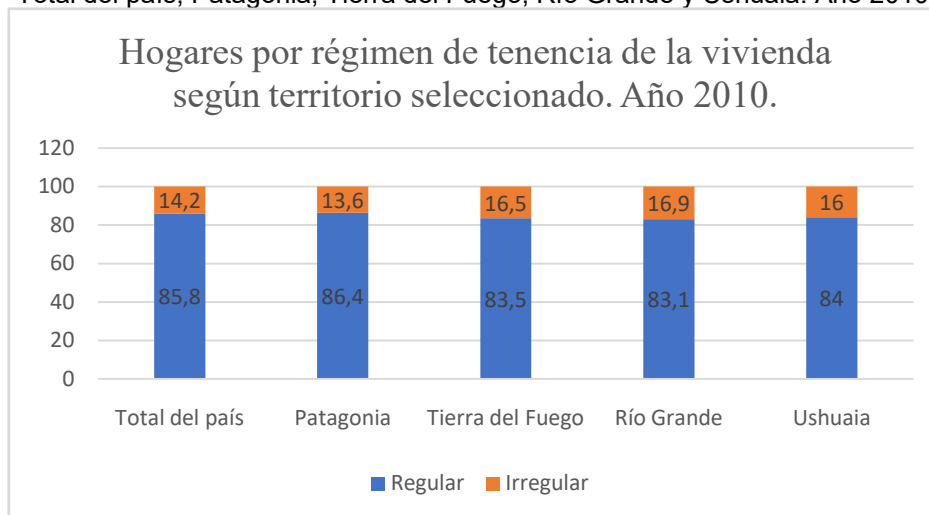
Respecto al acceso a los servicios básicos, el Censo 2010 y el Informe de Resultados del Censo 2010 del Municipio de Río Grande arrojan los siguientes datos: el 95,9% de la población riograndense dispone de agua de red (aproximadamente 63.481 personas), el 92,7% de la población (61.415 personas) disponen desagüe cloacal y el 93,2% de la población (aproximadamente 61.682) poseen acceso al servicio de gas de red.

Es importante analizar el régimen de tenencia de la vivienda ya que el mismo hace referencia a la situación legal de tenencia u ocupación de dicha vivienda y terreno. La tenencia se clasifica en tenencia regular e irregular: la primera implica que los hogares tienen formalizada legalmente la disponibilidad de la vivienda, es decir, son propietarios de esta y del terreno, o son inquilinos o habitan en viviendas cedidas por el empleador. En cambio, la tenencia irregular contempla las situaciones de los hogares que habitan una

<sup>80</sup> Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, A.e.I.A.S

vivienda cedida por su dueño de manera gratuita, los que son propietarios de la vivienda, pero no del terreno donde se asienta la misma y los que albergan ocupantes de hecho y, dentro de esta clasificación, se encuentra la tenencia informal que “agrupa las situaciones de los hogares que son propietarios de la vivienda y no del terreno” (Informe de Resultados Censo 2010, Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande)

Gráfico n°4: Hogares por régimen de tenencia de la vivienda según territorio seleccionado. Total del país, Patagonia, Tierra del Fuego, Río Grande y Ushuaia. Año 2010.



Fuente: Informe de Resultados Censo 2010. Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande.

En el caso de Río Grande, el 83,1% de los hogares de la ciudad posee estabilidad en el régimen de tenencia tanto de la vivienda como del terreno, es decir, están dentro del régimen de tenencia regular. El 16,9% de los hogares se encuentra en una situación de tenencia irregular de la vivienda y dentro de este segmento el 11,2% del total se caracteriza por la tenencia informal, es decir, por ser propietario de la vivienda y no de la tierra; situación que representa la construcción de casillas. El sector de la ciudad donde se encuentra la mayor cantidad de hogares con irregularidades en la tenencia de la vivienda es en la margen sur de la ciudad, tal como puede apreciarse en la imagen n° 5.

Tabla n° 10: Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno. Localidad de Río Grande. 2010.

| Régimen de tenencia | Hogares | Porcentaje |
|---------------------|---------|------------|
| Total Río Grande    | 20.416  | 100        |

|   |        |      |
|---|--------|------|
| Propietario de la vivienda y el terreno | 11.932 | 58,4 |
| Propietario de la vivienda solamente    | 2.283  | 11,2 |
| Inquilino                               | 4.718  | 23,1 |
| Ocupante por préstamo                   | 858    | 4,2  |
| Ocupante por relación de dependencia    | 324    | 1,6  |
| Otra situación                          | 301    | 1,5  |

Fuente: Informe de Resultados Censo 2010. Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande.

Imagen n° 5: Porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda por radio censal. Río Grande. 2010.

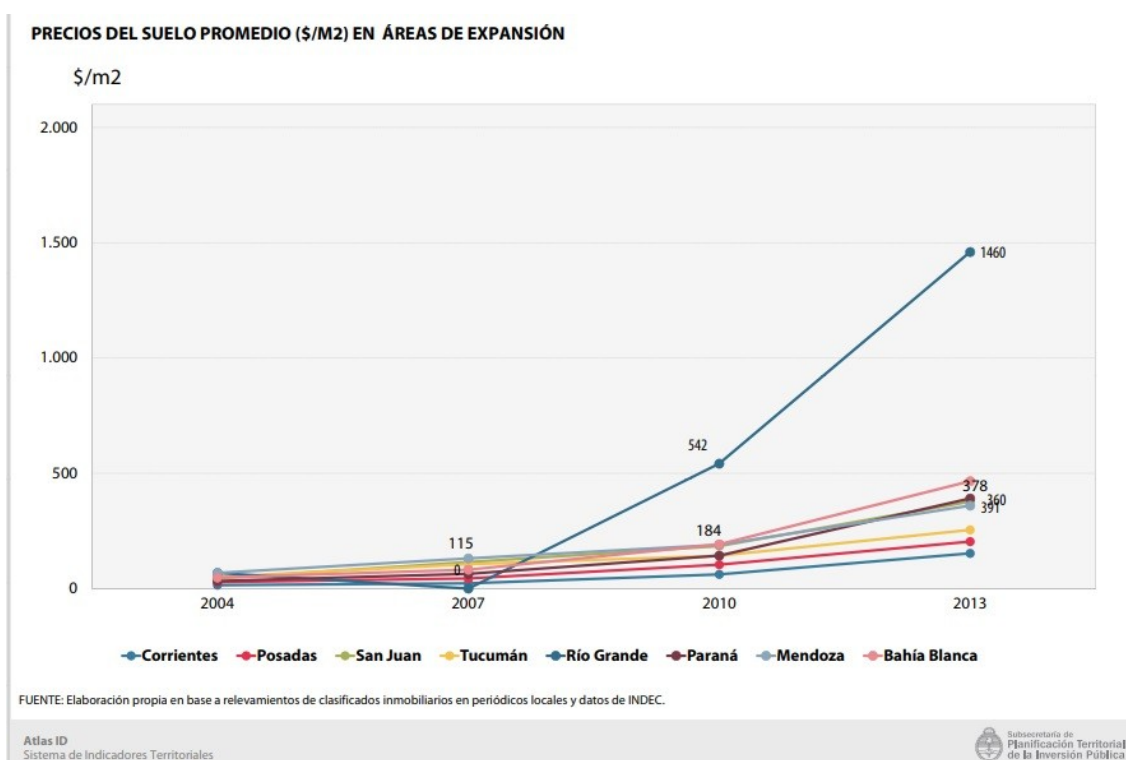


Fuente: Martínez (2017)

Tal como se mencionó anteriormente, Pérez, *et al.* (2015) reconocen diversos factores que confluyeron en el surgimiento de procesos de autoproducción social del hábitat en la ciudad de Río Grande a partir del año 2005. El primero de ellos, de carácter estructural, es el progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluye a numerosos sectores sociales del acceso al suelo urbano y a la vivienda; resta con observar el índice de accesibilidad al suelo elaborado por el Atlas ID que demuestra, en el gráfico n°5, que en la ciudad de Río Grande los precios del suelo urbano estuvieron por

encima de la mediana para todo el país en los 4 años analizados (2004, 2007, 2010 y 2013). El segundo de los factores es la existencia de un tipo de intervención estatal (en todos los niveles) que no logra revertir la creciente brecha entre la producción capitalista de la vivienda y la demanda social del hábitat; lo que se evidencia en el análisis de la composición de los tejidos residenciales en la expansión urbana de la ciudad, donde el loteo formal implicó en el periodo 1991-2010, el tejido residencial con mayor preponderancia en la expansión de Río Grande, seguido por los barrios informales (villas y asentamientos) y en última instancia por la producción de vivienda social<sup>81</sup>. Lo anterior da cuenta de la ausencia de acciones estatales a nivel municipal de producción de suelo urbano con fines habitacionales hasta el año 2010. Esto se contextualiza dentro de una ciudad que ve crecer continuamente su población, tanto por crecimiento vegetativo como migratorio, situación que se cristaliza en el aumento de la cantidad de hogares en el periodo 2001-2010.

Gráfico n°5: Precios del suelo promedio en áreas de expansión.2004-2013.



Fuente: Atlas Id.

<sup>81</sup>La capacidad de respuesta del Instituto Provincial de Vivienda es de 300 o 400 viviendas que entrega y financia por año, mientras que en dicha institución existían al 2016, 11.000 solicitudes formales de vivienda acumuladas (Martínez, 2017)

## 7.2 La sanción de la Carta Orgánica y el Plan de Desarrollo Territorial.

El 30 de noviembre de 2006 se sanciona la Carta Orgánica de la ciudad consagrando la autonomía institucional del municipio. En la misma, la planificación aparece como un instrumento tendiente a establecer estrategias de desarrollo local y con un objetivo principal que es lograr un municipio funcionalmente equilibrado, “integrado con su entorno micro regional y provincial, ambientalmente sostenible, socialmente equitativo y con una participación efectiva de sus habitantes”<sup>82</sup>. En cuanto a planeamiento y desarrollo urbano, establece que al municipio de Río Grande le corresponde “planificar el desarrollo urbano atendiendo a las necesidades de los vecinos y a la integración de las diferentes actividades, en un marco de equidad social”<sup>83</sup> y, además, debe elaborar y coordinar planes urbanísticos que tiendan a regular el desarrollo y crecimiento de la ciudad como así también implementar acciones que le permitan la disponibilidad de tierras en forma permanente.

La política de vivienda también es un tema tratado en la Carta Orgánica en tanto se establece que el municipio debe planificar su política de vivienda articulando y concertando con los demás niveles estatales y respetando los principios de uso racional del suelo, mejora el paisaje y el ambiente, calidad de vida y respecto a las pautas culturales de los moradores. Además, se establece que el municipio desalienta la especulación inmobiliaria utilizando todos los recursos a su alcance y en especial el banco permanente de tierras y la “aplicación de mecanismos impositivos y tributarios especiales gravando la tierra no productiva”<sup>84</sup>. Por último, se determina que la expropiación con fines de utilidad pública es una herramienta de planificación y tiene una función social<sup>85</sup>. Se puede observar aquí que con la sanción de la Carta Orgánica la acción urbanística del Municipio de Río Grande toma un eje rector de carácter progresivo respecto a la Constitución Provincial donde se destaca el uso económico y productivo de la tierra por sobre el habitacional como también a la ley provincial 313, mencionada anteriormente, que cristaliza la intencionalidad de la incorporación de tierras para el proceso económico y también, respecto a la normativa local sancionada en 1997<sup>86</sup> donde se otorga una mayor importancia al uso industrial del suelo por sobre el residencial.

---

<sup>82</sup> Artículo 25, Carta Orgánica Municipal.

<sup>83</sup> Artículo 60, Carta Orgánica Municipal.

<sup>84</sup> Artículo 63, Carta Orgánica Municipal.

<sup>85</sup> Artículo 64, Carta Orgánica Municipal.

<sup>86</sup> Ordenanza Municipal 8975 del año 1997 de creación de la Dirección de Tierras Municipal.

Por otra parte, en el año 2010 se aprueba el Plan de Desarrollo Urbano Territorial<sup>87</sup>, punto de inflexión para la política urbana del Municipio en tanto no sólo estipula el tipo de ciudad a construir sino también la forma de hacerlo a través de instrumentos y líneas de acción.

El armado y confección de dicho Plan se remonta al año 2002 cuando el Municipio de Río Grande “realizó una presentación ante el Banco Mundial y quedó seleccionado para participar en el Programa de Inversión ‘Desarrollo Municipal II- Municipios Tercer Milenio (M3M)’ para la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial” (Informante clave de la Municipalidad de Río Grande). De esta forma, en el periodo 2002-2005 se elaboró el PDT:

“con un enfoque estratégico que trazó los escenarios futuros para el cumplimiento del rol planteado para la ciudad en el contexto regional y en el ámbito de su propia área de influencia, para consolidar la sustentabilidad y competitividad de la ciudad en todos sus aspectos. Se la proyectó como ciudad sustentable, ciudad industrial y tecnológica, ciudad prestadora de servicios económicos” (Informante clave de la Municipalidad de Río Grande)

Es importante destacar que, si bien en el año 2005 el PDT ya estaba finalizado, es recién en el año 2008 que toma estado parlamentario, es aprobado en 2010 e implementado por el Departamento Ejecutivo Municipal en el año 2012 durante el primer año de la gestión del Intendente Gustavo Melella. Por otra parte, el PDT reemplaza al Código de Planeamiento Municipal sancionado en el año 2000. Al respecto, según informante clave de la Municipalidad el código anterior “era un código que en realidad estaba más orientado a las restricciones o a los permisos sobre tal o cual cuestión de la edificación y lo que son habilitaciones comerciales, o por lo menos toda la parte de...bueno, de si es factible o no es factible una actividad u otra. Pero nada más que eso”, en cambio, con el nuevo código:

“no solamente trata de ordenar la ciudad en el sentido urbano, sino que también en el sentido ambiental, en el sentido del tránsito, muchas veces, porque también te define anchos de calle. Cambia, básicamente, la forma de ver un código o un manual, porque en definitiva pasa a ser, más que un código, un manual de cómo deberías hacer la ciudad. Y otra de las cuestiones que es muy interesante es que este código, a diferencia del otro, fija metas y fija estrategias”

De esta manera, el PDT se instituye como el instrumento básico de la política urbana y rural del municipio, regulando tanto al poder público como a la iniciativa privada y constituye un punto de inflexión en la política de suelo urbano del Municipio no sólo por los

---

<sup>87</sup> Ordenanza Municipal 2863 del año 2011.

instrumentos de gestión urbanística que incorpora sino también por su concepción sobre la tierra y la ciudad. En este sentido, el mismo propone un “Río Grande Sustentable” como perfil de ciudad, lo que implica:

“una ciudad capaz de ofrecer a sus habitantes trabajo, educación, salud, seguridad, esparcimiento, servicios de infraestructura adecuados, comunicaciones, baja contaminación del medioambiente; y todos aquellos elementos que contribuyen a la calidad de vida -física y espiritual- de sus actuales habitantes y de las generaciones futuras” (Plan de Desarrollo Territorial, Río Grande, p.5)

Así, sus objetivos son promover el pleno desarrollo del municipio, adecuando la ocupación y el uso del suelo urbano y rural en función social de la propiedad; mejorar la calidad de vida urbana, garantizando la equidad en el acceso a los beneficios del proceso de urbanización; impulsar procesos de regularización dominial y urbanización integral de las áreas ocupadas por población de escasos recursos; evitar la retención especulativa de los inmuebles urbanos, que resulte de su subutilización o de su no utilización; establecer mecanismos de participación de la población y de actuación conjunta entre el sector público y privado y mejorar la capacidad de control del poder público en materia urbanística y ambiental, entre otros.

Establece, además, ciertos principios como la finalidad de promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana y rural, entendiendo que la propiedad urbana y rural cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desenvolvimiento de las actividades económicas. Lo mencionado anteriormente es de gran importancia en tanto el PDT está consagrando la función social de la tierra, un claro ejemplo de la innovación que promueve este plan en la concepción de la tierra y el papel que otorga al gobierno local en la misma. Promoviendo, también, la reducción de las desigualdades y exclusión social a través del acceso a la tierra urbana, a la vivienda, a la infraestructura urbana, transporte y servicios públicos tanto para las presentes como para las futuras generaciones. Se observa aquí claramente el principio de desarrollo sostenible entendido como un proceso participativo que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

En síntesis, a partir del año 2012 el PDT se constituyó en el instrumento básico de la política urbana y rural del municipio, una reglamentación que aspira que la política urbana



del municipio considere las aspiraciones de la colectividad y oriente y regule la actuación tanto del poder público como de la iniciativa privada. Pero la relación con la sociedad y los actores privados no se aboca meramente en la regulación, sino que el PDT alienta además una gestión del proceso de urbanización que se apoya en la cooperación entre la administración municipal, las organizaciones de la sociedad local y la iniciativa privada teniendo en cuenta prioritariamente los intereses sociales de la población. Por último, establece como principio la promoción de la recuperación de las inversiones del poder público que tengan por resultado la valorización de los inmuebles urbanos y rurales. Esto último es de especial interés en tanto dicho principio no sólo habilita la recuperación de plusvalías, sino que también cristaliza la importancia del accionar público en la construcción de ciudad y la necesidad de una regulación activa de la actividad privada.

Asimismo, establece que el crecimiento de la ciudad debe darse hacia el Norte y el Noroeste y que se debe fomentar la oferta de suelo y hábitat cualificado dirigido a los sectores populares, entre otros.

Para la consecución de estos objetivos y en base a los principios enumerados anteriormente, el PDT establece un Sistema Municipal de Gestión Territorial para crear canales de participación de la sociedad en la gestión municipal y para garantizar el gerenciamiento eficaz del PDT. Dicho Sistema está compuesto a su vez por cinco tipos de instrumentos: el primer grupo son los instrumentos complementarios de planificación tales como planes especiales, planes sectoriales y proyecto urbano de detalle. El segundo grupo lo integran los instrumentos de promoción y desarrollo tales como el fondo de desarrollo urbano<sup>88</sup>, los convenios urbanísticos<sup>89</sup>, los consorcios urbanísticos<sup>90</sup> y los premios de incentivo<sup>91</sup>. El tercer grupo está conformado por los instrumentos de participación ciudadana tales como la comisión municipal de gestión territorial (creada por el PDT), las audiencias públicas, el recurso de reclamo y observación y las normas sobre derecho de información urbanística y ambiental. Por último, se encuentran la evaluación de impacto urbano ambiental y los instrumentos de intervención en el mercado de tierras.

Cabe mencionar que la sanción de la Carta Orgánica Municipal y la creación del Plan de Desarrollo Territorial pueden ser vistos como una iniciativa del gobierno local en el marco de la problematización del acceso al suelo y a la vivienda descrito en el apartado

---

<sup>88</sup> Destinado a financiar proyectos de regularización dominial, pago de expropiaciones, ejecución de redes de infraestructura, entre otros.

<sup>89</sup> Son los acuerdos celebrados entre la Municipalidad de Río Grande, con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de las estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones determinados en el PDT.

<sup>90</sup> “Cuando la gestión de un Convenio Urbanístico haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de un Consorcio Urbanístico dotado de personalidad jurídica propia” (Plan de Desarrollo Territorial, Río Grande, p. 106)

<sup>91</sup> Son premios bianuales de incentivo a la construcción arquitectónica pública y privada en el ejido de Río Grande denominados “Construyendo Río Grande Sustentable”

anterior. Sin embargo, como demostraremos más adelante, la mera sanción de normativa no es suficiente para implementar políticas de acceso al suelo en las ciudades.

Tabla n° 11: Instrumentos del Sistema Municipal de Gestión Territorial.

| <b>Sistema Municipal de Gestión Territorial</b>        |  |
|--|--|
| Tipo de instrumento                                    | Ejemplos   |
| Instrumentos complementarios de planificación.         | Planes especiales, planes sectoriales y proyectos urbanos.   |
| Instrumentos de promoción y desarrollo.                | Fondo de desarrollo urbano, convenios urbanísticos, consorcios urbanísticos y premios de incentivo.  |
| Instrumentos de participación ciudadana.               | Comisión municipal de gestión territorial, audiencias públicas, recurso de reclamo y observación, normas sobre derecho de información urbanística y ambiental.   |
| Evaluación de impacto urbano ambiental.                |  |
| Instrumentos de intervención en el mercado de tierras. | Banco de tierras municipal, régimen de movilización del suelo urbano y la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística. |

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Territorial de Río Grande.

### 7.2.1 La intervención en el mercado de tierras.

El PDT estipula tres instrumentos de intervención del Municipio en el mercado de tierras: el banco de tierras municipal, el régimen de movilización del suelo urbano y la participación del Municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística.

El primero de ellos, el banco de tierras municipal que está conformado por lo inmuebles que posee el municipio destinados a la promoción de la vivienda de los sectores poblacionales con dificultad para acceder a una a través del mercado y a través de la regularización dominial de ocupaciones y del loteo social, a la provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos, a la reservas de suelo para usos municipales, a las reservas de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental y a la reversas para ensanches y/o apertura de calles, pasos y cruces.

El régimen de movilización de suelo urbano se aplica a los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada. En Río Grande, dicho instrumento se materializa en el impuesto a los terrenos baldíos incorporado por el código fiscal de 1993<sup>92</sup>. Tal como se mencionó anteriormente, existe una constante, tanto en este periodo como en el anterior, de ordenanzas municipales que reactualizan el cálculo del impuesto y, además, el mismo es de especial valor ya que contribuye a desalentar la especulación inmobiliaria, tal como lo estipula la Carta Orgánica Municipal en su artículo 63. En el año 2010, posterior a la aprobación del PDT, se modificó el impuesto a través de la ordenanza municipal 2853/10<sup>93</sup> y es interesante mencionar que se obliga a los propietarios de inmuebles considerados baldíos a pagar un recargo del impuesto inmobiliario (que se incrementará de forma progresiva) a los fines de promover la incorporación de suelo vacante al desarrollo urbano de la ciudad; nuevamente una acción orientada a desalentar la especulación inmobiliaria. Posteriormente, en el Código Fiscal aprobado en 2011 se especificó que el recargo por inmuebles improductivos será un adicional del impuesto inmobiliario que alcanzará a los inmuebles ubicados en la zona denominada Parque Industrial de la ciudad, en los cuales no se verifique actividad económica<sup>94</sup>

Por último, la participación del Municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística se fundamenta en que:

“las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo en el área urbana y en el área suburbana incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al Municipio a participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbana y ambiental del ejido municipal” (Plan de Desarrollo Territorial, Río Grande, p. 110)

Así, se evidencia que el PDT contempla la necesidad de implementar instrumentos de recuperación de plusvalías en tanto los mismos permiten al municipio recuperar una parte del incremento del valor de la tierra generado por su accionar.

Los hechos generadores de la recuperación de plusvalías reconocidos en el PDT son

---

<sup>92</sup> Ordenanza municipal 623/93.

<sup>93</sup> En sus considerandos se manifestaba que “ante la falta de políticas de actualización en materia de tierras y producto del análisis realizado por la Dirección Municipal de Catastro, surgen notorias diferencias entre los valores fiscales vigentes y los valores de mercado registrados. Producto de esta falta de legislación, algunos propietarios de terrenos han especulado a lo largo del tiempo con la revalorización de su propiedad sin haber realizado mejora alguna”.

<sup>94</sup> Ordenanza Municipal 2934 del año 2011 y su modificatoria Ordenanza Municipal 3617 del año 2016. El cálculo del recargo es una sobretasa progresiva del impuesto inmobiliario que se incrementa cada dos años (de 2 a 4 años, se abona tres veces el impuesto, de 5 a 6 años, seis veces el impuesto y los que superen dicho periodo, abonon nueve veces el impuesto).

tres: la incorporación del área suburbana o al área urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área rural, el establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial y la autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación (por ejemplo, la autorización de construcción de un edificio)

Asimismo, se establece que las formas de pago de la participación en la renta urbana pueden ser en dinero en efectivo, con la transferencia de una porción del inmueble objeto de esta o con parcelas en otra zona del área urbana al Municipio (estas parcelas pasarían a ser parte del Banco Municipal de Tierras) y/o mediante la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de viviendas de población de bajos recursos.

Tabla n° 12: Participación del Municipio en la renta urbana generada por acciones urbanísticas (PDT)

| <b>Participación del Municipio en la renta urbana generada por acciones urbanísticas (PDT)</b>   |  |
|--|--|
| <b>Hecho generador</b>   | <b>Forma de pago</b>   |
| - La incorporación del área suburbana o al área urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área rural.            | - Dinero en efectivo.<br>- Transferencia de una porción del inmueble objeto de esta o con parcelas en otra zona del área urbana al Municipio.  |
| - El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.  | - Mediante la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de viviendas de población de bajos recursos. |
| - La autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación (por ejemplo, la autorización de construcción de un edificio) |  |

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Urbano y Territorial de Río Grande.

### **7.2.2 La contribución por mejoras como instrumento fiscal de recuperación de plusvalías.**

El PDT establece que la tasa de participación del Municipio que se imputa a la renta

generada consistirá en el porcentaje que establezca la Ordenanza Tarifaria y Fiscal. Dicha ordenanza se aprobó en el año 2011 y constituye el Código Tributario y Fiscal en el que se estableció al tributo de contribución por mejoras como la forma de recupero de la plusvalía generada por la acción urbanística del municipio. Sin embargo, la contribución por mejoras no es un tributo nuevo, sino que data de 1993 en la normativa de la ciudad y es reconocido como un recurso municipal en la Constitución Provincial (artículo 66) y en la Carta Orgánica Municipal (artículo 179). En 1993, se sanciona la Ordenanza Fiscal 626 que estipula, en su artículo 203, que:

“por el beneficio de mejoras hechas por la Municipalidad y mayor valor que adquieren los inmuebles ubicados en la zona de influencia de las obras, instalaciones o servicios públicos se abonará en concepto de contribución por mejora, los importes, alícuotas o porcentaje que en cada caso se establezca conforme al régimen del presente título”.

Como se observa, el único hecho generador de la recuperación de plusvalías aquí contemplado es la ejecución de obras públicas por parte del Municipio. En el año 2010, un mes después de la aprobación del PDT, se sanciona la Ordenanza Municipal 2.854 que versa sobre la tributación por Contribución por Mejoras y viene a reemplazar al artículo 203 del código fiscal de 1993. En este caso, ya en sus considerandos se cristaliza la importancia que en ese momento los ediles le otorgaron al instrumento:

“que en los medios urbanos y suburbanos casi ningún incremento en el precio de la tierra es derivado del trabajo del propietario; por el contrario, son producidos por el esfuerzo de la colectividad, por la necesidad de tener acceso a una vivienda y otros usos urbanos, que se manifiestan en los cambios y normas urbanísticas o en las necesidades de inversiones públicas o de obras, o lo que es peor, por los movimientos especulativos y que, al captarlos de manera exclusiva, producen pobreza, exclusión, segregación, degradación ambiental, minimización de los espacios colectivos en la ciudad, desequilibrios en las finanzas públicas, con el consecuente conflicto y disolución de los vínculos de solidaridad”;

“que, si bien estos conceptos parecen que deberían formar parte de la lógica jurídica incorporada a nuestra legislación, estos más de 25 años de democracia ininterrumpida no nos han permitido contar con una legislación sobre la captura y recuperación de las contribuciones por mejoras. Su recuperación es un derecho ejercido por las entidades públicas y no un simple tributo”

Como se observa, la contribución por mejoras aparece en esta norma como un instrumento de recuperación de plusvalías, no como un mero tributo sino como un derecho de la sociedad toda a recuperar los beneficios captados por propietarios privados a causa de un accionar colectivo. Además, el espíritu de este instrumento se encuentra en la justicia social “ya que es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y

jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo propio sino del esfuerzo de la colectividad”<sup>95</sup>

A diferencia del código fiscal de 1993, en esta ordenanza se plasma la innovación generada por el PDT al incorporar nuevos hechos generadores de la CPM: el cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación que las anteriormente vigentes, el cambio de usos de inmuebles, el establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso y autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas tales como clubes de campo o barrios cerrados, obras de infraestructuras de servicios, pavimentación o de equipamiento comunitario y plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente. Es decir, que mientras que en 1993 solo era un hecho generador de CPM la ejecución de obras públicas, ahora se amplía y abarca también otras acciones urbanísticas del Municipio.

Otra cuestión sumamente importante que resaltar es el cálculo de la alícuota ya que dependiendo del tipo de acto administrativo (o hecho generador) es la alícuota que le corresponde. Así, por ejemplo, para el cambio de uso se tributará el 20% de la valuación del inmueble, que se determine mediante consulta al tribunal de tasación de Nación<sup>96</sup>; en los casos en que se autorice una mayor capacidad de construcción, el valor se determinará a partir de la diferencia entre la máxima cantidad de m<sup>2</sup> construibles con la normativa anterior y los m<sup>2</sup> totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia se le aplicará el tributo, que será del 20% de dicho valor y para las subdivisiones por cambio de zonificación, el tributo será del 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento. Esto último es de vital importancia ya que significa que donde se fraccione el terreno para loteo y se instalen los servicios públicos elementales, el Municipio cobrará en nombre de la contribución por mejoras, el 20% de los lotes de esa nueva urbanización. Es decir, que el Municipio creará o producirá suelo urbano a través de un instrumento fiscal.

Estas modificaciones en la contribución por mejoras fueron incorporadas por el Código Tributario y Fiscal<sup>97</sup> del año 2011. El mismo establece el conjunto de instrumentos tributarios (tasas, impuestos, derechos y contribuciones<sup>98</sup>) del municipio y en los mismos

---

<sup>95</sup> Ordenanza Municipal 2854 del año 2010.

<sup>96</sup> Modificado por el Decreto Reglamentario 703/13, se consultará a tres inmobiliarias locales.

<sup>97</sup> Ordenanza Municipal 2934 del año 2011.

<sup>98</sup> “Los aplicados específicamente a la propiedad son el impuesto inmobiliario, la tasa de servicios municipales, la tasa de servicios sanitarios de agua, la tasa de alumbrado, los derechos de construcción, los derechos de ocupación del espacio público y la contribución por mejoras” (Informe clave de la Municipalidad). En el caso del impuesto inmobiliario se aplica una sobretasa progresiva al terreno baldío que se incrementa cada dos años (de 2 a 4 años, se abona tres veces el impuesto, de 5 a 6 años, seis veces el impuesto y los que superen dicho periodo, abonarán nueve veces el impuesto); además en el año 2017 se sancionó la Ordenanza Municipal 3689 que crea una flexibilización del cobro del impuesto inmobiliario ya que exceptúa

se incorporan los derechos de construcción y la contribución por mejoras, dos instrumentos de recuperación de plusvalías, uno regulatorio y el otro fiscal si nos guiamos por la clasificación propuesta por Smolka y Amborski (2003).

Respecto a los derechos de construcción, se estipula en el artículo 42 que toda construcción con alguno de los destinos previstos, que se realice en el ejido municipal, cualquiera sea su tipo, conforme a las normas legales y técnicas vigentes, requerirán ser autorizadas por la Municipalidad, previo estudio y aprobación del proyecto, y de la conformidad entre lo proyectado y construido, producida por las inspecciones correspondientes cualquiera sea el responsable, el que deberá pagar los derechos de construcción que determine el Código.

Por otra parte, en el artículo 49 se menciona la contribución por mejoras, se la define como las prestaciones pecuniarias que, por disposición del Código, están obligados a pagar al Municipio, quienes obtengan beneficios o *plusvalías* (el subrayado es nuestro) en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados<sup>99</sup>; en esta nueva definición ya se incorpora de manera completa el concepto de recuperación de plusvalías entendida como la acción del gobierno local que mediante su rol de agente fiscal recupera parte de los incrementos del valor del suelo generado por su accionar urbanístico. Respecto a los hechos generadores y formas de pago, retoma lo determinado en la ordenanza municipal del 2010.

Finalmente, la contribución por mejoras incorporada en el código fiscal de 2011 fue reglamentada por el Decreto Municipal 703 del año 2013. El mismo establece que, en los casos de subdivisión por el cambio de zonificación (que es el caso de las nuevas urbanizaciones) para los loteos anteriores a mayo de 2013 y en los casos que sea difícil materializar la cesión del 20% de los lotes en la misma urbanización, el municipio podrá aceptar el pago en lotes en otra ubicación (de igual o mayor superficie), obras de infraestructuras, equipamiento y mobiliario urbano dentro o fuera de la urbanización que se tramita y/o en dinero (valor que se obtiene de la multiplicación del número de lotes que deberían haberse cedido por el valor unitario de cada uno, establecido por el Municipio) o una combinación de las modalidades anteriormente citadas.

En la tabla n°13 se realiza un recorrido por la historia del tributo de contribución por mejoras en la ciudad de Río Grande.

---

el pago del 50% del impuesto a los contribuyentes que hayan obtenido créditos hipotecarios para la construcción o compra de vivienda única y permanente por el lapso de dos años a partir de la compra del inmueble o de la ocupación efectiva de la vivienda nueva.

<sup>99</sup> Ordenanza Municipal 2934 del año 2011, artículo 52.





Tabla n°13: Historia del tributo de contribución por mejoras en Río Grande.

| <b>La Contribución por Mejoras en Río Grande</b> |   |  |   |                               |   |
|--|---|--|---|-------------------------------|---|
|  | <b>Ordenanza Fiscal 1993</b>  | <b>PDT</b>   | <b>Ordenanza Tributo por CPM 2010</b>   | <b>Código Tributario 2011</b> | <b>Decreto Municipal Reglamentario 703/2013</b>   |
| <b>Hecho generador</b>                           | Mejoras hechas por la Municipalidad y mayor valor que adquieren los inmuebles ubicados en la zona de influencia de las obras, instalaciones o servicios públicos. | <p>La incorporación del área suburbana o al área urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área rural.</p> <p>Establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.</p> <p>Autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación.</p> | <p>Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación que las anteriormente vigentes.</p> <p>Cambio de usos de inmuebles.</p> <p>Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso.</p> <p>Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas tales como clubes de campo o barrios cerrados, obras de infraestructuras de servicios, pavimentación o de equipamiento comunitario y plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.</p> | Ídem Ordenanza 2010           | Ídem Código Tributario 2011.  |
| <b>Cálculo de alicuota y forma de</b>            |   | El cálculo de la alicuota se establecerá en la Ordenanza Fiscal  | <p>Para el cambio de uso se tributará el 20% de la valuación del inmueble.</p> <p>Para las subdivisiones por cambio de</p>  | Ídem Ordenanza 2010.          | Subdivisiones por cambio de zonificación: para los loteos anteriores a mayo de 2013, y en los casos que sea difícil |

|                     |  |  |  |  |   |
|---------------------|--|--|--|--|---|
| <p><b>pago.</b></p> |  | <p>Dinero en efectivo.</p> <p>Transferencia de una porción del inmueble objeto de esta o con parcelas en otra zona del área urbana al Municipio.</p> <p>Mediante la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de viviendas de población de bajos recursos.</p> | <p>zonificación, el tributo será del 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento.</p> <p>Para la autorización de una mayor capacidad de construcción, el valor se determinará a partir de la diferencia entre la máxima cantidad de m<sup>2</sup> construibles con la normativa anterior y los m<sup>2</sup> totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia se le aplicará el tributo, que será del 20% de dicho valor.</p> |  | <p>materializar la cesión del 20% de los lotes en la misma urbanización, el Municipio podrá aprobar las siguientes propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lotes, de igual o mayor superficie, en otra ubicación.</li> <li>- Obras de infraestructuras, equipamiento y mobiliario urbano dentro o fuera de la urbanización que se tramita.</li> <li>- En dinero (valor que se obtiene de la multiplicación del número de lotes que deberían haberse cedido por el valor unitario de cada uno, establecido por el Municipio)</li> </ul> <p>Combinación de dos o más de las modalidades anteriormente descritas.</p> |
|---------------------|--|--|--|--|---|

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, a partir de la creación del PDT se brindó el marco normativo necesario para encuadrar y generar una política local de intervención del mercado de tierras a través de la creación del Banco de tierras municipal, la recuperación de plusvalías con el cobro de la contribución por mejoras y la creación del banco de tierras municipal. Retomando la clasificación de los instrumentos de recuperación de plusvalías que proponen Smolka y Amborski (2003) en base a su naturaleza fiscal y regulatoria, se clasifican a continuación los instrumentos de recuperación de plusvalías identificados en Río Grande.

Tabla n° 14. Instrumentos de recuperación de plusvalías en Río Grande.

| <b>Instrumentos de recuperación de plusvalías<sup>100</sup> en Río Grande</b>   |   |  |
|---|---|--|
| <b>Naturaleza</b>   | <b>Instrumentos</b>   | <b>Normativa</b>   |
| Fiscal  | Impuestos:<br>- Impuesto predial o inmobiliario.                        | Código Tributario y Fiscal (OM 2934/2011)  |
|   | Contribuciones:<br>- Contribución por Mejora o Valorización.            | Ordenanza Municipal 2853/2010, Código Tributario y Fiscal (OM 2934/2011) y Decreto Reglamentario 403/2013. |
| Regulatorio (se estipulan o se acuerdan ciertas aportaciones en dinero o especie como contraprestación al derecho de desarrollar) | Exacciones, Convenios Urbanísticos o Venta de derechos de construcción. | Código Tributario y Fiscal (OM 2934/2011).   |

Fuente: elaboración propia.

### **7.3 El ingreso a la agenda política y el diseño de la política: la creación del Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral.**

La expansión de los barrios informales en la margen sur de la ciudad a partir del año

<sup>100</sup> Para una mayor aproximación a los diversos instrumentos de recuperación de plusvalías: Smolka y Amborski (2003) y Molinatti (2013).

2005 evidenció la situación habitacional crítica que atravesaba la ciudad. Esta situación generó las condiciones necesarias para la declaración de Emergencia Habitacional y Urbano Ambiental a nivel provincial y a nivel municipal. En el ámbito provincial, en el año 2007 la Legislatura Provincial sancionó la Ley 746 en la que se estableció que por el lapso de un año el Estado no podía solicitar ni desalojar a personas que habitaran en asentamientos existentes en condición de emergencia habitacional<sup>101</sup>, aunque si pudiera hacerlo con aquellos barrios que se construyeran luego de la promulgación de la ley. Por otra parte, en el año 2013 se declara la emergencia habitacional de la ciudad hasta el 11 de diciembre de 2015<sup>102</sup>. En el mismo se faculta al Municipio a adoptar las medidas necesarias para recuperar los terrenos de su propiedad que han sido ocupados sin título legítimo y, por otra parte, se establece la necesidad de implementar un plan de acción con el objetivo de brindar soluciones habitacionales para los vecinos que acrediten una situación social apremiante “recurriendo en caso de ser necesario a la herramienta del crédito o empréstito para adquirir tierras en los términos del art. 70 de la Carta Orgánica Municipal”<sup>103</sup>.

Si bien la cuestión del acceso al suelo y a la vivienda es una problemática que ha signado el desarrollo de la ciudad de Río Grande, es a partir del proceso generalizado de tomas de tierras acontecido en el año 2005 que el acceso al suelo y a la vivienda aparece como una cuestión socialmente problematizada para la sociedad riograndense. Tal como se mencionó anteriormente, posterior a este suceso, se sancionó la Carta Orgánica en el año 2006 y en el año 2010 se aprobó en el Concejo Deliberante de la ciudad el Plan de Desarrollo Urbano Territorial, como claras señales de respuesta a la cuestión socialmente problematizada.

En este contexto de crisis habitacional, donde el acceso al suelo y a la vivienda aparece como una cuestión socialmente problemática la existencia de un marco legal, tal como lo es la Carta Orgánica y el PDT, que contempla e incorpora instrumentos de gestión local del suelo urbano es de vital importancia. Sin embargo, la presencia de este marco legal no es garantía suficiente de la implementación de los instrumentos que incorpora ni de la existencia de un gobierno local con un rol activo en la construcción de la ciudad. De

---

<sup>101</sup> Tal como sostienen Debia y Lobato “la ley no brinda una definición ni enuncia explícitamente cuáles son las condiciones que definen la situación de emergencia habitacional. Lo que la ley enunciaba por ‘personas y/o grupos familiares o convivientes en situación de emergencia habitacional’ queda librado a definición del propio Estado, puesto que la declaración de emergencia habitacional de una persona o grupo familiar dependía de la evaluación profesional positiva, y de manera conjunta, de las áreas del Gobierno Provincial y Municipal. Es decir, que el Estado en el ejercicio de su poder de nominación oficial (Bourdieu, 1999) establece quién se encuentra o no en situación de emergencia habitacional y, por ende, decide quiénes pueden ser desalojados judicialmente y quienes no” (Debia y Lobato, 2014:11)

<sup>102</sup> Decreto Municipal 173/13.

<sup>103</sup> Artículo 4, Decreto Municipal 173/13.

hecho, es necesario destacar que si bien esta cuestión ha estado presente continuamente en la agenda pública, es decir, la agenda de cuestiones que una sociedad problematiza en un determinado momento (a través de manifestaciones en medios gráficos de la ciudad, pedidos realizados a autoridades locales, tomas de tierras, entre otras acciones) no ha sido el mismo caso con la agenda política (la agenda de temas prioritarios para un gobierno); ello se evidencia por las escasas acciones en materia de acceso al suelo, vivienda y hábitat en el gobierno municipal de Río Grande durante el periodo 1991-2012 donde solo se loteó el barrio municipal Chacra XI y el Instituto Provincial de Vivienda construyó el barrio Chacra XIII.

En el año 2012 con la primera gestión del intendente Gustavo Melella, se ingresa la cuestión del acceso al suelo y la vivienda a la agenda política en tanto la cuestión y la problemática habitacional es tomada como uno de los ejes principales de su gestión la cuestión habitacional. En tal sentido, el diagnóstico que realiza el Municipio de Río Grande respecto a la problemática habitacional comprende diversos aspectos, a saber:

“la imposibilidad por parte de sectores de medianos y bajo recursos para acceder a suelo urbanizado y a la vivienda por los altos costos de estos; la situación de informalidad de los asentamientos localizados en el sector de la Margen Sur; la imposibilidad de acceder a las escrituras por parte de los adjudicatarios, poseedores y ocupantes de tierras fiscales municipales y provinciales; la falta de predios fiscales que requiere la generación de suelo urbano; la segregación social y la fragmentación y desarticulación territorial, en particular de la Margen Sur; los déficits de equipamientos, infraestructura, accesibilidad y movilidad de algunas zonas residenciales, en particular de la Margen Sur; la carencia y/o inadecuación de espacios públicos necesarios para la integración comunitaria y el encuentro ciudadano; los problemas sanitarios y de exclusión social que se derivan de la problemática habitacional”(Municipio de Río Grande, 2016)

Este diagnóstico da cuenta de la concepción integral del problema público que realiza el Municipio de Río Grande. Otra de las cuestiones reconocidas por el municipio es la existencia de problemas que impiden a una familia de bajos ingresos acceder a una vivienda digna tales como la falta de oferta de viviendas sociales<sup>104</sup> y el elevado precio de los lotes<sup>105</sup>, situación que es acompañada por la expansión territorial de la ciudad, generadora

---

<sup>104</sup> “El precio elevado para la adquisición y alquiler de viviendas produce una nula oferta de viviendas para los sectores de bajos recursos. Por ejemplo, una vivienda de dos dormitorios localizada en un sector en proceso de consolidación a unos 7 kilómetros del área central de la ciudad tiene un valor de U\$ 53.000; un departamento de similares características cuesta U\$ 43.000. Por su parte, una vivienda social de dos dormitorios (60m<sup>2</sup>) otorgada por el Municipio a través de Programa Nacional tiene un valor de U\$22.833, financiada a 30 años. En cuanto a los precios de alquileres, un departamento de dos dormitorios oscila entre los U\$ 450 a U\$ 350 mensual según la zona y la calidad del inmueble (datos de diciembre 2015)” (Municipio de Río Grande, 2016: 4)

<sup>105</sup> “Por ejemplo: un terreno de 200 m<sup>2</sup> con servicios ubicado en un sector periférico de la zona

de una demanda creciente de servicios urbanos básicos, lo que "coloca al Municipio ante la necesidad de realizar cada vez mayores inversiones en infraestructuras y equipamientos y en busca de alternativas para expandir la oferta de suelo urbanizado con mejores oportunidades de vivienda a los diferentes sectores sociales" (Municipio de Río Grande, 2016: 4)

Frente a la situación de crisis habitacional, el Municipio diseñó un Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral (en adelante, PGSTEI). El mismo tiene como objetivo principal promover el acceso al suelo y a la construcción de una vivienda asequible y eficiente desde un enfoque integral del hábitat y a través de una gestión municipal participativa y, en segunda instancia, reforzar la cohesión social, la integración comunitaria y la creación de capital social a través del mejoramiento de las condiciones de conectividad, accesibilidad y articulación espacial, del mejoramiento del espacio público, completamiento de los equipamientos sanitarios y deportivos.

Como objetivos secundarios se propusieron los siguientes: dar respuesta a la emergencia habitacional de la ciudad y generar suelo urbano; consolidar y agilizar el proceso de regularización dominial; consolidar el proceso de regularización de asentamientos informales en la margen sur con enfoque integral; crear, recuperar y/o remodelar espacios públicos y equipamientos como complemento fundamental de una política habitacional tendiente a lograr la contención de la comunidad y contribuir a la cohesión social; garantizar una adecuada accesibilidad y movilidad urbana contribuyendo a la inclusión social y lograr un trabajo colaborativo y coordinador de las áreas del municipio y la innovación institucional y social para la implementación de las políticas públicas (información brindada por informante clave de la Municipalidad). Las tres líneas de acción para el logro de los objetivos fueron: la creación de instrumentos alternativos de gestión de acceso al suelo y a la vivienda, la regularización dominial de la tenencia del suelo y la regularización con enfoque integral de los asentamientos informales en la Margen Sur.

La concepción subyacente respecto a la ciudad y al hábitat de esta política se basa en un abordaje multidimensional de los ciudadanos y sus demandas sociales, es decir, un abordaje que promueva el reconocimiento de los derechos fundamentales a los ciudadanos tales como la educación, cultura, salud social, construcción social del hábitat, entre otros. El acceso a la tierra y a la vivienda es considerado aquí como un derecho elemental y fundamental de los ciudadanos (Municipio de Río Grande, 2016) Tal como

---

sur, lejos del área central tiene un valor aproximado de U\$ 15.000; una parcela municipal de 240 m<sup>2</sup> ubicada en un sector periférico de la zona Norte- hacia donde tiende el crecimiento- tiene un valor de U\$ 7.000 (requiere inscripción en el listado de tierras municipales, se paga en 3 años); los precios de las parcelas en venta por Fideicomiso -con entrega en el tercer año- con de U\$ 14.0000 (180 m<sup>2</sup>) y U\$ 20.350 (240 m<sup>2</sup>) (datos diciembre de 2015)" (Municipio de Río Grande, 2016:4)

señala Gargantini “la adopción de una determinada noción de la problemática habitacional implica necesariamente una toma de posición ideológica que condiciona la formulación de políticas y acciones consecuentes a desarrollar por una institución” (2005:143), por lo que se puede sostener que el abordaje de la problemática habitacional que propone y realiza el Municipio de Río Grande es un abordaje multidimensional que se basa en una noción integral del hábitat que excede el sesgo vivierendista y que se sustenta en la noción de una ciudad inclusiva, “una ciudad que está integrada a nivel territorial y socialmente cohesionada, donde sus habitantes puedan ejercer el derecho a la ciudad, con iguales derechos y oportunidades y donde la comunidad sea la protagonista de la transformación física y social” (Informante clave de la Municipalidad).

Respecto al diseño, el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral (PGSTEI) en tanto política pública se divide en dos líneas de acción: las políticas preventivas y las políticas curativas. Las primeras hacen referencia a acciones tales como la producción y entrega de suelo urbanizado y viviendas, mientras que las segundas se orientan a la regularización de los asentamientos de la Margen Sur de la ciudad y a la regularización dominial de otros sectores de la ciudad como el casco antiguo, Chacra XI, Barrio Austral, Barrio Perón, entre otros. Estas líneas de acción denotan un abordaje integral de la cuestión en tanto se enfocan no sólo en solucionar la problemática existente sino también en “atacar” la raíz del problema: el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda a través de las políticas preventivas. Dentro de estas<sup>106</sup> se encuentran los instrumentos de gestión del suelo como la recuperación de plusvalías y la generación de suelo urbano a través de los fideicomisos como el caso del Fideicomiso San Martín Norte, objeto de análisis de la presente tesis. Ambos casos suponen fuentes de financiamiento no tradicionales, es decir, innovadoras y además suponen la gestión articulada con actores privados y de la sociedad civil.

En cuanto al marco normativo que respalda al PGSTEI se encuentra, en primer lugar, la Carta Orgánica en donde se estipulan las competencias del gobierno local en materia urbana y donde se establece como objetivo de este el desalentar la especulación inmobiliaria. En segundo lugar, se encuentra la contribución por mejoras reconocida en la Ordenanza Fiscal del Municipio, la cual hace posible la recuperación de plusvalías y, por último, el Plan de Desarrollo Territorial en tanto ambos instrumentos de intervención en el mercado de tierras son contemplados en el PDT de manera directa como la recuperación de plusvalías y de manera indirecta como el fideicomiso a través del banco de tierras

---

<sup>106</sup>Otras de las acciones dentro de las políticas preventivas son el Fideicomiso Cabo del Mar, convenios públicos privados para el otorgamiento de viviendas a través de programas nacionales como la construcción de viviendas en el barrio Los Cisnes y Bicentenario; convenios públicos privados para otorgar lotes y/o viviendas y convenios públicos privados para autoconstrucción como el caso del barrio Chacra XI.

municipal (además del régimen de movilización del suelo urbano), es decir, el PDT se erige como el marco normativo de esta política de acceso al suelo. Cabe destacar que, durante la implementación del Fideicomiso San Martín Norte se generó una nueva normativa que dio origen a las Zonas Residenciales de Interés Público Privado, figura que contempla y hace posible a los Fideicomisos.

Si analizamos este momento de diseño de alternativas desde los enfoques teóricos del análisis de políticas públicas, podemos sostener que la política habitacional del Municipio de Río Grande a partir del PGSTEI se distancia de las decisiones incrementalistas en tanto no se asemeja a ninguna política existente en el Municipio de Río Grande, no sólo por su enfoque integral respecto a las acciones propuestas (acciones curativas y preventivas) sino también debido a que se distancia de la noción vivandista de las políticas habitacionales tradicionales para adoptar una noción de gestión social integral del hábitat, entendiendo a esta como un conjunto de políticas públicas que permiten la inclusión social, el acceso a la salud, trabajo, cultura, educación y esparcimiento, en definitiva, la promoción y el desarrollo de las múltiples y diversas formas del habitar. Entendemos así que el Municipio con esta política logra “patear el tablero” de las políticas habitacionales tradicionales.

Son diversas las áreas que intervienen tanto en el diseño como en la implementación del PGSTEI. En tal sentido, el área a cargo de llevar adelante las acciones relacionadas al acceso al suelo y regularización dominial, es la Dirección Municipal de Tierras Fiscales, dependiente de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, perteneciente a la Secretaría de Participación y Gestión Ciudadana. La Secretaría fue creada en el año 2015 y su misión es gestionar la política habitacional; la Subsecretaría tiene como función “concretar las acciones a implementar en el proceso de gestión de la política habitacional, con un perfil administrativo más ágil y dinámico en cuanto a la respuesta de las necesidades de tierras, suelo, vivienda, regularización dominial y regularización de asentamientos informales con enfoque integral” (Municipio de Río Grande, 2016)

En el relevamiento de información e identificación de necesidades y problemas interviene la Dirección de Participación Vecinal, dependiente de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, área que realiza el relevamiento en los barrios de la ciudad de las necesidades de la política habitacional en sus diversos aspectos como empleo, cultura, salud, educación, esparcimiento, deporte, inclusión social en conjunto con las Juntas Barriales. Interviene además la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Control de Gestión a través de la Dirección de Promotores Territoriales, área que recepciona las necesidades de los ciudadanos que “contribuyen a la posterior priorización de las acciones a llevar adelante” (informe municipalidad). La Secretaría de Promoción Social es el área



encargada de la definición y evaluación del perfil del postulante para la posible adjudicación de viviendas y/o tierras.

La Dirección General Técnica y la Dirección de Desarrollo Urbano, dependientes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, reciben y aprueban los proyectos de nuevas urbanizaciones asesorando respecto a la creación de instrumentos alternativos para el acceso al suelo como el caso del Fideicomiso, es decir, asesoran respecto a todas las cuestiones urbanas (Municipio de Río Grande, 2016)

La Dirección de Asuntos Legislativos (dependiente de la Subsecretaría de Participación Ciudadana) es el área que promulga las ordenanzas municipales y se constituye en el nexo con el Concejo Deliberante.

La Secretaría de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Catastro, interviene aportando información técnica a las áreas encargadas de diseñar las políticas de acceso a la tierra y a la vivienda como así también en el registro de las titularidades, en la valuación de los inmuebles, la mensura, entre otras acciones. En esta misma Secretaría se encuentra la Dirección de Rentas que participa en la política habitacional a través de la propuesta de modificaciones en la legislación tributaria a fin de mejorar el acceso a la tierra y a la vivienda.

La Secretaría de Coordinación de Gabinete y Control de Gestión a través de su Dirección General de Planificación Estratégica y Control de Gestión interviene en la política pública a través del análisis del estado de situación en sus dimensiones y aspectos territoriales, sociales y ambientales, “que definen las condiciones socio-ambientales de las áreas objeto de intervención para los planes, programas y proyectos relativos a la aplicación de políticas de acceso a la tierra y a la vivienda” (Municipio de Río Grande, 2016); realiza además el seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos del Ejecutivo Municipal y de las políticas públicas implementadas.

Por último, cabe destacar el papel de la Secretaría de Modernización e Innovación que fue creada también en el año 2015 con el fin de diseñar, acompañar y profundizar “el proceso de transformación del gobierno local, para brindar soluciones pertinentes a los nuevos desafíos de gestión que implicarían las necesidades y demandas sociales” (Municipio de Río Grande, 2016). En síntesis, se puede observar que son numerosas las áreas (entre secretarías, Subsecretarías, Direcciones) que están involucradas en el diseño, implementación y evaluación de la política habitacional del Municipio.

#### **7.4 Del dicho al hecho: la implementación de los instrumentos.**

La implementación de la política preventiva, es decir, de producción de suelo urbano para garantizar el acceso al mismo por parte de la población riograndense, comenzó en el

año 2014 con la propuesta de expropiación de tierras a una de las estancias que rodea a la ciudad para la posterior constitución del Banco de Tierras Municipal. Cabe mencionar que la ciudad de Río Grande tiene barreras naturales para su expansión tales como el río y también posee barreras “sociales” en tanto está rodeada por tierras privadas, en su mayoría, por estancias. Al respecto, un informante clave de la Municipalidad expresaba “las estancias, geográficamente, a la ciudad la asedian, o sea está rodeada. Entonces, la ciudad no puede crecer si no negocia con las estancias”. De esta manera, se comenzaron las conversaciones con la Estancia María Behety<sup>107</sup> para expropiar sus tierras para el desarrollo urbano de la ciudad: “se los convocó para decirles que les íbamos a expropiar tierras (...) Ellos tienen muchísima tierra del otro lado de la circunvalación, entonces el Intendente dijo: vamos con la expropiación” (Informante clave de la Municipalidad). Como es de esperar, este tipo de acciones o intervenciones en el mercado de tierra urbana generalmente no son bien recibidas en tanto prevalece la concepción jurídica de la propiedad privada sobre la tierra, donde el poseedor o propietario dispone de la tierra a voluntad. Como resultado de esta iniciativa municipal y de conversaciones entre ambos actores (Municipio y Estancia María Behety) la Estancia presentó una contrapropuesta que implicaba la creación de un Fideicomiso.

Imagen n°6: Fideicomiso San Martín Norte.



Fuente: elaboración propia en base a una imagen extraída de Google Earth

<sup>107</sup> La Estancia María Behety está ubicada al oeste, a 15 kilómetros de la ciudad de Río Grande y fue fundada en el año 1897 por José Menéndez. En un primer momento se la denominó Estancia “Segunda Argentina” y luego cambió su nombre por la entonces esposa de Menéndez. Dicho establecimiento se dedica a la actividad ganadera, específicamente a la cría y esquila de ovinos. De hecho, en 1930 se construyó el galpón de esquila de la estancia, catalogado como el más grande del mundo.

Lo novedoso o característico de este Fideicomiso es que los adherentes, es decir, los compradores de los lotes debían pertenecer al listado de inscriptos de la Dirección de Tierras del Municipio. De esta manera, se garantizaba que los compradores sean personas que realmente necesitaban una solución habitacional y no meros especuladores inmobiliarios que aprovecharan el bajo precio de los lotes para luego revenderlos. Cabe destacar que el único fin o destino de los lotes es la vivienda unifamiliar; así el principal objetivo del Fideicomiso es contribuir a la disminución del déficit habitacional de la ciudad.

En cuanto al diseño del Fideicomiso, en el mismo intervinieron diferentes actores: la Municipalidad, la desarrolladora BC Ushuaia y diferentes gremios. El rol de la desarrolladora fue de intermediaria entre el Municipio y la Estancia María Behety, acercando la idea y la figura del fideicomiso y llevando a cabo todo el proceso de implementación de este: desde la firma de los adherentes, el pago a la Estancia María Behety por la tierra y a los contratistas para la instalación de los servicios públicos. Al respecto, un informante clave de la desarrolladora sostuvo que:

“Nosotros escuchamos la iniciativa del Municipio de querer expropiar, y lo que hicimos fue acercar las partes. Hablar con gente de María Behety con los cuales ya teníamos un contacto previo, hablar con el municipio para generar el fideicomiso y a partir de ahí empezamos a trabajar y a crear lo que hoy es el Fideicomiso San Martín Norte, que es el primer fideicomiso público-privado de estas características en el país (...)”

Luego que tanto el Municipio como la Estancia María Behety aceptaran la propuesta de la desarrolladora de realizar un fideicomiso, se llevaron a cabo distintas reuniones con gremios de la ciudad tales como el gremio de ANSES, la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), el Círculo y Asociación Mutual del Personal de la Policía Territorial (C.A.M.Pol.Ter), entre otros. Estos ámbitos de participación funcionaron como espacios para conocer la opinión de los diferentes gremios y sus inquietudes; de hecho, sostiene el informante clave de la desarrolladora que la primera pregunta que realizaban los miembros de los gremios era si efectivamente los lotes se entregarían en tanto no eran pocas las desarrolladoras que ya habían estafado a la gente en la ciudad.

Posteriormente, comenzando la etapa de implementación de la política pública, el Municipio publicó los padrones de inscriptos en la Dirección de Tierras Municipales en su página web y en todos los supermercados de la ciudad para que los inscriptos que quisiesen participar en el fideicomiso cumplimentaran todos los papeles en la oficina de la Dirección de Tierras de la Municipalidad. Así, el primer paso consistía en estar incluido en los padrones y luego presentar la documentación respaldatoria de la no posesión de bienes inmuebles en la provincia. Una vez cumplido este paso, los representantes de la desarrolladora y el Intendente del Municipio llevaron a cabo reuniones informativas con

todos los interesados en diferentes dependencias municipales (gimnasios, polideportivos y el museo municipal) a fin de evacuar dudas.

Por último, una vez que los adherentes cumplieren con todos los requisitos y hayan realizado el depósito de \$40.000 (equivalente a u\$s 4.662 a diciembre de 2015), se firmaron los contratos en el museo municipal "Virginia Choquintel". El resto del valor del terreno se abonaría en 36 cuotas mensuales con un ajuste de acuerdo con el índice de la Cámara Argentina de la Construcción. Esto indica que esta operatoria estaba dirigida a los sectores medios de la población riograndense con cierta capacidad de ahorro. Al respecto de los actores intervinientes y de los intereses en juego, un informante clave de la desarrolladora sostuvo que:

"Nosotros queríamos sí o sí que todos los actores sean de Tierra del Fuego. El contratista que hace agua, cloaca y gas, cobra de la misma manera que pagan los adherentes al fideicomiso. Entonces, es todo un traspaso, no hay intereses por fuera para nadie, se aplica el índice de la Cámara Argentina de la Construcción tanto para los que pagan como para los que cobran. Porque, de la misma manera que el adherente paga con el índice y la cuota va aumentando, al contratista también le va aumentando la cuota que recibe por el trabajo que realiza, a María Behety; ellos reciben un porcentaje mayor por el valor de la tierra que cedieron en su momento y así sucesivamente".

Entre diciembre de 2014 y enero de 2015 se vendieron 1788 lotes a los inscriptos en el padrón de Tierras. Cabe mencionar que luego los lotes restantes fueron vendidos a personas que no necesariamente se encontraban en el padrón de Tierras Fiscales.

El valor de los terrenos se determinó a partir de un precio sugerido por la desarrolladora que tenía en cuenta el costo de la ejecución de la obra y un valor inferior a los valores predominantes en el mercado de tierras. Los lotes de 180 m<sup>2</sup> en ese momento, diciembre de 2014, se vendieron a U\$S 18.648 (equivalente a \$160.000 pesos argentinos en ese momento) cada uno, un precio accesible y razonable en comparación a los U\$S 34.965 (equivalente a \$300.000 pesos argentinos en ese momento) que cotizaban los terrenos en el mercado inmobiliario. El valor de estos también expresa las medidas del terreno en tanto es más pequeño al que tradicionalmente se comercializa, que es de 240 m<sup>2</sup>. Por lo tanto, se puede sostener que no solo era atractiva la forma de pago del terreno (en cuotas) sino también el valor de este ya que al ser menor al del mercado, se torna más accesible.

El primer obstáculo que surgió durante la implementación del Fideicomiso se trató del tamaño de los lotes. El PDT autoriza la venta comercial de terrenos de 240 m<sup>2</sup> con servicios. En tanto las medidas de los terrenos para el Fideicomiso San Martín Norte no cumplían con este requisito ya que su tamaño era de 180m<sup>2</sup>, el Municipio de Río Grande

tuvo que proponer una nueva normativa para autorizarlos. Así, en septiembre de 2014 se sancionó la Ordenanza Municipal 3.287 que establece la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado (en adelante, ZRIPP), un nuevo instrumento de producción de suelo urbano. Entre sus considerandos se destacan los siguientes:

“que se han evaluado propuestas de algunos emprendedores urbanísticos privados a través de iniciativa acordada con el Departamento Ejecutivo Municipal, desprendiéndose alternativas para la adquisición de tierras a través de fideicomisos u otros sistemas de compra o venta de suelo para vivienda familiar y que contemplan como prioritario resolver la expectativa de todos aquellos ciudadanos que estén inscriptos en el padrón de tierras municipal” y “que en tal cometido resulta necesario generar una nueva categorización de zona, la cual debería prever estas nuevas situaciones en la relación público-privada, persiguiendo el objetivo de equilibrar el mercado de tierras, venciendo la especulación inmobiliaria y posicionando ante esta realidad, la posibilidad cierta de acceso a la tierra de las personas de menores recursos económicos”.

Es así como se crearon las ZRIPP, sectores de suelo privado que se destinan a nuevas urbanizaciones para vivienda en el que tiene intervención el Municipio; su objetivo es promover un proceso de densificación controlada permitiendo el uso residencial familiar de baja altura y actividades comerciales de escala barrial. Lo llamativo de esta iniciativa es que implica obligadamente una gestión asociada, es decir, una articulación público-privada entre el gobierno local y los desarrolladores urbanísticos privados. Asimismo, se establece que los desarrolladores deberán conformar fideicomisos y que el precio del m<sup>2</sup> de cada parcela podrá superar el precio del m<sup>2</sup> de una parcela fiscal municipal en un porcentaje que fijará el Municipio y que el valor total se podrá financiar en cuotas aplicándoles una tasa de interés ajustable al Índice del Costo de la Construcción definido por la Cámara Argentina de la Construcción<sup>108</sup>. Además, en el mismo texto de la norma se especifica que los destinatarios de los fideicomisos serán los postulantes del listado de Tierras Fiscales Municipales<sup>109</sup>

Al respecto de esta normativa, desde el Municipio se reconoce que “a través de la sanción de la Ordenanza Municipal 3287 del año 2014, que generó la figura de la Zona Residencial de Interés Público Privado, se alentó a los desarrolladores urbanos a generar mayor cantidad de lotes en sus emprendimientos a un valor ajustado al destino social de los mismos, con la condición de que sus adquirientes se encontrasen registrados en el Padrón Municipal de postulantes a tierras fiscales” (Municipio de Río Grande, 2016:11)

Otro de los obstáculos en la implementación refiere al tiempo de entrega de lotes ya que en un primer momento la fecha estimada de entrega era fines de 2017, principios de

---

<sup>108</sup> Artículo 4, Ordenanza Municipal 3287 del año 2014

<sup>109</sup> Artículo 7, Ordenanza Municipal 3287 del año 2014.

2018. Sin embargo, a octubre de 2018 numerosos lotes no han sido entregados debido a la demora en la obtención de los certificados de “conforme a obra” de los servicios públicos (agua, cloaca, gas, electricidad).

En tanto el Fideicomiso supuso una subdivisión de la tierra por el cambio de zonificación, tuvo que tributar contribución por mejoras y pagar la alícuota del 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento. Así, el Municipio recibió en concepto de dicho tributo, 20 hectáreas de suelo por un valor aproximado de 39 millones de pesos siendo así “la mayor transferencia del dominio privado al dominio municipal en la historia de la ciudad. Esta transferencia permitiría generar alrededor de 800 soluciones habitacionales”(Municipio de Río Grande, 2016:11)

Otro de los instrumentos de intervención en el mercado de tierras que hace posible la política “preventiva” del PGSTEl es la recuperación de plusvalías. Luego de la sanción del Código Tributario y Fiscal que incorpora la alícuota del 20% de los lotes urbanizados en concepto de contribución por mejoras a toda aquella urbanización que se vea favorecida por el cambio de zona, en el año 2013 el Municipio de Río Grande expresó su intención de hacer cumplir la ordenanza:

“El Concejo Deliberante anterior, antes de irse aprobó este Código Tributario y está vigente, entonces nosotros lo vamos a aplicar y establece que todas las urbanizaciones privadas que hay en la ciudad, el 20% de esos lotes pasan a manos del Municipio para ser entregados a la gente que está en el listado de tierras”<sup>110</sup>

Frente a esta situación, se suscitaron un conjunto de reclamos por parte de ciertos actores del mercado inmobiliario, como desarrolladores, propietarios de tierras y el Colegio de Arquitectos quienes consideraron el 20% como confiscatorio. Al respecto, uno de los representantes del Colegio de Arquitectos expresó a la prensa que:

“en otros países puede llegar entre el 3 al 5% en el peor de los casos, cuando acá se está hablando del 20% cerrado (...) Hay colegas que han sufrido el efecto negativo en todo esto porque hay propietarios de tierras que han decidido suspender urbanizaciones que se estaban por iniciar, hasta tanto no se vea un horizonte de cuál es el alcance de la norma y su forma de aplicación”<sup>111</sup>.

En tanto los actores que intervienen en el proceso de construcción/diseño e implementación de una política pública no siempre actúan de manera homogénea, es necesario remarcar que otros actores inmobiliarios han destacado que el instrumento de

---

<sup>110</sup>“Mellela anuncia la incorporación de unos 1.500 lotes al padrón de tierras” Sur 54: <http://www.sur54.com/melella-anunci-la-incorporacin-de-unos-1500-lotes-al-padrn-de-tierras>

<sup>111</sup> “Inversores frenan urbanizaciones hasta que cambie la ordenanza”, Diario El Sureño, 03/07/13.

recuperación de plusvalías es:

“un instrumento interesante. Es importante para la ciudad porque la ciudad es la forma que tiene de hacerse de tierra, pero es un instrumento también que hay que saber usarlo y saber destinarlo a los sectores que lo necesitan. Y a dar a la ciudad, en este caso, a la comunidad, los espacios que hacen falta en los distintos sectores de la ciudad” (Informante clave de desarrolladora urbana)

Esta situación tuvo resonancia en el Concejo Deliberante de la ciudad ya que los miembros del Colegio de Arquitectos se acercaron para solicitar una modificación a la alícuota del tributo. Un Concejal Mandato Cumplido sostenía lo siguiente:

“lo que yo decía es van a parar lo que son las urbanizaciones nuevas privadas, las van a paralizar, va a crecer el precio, cosa que pasó, lean avisos clasificados de inmobiliarias de abril, mayo a hoy, pasaron 6,7 meses no pasaron mucho más, vean lo que sucedió, le dio un auge a lo privado en vez de a lo público, era una solución habitacional que no estaba mal, pero subieron los precios, hubo parálisis de los nuevos parcelamientos (...) Lo que yo solicitaba en ese momento era que el porcentaje sea menos al 20% pero que sea efectivo en tierra, cosas que ellos decían ‘no, el 20% es lo mejor (...) Yo lo que buscaba siempre era equilibrar la balanza, que sea efectivo en tierra, bajar el porcentual a un 10% a un 12% efectivo pero en tierra, hoy se está dando que no se puede cumplir”

Este fragmento expresa claramente la existencia de diferentes puntos de vista entre el Departamento Ejecutivo Municipal y algunos miembros del Concejo Deliberante de ese periodo (2011-2015), lo que es importante señalar ya que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es otra de las variables que influye en los procesos de implementación de políticas públicas a nivel local.

En este escenario, el intendente Melella expresó que:

“No estamos en contra del negocio privado, al contrario, el negocio privado se beneficia por una decisión muchas veces del Estado de cambiar la zonificación y permitirle la urbanización; urbanizaciones que se han beneficiado durante muchos años con obras que por ahí la provincia o los municipios han realizado, como obras de infraestructura, que también está vigente el cobro de la plusvalía por estas obras que también vamos a aplicar (...) Son tiempos donde hay que ser más creativos, agudizar el ingenio, reordenar recursos, buscar fondos nuevos. Como señaló el Secretario de Obras y Servicios Públicos, la gestión no deja de cumplir los objetivos, por ahí llevará más tiempo; objetivos como la inclusión social, la igualdad o el acceso a la tierra, a la vivienda. Son objetivos que nosotros nunca renunciaremos como gestión y lo iremos haciendo en más tiempo”<sup>112</sup>

La oposición de dichos actores fue el primer obstáculo que tuvo que sortear el

---

<sup>112</sup> “Municipio de Río Grande aplicará ordenanza para disponer del 20 por ciento de terrenos urbanizados por privados” El Diario del Fin del Mundo: [http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2013/06/13/48298-municipio-de-rio-grande-aplicara-ordenanza-para-disponer-del-20por\\_ciento-de-terrenos-urbanizados-por-privados](http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2013/06/13/48298-municipio-de-rio-grande-aplicara-ordenanza-para-disponer-del-20por_ciento-de-terrenos-urbanizados-por-privados)

Municipio de Río Grande para la implementación del instrumento de recuperación de plusvalías. Frente a la amenaza de los actores inmobiliarios de no urbanizar, en un contexto en el que se había declarado la emergencia habitacional de la ciudad, se flexibilizó el cobro del tributo en casos de cambio de zona a través del Decreto Reglamentario 703/2013. Así, en caso de subdivisiones por cambio de zonificación y para los loteos anteriores a mayo de 2013, y en los casos que sea difícil materializar la cesión del 20% de los lotes en la misma urbanización, el municipio podrá aprobar las siguientes propuestas: lotes de igual o mayor superficie, en otra ubicación; obras de infraestructuras, equipamiento y mobiliario urbano dentro o fuera de la urbanización que se tramita, en dinero (valor que se obtiene de la multiplicación del número de lotes que deberían haberse cedido por el valor unitario de cada uno, establecido por el municipio, o la combinación de dos o más de las modalidades anteriormente descritas).

De esta manera, se permitió pagar el tributo con “obras, con metros cúbicos de asfalto, de cemento, cordones, con red de cloacas, con terrenos en otro lugar que sea más barato” (Informante clave del Concejo Deliberante). Esto evidencia que a pesar de la existencia de una política local de suelo urbano activa es importante tener en cuenta los obstáculos en su implementación; tal como sostiene Lungo “a las limitaciones de la legislación vigente se suma la ausencia de una cultura de pago tributario y las debilidades de la institucionalidad, encargada de su aplicación” (2000:215). Transcribimos las palabras de un informante clave de la Municipalidad que dan cuenta de esta situación:

“Ahora, esa discusión que te digo con los profesionales, con las inmobiliarias, con abogados, contadores, un batallón de gente, que vamos a hacer juicio, que no ...llevó a que nosotros nos planteáramos otra forma de tributar. A ver, no vale mucho (o por lo menos era el criterio que teníamos o que tenemos) presionar tributariamente al privado para que si o si te de lotes...siempre y cuando le convenga, ¿no? Porque de alguna manera hay que hacer un equilibrio...si el desarrollador con esto que vos le estas pidiendo no puede desarrollar...Si la persona decide no hacer nada, te quedaste sin el pan y sin la torta (...) Entonces, lo que se hizo fue, se reglamentó ese párrafo de la ordenanza del Código Tributario, en donde se da posibilidad a los urbanizadores de tributar de otra manera. Siempre y cuando el tributo que haga no solamente beneficie a su urbanización sino al resto de la ciudad. Básicamente ese es el espíritu de la reglamentación. Entonces, por ejemplo, podrías tributar con obras o con plata, o con suelo en otro lugar.”

Por otro lado, se identificó una falla en el diseño de la Ordenanza Fiscal que contempla a la recuperación de plusvalías en tanto el texto “es muy escueto (...) Entonces lo que se tuvo que hacer es reglamentar de alguna manera esa cuestión, después de muchas idas y vueltas con los privados, con los colegios, con discusiones larguísimas que teníamos sobre si era o no era confiscatorio. Y resultó ser que, si no me equivoco, la Corte Suprema había fallado en un momento, había un fallo que hablaba de que hasta un 35%



no era confiscatorio o algo por el estilo" (Informante clave de la Municipalidad)

Durante el periodo estudiado encontramos que el caso más significativo de recuperación de plusvalías en lotes lo constituye el Fideicomiso San Martín Norte; el mismo se erige así un ejemplo de la intervención del gobierno local en el mercado de tierras, tanto por la utilización del instrumento de recuperación de plusvalías como de la constitución del Banco de Tierras Municipal. Tal como se mencionó anteriormente, a través de la recuperación de plusvalías por el Fideicomiso San Martín Norte, el Municipio obtuvo la cesión de 20 hectáreas de suelo por un valor aproximado de 39 millones de pesos siendo esta "la mayor transferencia de tierras del dominio privado al dominio municipal en la historia de la ciudad" (Municipio de Río Grande, 2016).

Además el Municipio obtuvo, en concepto de la contribución por mejoras, 1.700 m<sup>3</sup> de hormigón elaborado tipo H-21 por un valor estimado de \$2.100.000, 9.920 m<sup>2</sup> de asfalto, 2.052 ml de cordón cuneta, una planta elevadora de líquidos cloacales, carpeta asfáltica con una superficie de 4.000 m<sup>2</sup> y 22.000 m<sup>3</sup> de relleno con suelo granula por un valor estimado de \$ 28.000.000, 40 lotes residenciales por una superficie total de 10.000 m<sup>2</sup>, obras en espacios públicos como por ejemplo en plazas de la ciudad por un valor total de \$10.393.809 (Municipio de Río Grande, 2016)

Respecto a los obstáculos surgidos en el proceso de implementación de ambos instrumentos se observa que, en el caso de la recuperación de plusvalías, los mismos se dieron en dos niveles: primero, en un nivel discursivo o de diseño en tanto el texto destinado al mismo en el Código Tributario y Fiscal de 2014 es muy "escueto. Entonces lo que se tuvo que hacer es reglamentar de alguna manera esa cuestión, después de muchas idas y vueltas con los privados, con los colegios, con discusiones larguísimas que teníamos sobre si era o no era confiscatorio. Y resultó ser que, si no me equivoco, la Corte Suprema había fallado en un momento, había un fallo que hablaba que hasta un 35% no era confiscatorio o algo por el estilo" (Informante clave de la Municipalidad). Mientras que el segundo nivel es el fáctico al momento de lograr el consenso con los actores privados para el establecimiento del porcentaje de la alícuota del tributo de contribución por mejoras. En el caso del Fideicomiso San Martín Norte se observa que el mismo fideicomiso surge como respuesta a un obstáculo surgido en la implementación de una política anterior: la expropiación de tierras a un privado. Así, frente a la intención del Municipio de expropiar las tierras para incorporarlas al desarrollo urbano de la ciudad y la oposición expresada por parte de los propietarios de estas, surgió la contrapropuesta del fideicomiso.

Frente a los obstáculos surgidos en el proceso de implementación tanto de la política de recuperación de plusvalías como del Fideicomiso San Martín Norte, el Municipio demostró capacidad de acción y gestión en tanto en el primer caso, aun flexibilizando la

forma de cobro del tributo de contribución por mejoras a raíz de las oposiciones del sector inmobiliario, logró hacerse de recursos varios como materiales de construcción y obras de infraestructura en la ciudad pero lo más destacable es que en el caso del Fideicomiso San Martín Norte ya que si el objetivo de la política de recuperación de plusvalías y de la política en suelo en general era hacerse de un banco de tierras (...) y buscar un instrumento que, de alguna manera, le permita al municipio hacerse de ese banco de tierras” (Informante clave de la Municipalidad), a través del Fideicomiso San Martín Norte, el Municipio logró recuperar plusvalía con la entrega de 800 lotes y la incorporación de los mismos a su Banco de Tierras. Y en el segundo caso, específicamente en la contrapropuesta del Fideicomiso, el Municipio logró que el mismo funcionara de acuerdo con sus reglas, estipulando los adherentes, creando el marco normativo necesario para que la operatoria sea posible (las ZRIPP), determinando el precio de las parcelas, liderando junto a la desarrolladora las reuniones informativas y “generó confianza para que la gente se sume al proyecto” (Informante clave de la desarrolladora). Por lo que se puede concluir que el Fideicomiso San Martín Norte es un ejemplo de la capacidad de acción de un gobierno local frente a los actores privados del mercado inmobiliario.

#### **7.4. La evaluación de la política pública.**

La evaluación que aquí se presenta es un tipo de evaluación final interna: una evaluación que es llevada a cabo por las personas pertenecientes a la organización que implementa la política pública y es final en tanto se lleva a cabo cuando el periodo de implementación de la política pública ya ha finalizado, “el énfasis se coloca en apreciar si se produjeron los cambios en las situaciones que se pretendían cambiar mediante la intervención” (Niremberg, 2010:16)

Al respecto, el Municipio de Río Grande ha realizado una evaluación en general de la implementación del Programa de Gestión Socio Territorial con Enfoque Integral. Dicha evaluación se ha realizado en dos niveles: a nivel interno de la organización, es decir, del gobierno local, y a nivel externo, es decir, los resultados en cuanto a soluciones habitacionales.

A nivel interno, se identifican dos subniveles: los cambios en el abordaje de la problemática habitacional y los obstáculos y dificultades surgidos en todo el ciclo de la política pública habitacional. En el primer caso se identifican cambios significativos en la forma en que el Municipio aborda la problemática habitacional, en tanto la visión integral de dicha problemática supuso un abordaje específico:

“se entendió el acceso a la tierra y a la vivienda como un derecho elemental de los

ciudadanos, que ofrecía la oportunidad de trabajo en conjunto entre el pleno de la institución municipal, y actores tales como academias, colectivos, cámaras, medios masivos de comunicación, agencias de cooperación internacional entre otros. Por lo mismo se introdujo en la gestión el trabajo de paternariados, lo cual redundó en la modificación de los tradicionales esquemas funcionales y se potenciaron las capacidades municipales llevándolas a un nuevo estándar de eficacia y eficiencia. Se comprobó la importancia de la participación de actores no tradicional en el proceso de gestión tanto para la instancia de diagnóstico como para la formulación de escenarios posibles de resolución de las problemáticas, como insumos que complementan los datos emergentes del soporte técnico, todo lo cual permite brindar información precisa a los decisores” (Municipio de Río Grande, 2016)

El PGSTEI supuso así, la gestión articulada de la política pública entre actores públicos, actores del sector privado y de la sociedad civil. En tal sentido, desde el Municipio se destaca que “se generaron acciones con la inclusión del sector externo, para lo cual se creó un espacio específico para la detección, formulación e implementación de proyecto con un componente internacional. Esto permitió el incremento de la frontera de capacidades de la institución, logrando que el financiamiento, el knowhow y la tecnología proveniente de la cooperación internacional descentralizada, sean parte del abanico de recursos con los que cuenta la gestión local” (informe de la municipalidad). Lo anterior se evidencia en dos situaciones concretas: la primera es la asistencia técnica de la UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas) y la Universidad de Granada para el proyecto de suministro de agua e infraestructura cloacal en el proceso de regularización de los asentamientos de la Margen Sur de la ciudad<sup>113</sup>, y el otro suceso es la capacitación de los empleados municipales a través de la Escuela de Gobierno Municipal y de la Diplomatura en Extensión Universitaria, ambos en convenio con la Universidad Nacional de Quilmes.

El obstáculo y la dificultad prioritaria identificada por el Municipio durante el ciclo de la política pública habitacional refiere a la coordinación de acciones entre las diversas áreas implicadas; de hecho, es caracterizada por el Municipio como un déficit de capacidad institucional. Al respecto, se señala que esta dificultad requiere la “creación de un área de coordinación que con enfoque estratégico formule objetivos multidisciplinarios y que desarrolle mecanismos de gestión que aseguren la coordinación efectiva y eficiente de los planes y programas de la política habitacional” (Municipio de Río Grande, 2016)

Por último, cabe destacar que se señalan desafíos a futuro en materia habitacional del Municipio tales como el desarrollo de nuevas herramientas de financiamiento, análisis económico y de gestión a fin de crear un marco jurídico renovado con abordaje integral en pos de una adecuada intervención del gobierno local en el mercado de suelo; prevenir y

---

<sup>113</sup> “Tal proceso de internacionalización iniciado en el año 2011, ha establecido un punto de inflexión en el modo de gestionar y entender el abordaje de las diferentes problemáticas y desafíos en la construcción de una gobernanza de territorios y ciudades en pleno siglo XXI” (informe Municipalidad)

disminuir la informalidad a través de un nuevo instrumento de planificación territorial de la vivienda; mejorar el mercado de suelo urbano a través de estudios de impacto de las regulaciones urbanísticas y ambientales en los precios del suelo y en la dinámica del suelo urbano, estudios del mercado inmobiliario informal y la relación con el mercado laboral y las posibilidades de acceso al suelo y vivienda de los sectores populares a través del mercado formal; y controlar la especulación del suelo a través de la aprobación del proyecto de ordenanza municipal que modifica el sistema tributario actual, haciendo recaer un mayor peso de la tributación sobre el suelo (Municipio de Río Grande, 2016)

En término de resultados y a nivel general del Programa de Gestión Socio Territorial con Enfoque Integral se observa que al año 2016 se entregaron 2.726 predios utilizando diversos instrumentos tales como el Fideicomiso, los convenios públicos-privados para la entrega de lotes y para la autoconstrucción, dando como resultado un total de 2.966 soluciones habitacionales al año 2016. En ese momento los inscriptos al padrón de tierras eran 10.397, por lo que restan atender 7.431 casos de demanda habitacional. A esto se le suma los resultados obtenidos en concepto de recuperación de plusvalías descritos anteriormente. Por último, se destaca que esta política integral ha tenido dos efectos importantes: una moderación en el valor de la tierra producto de la mayor oferta a precio justo y desalentar la especulación inmobiliaria (Municipio de Río Grande, 2016)

## **7.5. Otras acciones en materia de suelo urbano (2006-2012)**

Durante el periodo en análisis y siguiendo la clasificación propuesta de los objetivos de la política de suelo urbano, encontramos que, en el primer objetivo, este es el de regulación y la administración de la ciudad, en su dimensión de instrumentos de planificación los dos hitos más importantes lo constituyen la sanción, en el 2006, de la Carta Orgánica Municipal y en el 2010 del Plan de Desarrollo Territorial, previamente analizados. Además, en dicho periodo se crea la Dirección Municipal de la Vivienda (DI.MU.VI) con el objetivo de promover el ordenamiento de los barrios informales, entre otros objetivos<sup>114</sup> y el Plan de Regularización de Tierras Fiscales Urbanas<sup>115</sup> que tiene como objetivo iniciar los procesos de regularización dominial y trámites administrativos inconclusos de parte de adjudicatarios y/o poseedores de tierras fiscales urbanas. Esta normativa demuestra la magnitud de los problemas en los procesos de regularización

---

<sup>114</sup> También se establecen como objetivos de la DI.MU.VI los siguientes: promover y ejecutar las obras de infraestructura destinadas a la construcción de viviendas para sectores de ingresos bajos o medios, propiciar programa de ahorro para la adquisición de materiales (Ordenanza Municipal 2243 del año 2006)

<sup>115</sup> Ordenanza Municipal 2856 del año 2010. Su modificatoria es la Ordenanza Municipal 3108 del año 2013 que otorga una prórroga al plazo para la presentación de los poseedores y/o adjudicatarios.

dominial y específicamente en las irregularidades en la tenencia de la tierra en la ciudad; de hecho, en el año 2014 se crea otro Régimen de Regularización Dominial de Tierras Fiscales<sup>116</sup>. Por último, dentro de esta dimensión encontramos que en el año 2013 se realizó un convenio entre el Municipio y el Poder Ejecutivo Provincial para la refuncionalización de la zona del Parque Industrial de la ciudad de Río Grande a través de “la implementación de acciones que favorezcan el desarrollo industrial y servicios relacionados, garantizando el uso racional del suelo y el crecimiento de la actividad industrial”<sup>117</sup>

En materia de acciones orientadas a la regulación y el control de los usos del suelo, se repite la tendencia del periodo anterior y se constata la existencia de diecinueves ordenanzas sobre la materia.

En materia de instrumentos fiscales que tienen como objeto la regulación del suelo urbano, en este periodo se sanciona la modificación del impuesto a los terrenos baldíos y se establece que los propietarios de terrenos baldíos deberán pagar un recargo del impuesto inmobiliario el cual se “incrementará en forma progresiva a los fines de promover la incorporación de suelo vacante al desarrollo urbano de la ciudad”<sup>118</sup>. Además, se sanciona en el año 2011 el Código Tributario y Fiscal del Municipio<sup>119</sup> en donde no sólo se incluye la actualización del recargo sobre los terrenos improductivos y se modifican las alícuotas del Impuesto Inmobiliario<sup>120</sup> sino que también se incorpora el pago por los derechos de construcción.

Respecto a las acciones orientadas a la producción de suelo urbano, en el año 2007, dos años después del episodio de tomas de tierras y construcción de numerosos barrios informales en la margen sur de la ciudad, se declara la crisis habitacional en Río Grande<sup>121</sup>. Frente a este escenario, nuevamente el Concejo Deliberante insta al municipio a comprar y adquirir tierras a través de diversos mecanismos: el pedido de incorporación en el presupuesto del año 2007 de un monto específico para la adquisición de tierras<sup>122</sup>, la compra directa<sup>123</sup>, el establecimiento de mecanismos de financiamiento para el fortalecimiento del banco de tierras fiscales y convenios de asociación para la constitución de consorcios, “fondos fiduciarios o fondos de inversión con propietarios de tierras suburbanas, a fin de poner en disponibilidad de lotes urbanizados al banco de tierras

---

<sup>116</sup> Ordenanza Municipal 3281 del año 2014.

<sup>117</sup> Ordenanza Municipal 3140 del año 2013.

<sup>118</sup> Ordenanza Municipal 2853 del año 2010.

<sup>119</sup> Ordenanza Municipal 2934 del año 2011.

<sup>120</sup> Ordenanza Municipal 3231 del año 2014.

<sup>121</sup> Ordenanza Municipal 2356 del año 2007.

<sup>122</sup> Ordenanza Municipal 2298 del año 2006. Esta ordenanza fue vetada totalmente por el Decreto Municipal 697/06 lo cual expresa una clara intención del municipio de no implementar acciones para la compra de tierras.

<sup>123</sup> Ordenanza Municipal 2476 del año 2007.

fiscales”<sup>124</sup>, como también a través de la venta de tierras de dominio municipal y el destino de esos recursos a la compra de tierras para urbanizar<sup>125</sup>, el llamado a licitación para la compra de tierras<sup>126</sup> y la determinación de la obligatoriedad por parte del Ejecutivo Municipal de destinar un monto a la Dirección Municipal de Vivienda para que esta adquiera tierras para urbanizar<sup>127</sup>. Sin embargo, no se ha encontrado información que evidencien la ejecución de tales acciones; de hecho, al día de la fecha la DI.MU.VI (Dirección Municipal de Vivienda) no ha sido creada.

En materia de permuta, en el año 2009 el Municipio realizó un convenio con el desarrollador privado de la Estancia María Behety. En los considerandos de la Ordenanza Municipal 2732 del año 2009, normativa que autoriza la permuta se señala que “dicha permuta consiste en intercambiar tierras propiedad del Municipio (...) con una superficie total de 34.007,69 metros cuadrados por una propiedad de la empresa Desarrollos del Sur, sobre la denominada variante de la Ruta Nac. N° 3, Av. De Circunvalación Reverendo Padre José Zink, frente a la urbanización Chacra XI, con una superficie de 102.053.78 m<sup>2</sup> (10,2has), habiendo una relación proporcional de superficies a favor del Municipio de tres puntos cuatro por uno (3.4 a 1) en cuanto a las tierras consideradas” y se sostiene que “una vez concretada la permuta, el Municipio de Río Grande realizará un anteproyecto urbanístico en dicha área, destinado a loteo de carácter social”. Esta permuta de tierra dio lugar al segundo loteo municipal denominado Barrio Los Cisnes. Lo novedoso de este suceso es que es la primera vez que el Municipio de Río Grande construye íntegramente, es decir con viviendas incluidas, un barrio municipal. Al respecto, un informante clave del Municipio sostuvo que:

“fue un canje de tierras igual que Chacra XI. El Municipio tenía unas tierras que estaban en un lugar medio recóndito de la ciudad, que para llegar con infraestructura y todo era difícil, pero le servía a un urbanizador que tenía la intención de urbanizar una tierra de él que estaba al lado. Entonces, a esta urbanizadora le servía este pedazo de tierra y a nosotros nos servía lo otro e hicimos el canje. Se hizo un convenio, se canjeó la tierra y listo”

Las 150 viviendas del barrio municipal Los Cisnes se construyeron a través del Programa Federal de Integración Socio Comunitario en el que el Municipio debía coordinar con la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Nación y con el Instituto Provincial de

---

<sup>124</sup> Ordenanza Municipal 2605 del año 2008.

<sup>125</sup> Ordenanza Municipal 2730 del año 2009.

<sup>126</sup> Ordenanza Municipal 2476 del año 2007. De hecho, en los considerandos de la Ordenanza se señala que “el municipio de Río Grande ya no cuenta con predios fiscales para afectar a este uso por lo que debe proceder a la adquisición de tierras para destinarlas a este fin” siendo el fin la urbanización.

<sup>127</sup> Ordenanza Municipal 2420 del 2006.

Vivienda. A través de dos cooperativas de trabajo se construyeron dichas viviendas<sup>128</sup>.

Además, en este mismo periodo el Municipio realizó un convenio con el autódromo de la ciudad en la que se acordó que éste le entregara tierras al Municipio a cambio de la realización de obras de infraestructura en el autódromo. Al respecto, un informante clave de la Municipalidad describió el convenio de la siguiente manera:

“El autódromo también tiene muchísima tierra, mucha en desuso. Entonces lo que se acordó fue realizar obras para que esté más comfortable (gas, cerco olímpico y un montón de cosas) a cambio de tantas hectáreas. Y se logró. De hecho, hoy por hoy, es donde tenemos uno de los barrios nuestros con vivienda y todo”

Este barrio municipal denominado Barrio Bicentenario, contó con 100 lotes en el que se construyeron 200 viviendas a través del Programa Federal de Integración Socio Comunitario, además es el tercero en toda la historia del Municipio de Río Grande (el primero fue Chacra XI con loteo social en el primer periodo estudiado 1991-2009 y el segundo Los Cisnes donde el Municipio no sólo realizó un loteo social, sino que también construyó viviendas a través del programa nacional anteriormente mencionado. Por último, el Municipio permutó tierras a través de un convenio con una sociedad anónima, pero dichas tierras fueron destinadas no a fines habitacionales sino a la creación de espacios verdes para recreación y esparcimiento<sup>129</sup>

Imagen n°7: Barrios municipales Los Cisnes, Bicentenario y Chacra XI.



<sup>128</sup> Ordenanzas Municipales 3227, 3236 y 3483 del año 2014.

<sup>129</sup> Ordenanza Municipal 3378 del año 2015.

Fuente: Google Earth. 2018.

En la dimensión de cambios de zona para la producción de suelo urbano, en el año 2014 se crea una nueva figura de zona: las Zonas Residenciales de Interés Público Privado<sup>130</sup> que amparan la producción de suelo urbano a través de la articulación público-privada. A partir de esta nueva categoría de zona, además de crearse el Fideicomiso San Martín Norte, se creó también el Fideicomiso Cabo de Mar ubicado en la zona de la margen sur de la ciudad y proyectado para abarcar 1.600 lotes<sup>131</sup>.

En materia de instrumentos fiscales, la única acción orientada a la producción de suelo urbano fue la sanción del Código Tributario y Fiscal en el año 2011, que incorpora la alícuota del 20% de los lotes como forma de pago del tributo de contribución por mejoras.

Por último, se encuentran las acciones orientadas a las desafectaciones de espacios verdes para la producción de suelo urbano. En este periodo las mismas estuvieron orientadas en gran parte a la construcción de obras y servicios públicos<sup>132</sup> y dentro de esta dimensión a la construcción de establecimientos para organizaciones de la sociedad civil<sup>133</sup>, centro de atención primaria de la salud<sup>134</sup>, construcción de bibliotecas<sup>135</sup> y centros integradores comunitarios<sup>136</sup>. En un segundo lugar se encuentran las acciones orientadas a la regularización de situaciones habitacionales<sup>137</sup> mientras que las desafectaciones para la producción de suelo urbano estuvieron orientadas a la desafectación de espacios públicos ociosos para proceder a la urbanización de estos generando la incorporación de 190 lotes al banco municipal de tierras: 80 en el Barrio Chacra XI<sup>138</sup> y 110 lotes en el Barrio Chacra XIII<sup>139</sup> (barrio construido por el Instituto Provincial de Vivienda). Por último, no se encontró en el periodo normativa que cristalice desafectaciones para uso industrial y/o comercial o sin especificar.

A modo de síntesis, se observa que el Municipio de Río Grande en el periodo 2006-2016 implementó instrumentos de intervención en el mercado de tierras tales como la creación del Banco de Tierras Municipal y la recuperación de plusvalías. Además, también construyó dos nuevos barrios municipales a través de la permuta de tierras como lo son

---

<sup>130</sup> Ordenanza Municipal 3287 del año 2014.

<sup>131</sup> Ordenanza Municipal 3287 del año 2014.

<sup>132</sup> Tales como la construcción de calles (Ordenanzas Municipales 2803 del año 2010 y 3079 del año 2012) y equipamiento comunitario (Ordenanzas Municipales 3341 y 3271 del año 2014)

<sup>133</sup> Ordenanzas Municipales 2241 y 2340 del año 2006; 2451 y 2452 del año 2007, 2830 y 2913 del año 2010; 3082 del año 2012; 3292 del año 2014; 3352, 3352, 3354, 3355, 3356, 3409, 3410, 3411 y 3412 del año 2015.

<sup>134</sup> Ordenanza Municipal 2249 del año 2006.

<sup>135</sup> Ordenanza Municipal 2921 del año 2011.

<sup>136</sup> Ordenanza Municipal 2553 del año 2007.

<sup>137</sup> Ordenanzas Municipales 3275 del año 2014; 3393 y 3408 del año 2015.

<sup>138</sup> Ordenanza Municipal 3346 del año 2015.

<sup>139</sup> Ordenanza Municipal 3228 del año 2014 y Ordenanza Municipal 3405 del año 2015.



los barrios Los Cisnes y Bicentenario y, lo más interesante, generó nuevos instrumentos de producción de suelo urbano como las Zonas Residenciales de Interés Público Privado, con la creación de un fideicomiso y una gestión asociada entre el Municipio y los actores privados.

Por último cabe destacar que al momento de realizar esta tesis el municipio estaba en proceso de armado del fideicomiso “Cabo del Mar” en donde el municipio propuso, en concepto del tributo por contribución por mejoras, la realización de obras de infraestructura de servicios públicos en un barrio informal (barrio La Esperanza) que se asentaba en tierras de la urbanizadora y también que el 20% de los lotes correspondan a la tierra en la que está asentado el barrio La Esperanza, de manera tal que dichas tierras pasen a dominio municipal y se puedan iniciar los procesos de regularización dominial. Este es un claro ejemplo de una política de recuperación de plusvalías orientada al mejoramiento del hábitat popular.

## **Conclusiones.**

En Argentina a pesar de existir una creciente demanda de acceso al suelo (tanto bajo modalidades formales como compra y venta, como también a través de modalidades informales como la toma de tierras y ocupación) “[...] el Estado continúa ejerciendo un rol de facilitador de los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos (Gargantini, 2017:25). En el caso de los gobiernos locales, en su mayoría, continúan con una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación (Reese, 2006); sin embargo, en los últimos años un número reducido de gobiernos locales argentinos ha cobrado mayor relevancia en la construcción de ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de algunos instrumentos de gestión de suelo (Baer, *et al.*, 2016).

En este contexto, la gestión local del hábitat es un tema que en los últimos años ha tomado mayor relevancia; es por ello que la presente tesis se propuso contribuir a los estudios sobre la forma en que los gobiernos locales argentinos participan en la construcción de las ciudades a través del análisis de las características de la política de suelo urbano con fines habitacionales implementada en el Municipio de Río Grande en el periodo 2006-2016. En este sentido, la pregunta que guio este trabajo fue: ¿cuáles son las características de la política de suelo urbano con fines habitacionales implementada en el Municipio de Río Grande a partir de la sanción de la Carta Orgánica en 2006 y del Plan de Desarrollo Territorial en 2010 y en qué medida dicha política representa un rol activo del Municipio en la construcción de la ciudad?

Respecto a los estudios sobre el rol de los gobiernos locales en la producción y construcción de la ciudad, pudimos observar en el capítulo 3 que los mismos se enmarcan en las producciones teóricas sobre las políticas urbanas y propusimos una clasificación de estos en dos dimensiones de acuerdo a la acción de los gobiernos locales en materia de política urbana: los objetivos de la política urbana (qué hace el gobierno local) y la forma en que los gobiernos locales llevan a cabo dichas políticas públicas, es decir, la gestión (cómo lo hace y con quién). Así, dentro de la primera dimensión se encuentran los estudios sobre las políticas habitacionales y de vivienda, políticas de servicios públicos, transporte e infraestructura urbana, la cuestión del hábitat popular, la informalidad y la acción estatal en materia de regularización, las políticas públicas de renovación urbana y grandes proyectos urbanos y la política de suelo urbano, entre otros. Mientras que, en la segunda dimensión, la forma se abordan cuestiones respecto a la gestión urbana, a la gestión habitacional y a los modelos de gestión en cuestión.

En el apartado sobre marco teórico (capítulo 4) hicimos especial mención a que la ciudad no debe ser concebida como algo dado sino como producto de las diferentes relaciones sociales que se establecen en una sociedad, es decir, como producto de la construcción humana y que, como tal, expresa contradicciones sociales. Estas relaciones sociales son originadas por diversos actores con distintas lógicas (Pírez, 1995): actores guiados por la lógica de la ganancia (actores privados y económicos que realizan actividades dentro del mercado), actores guiados por la lógica de la necesidad (ciertos actores de la sociedad que producen la ciudad por fuera, total o parcialmente, del mercado y de las políticas públicas; son los actores protagonistas de los denominados procesos de autoproducción del hábitat), actores guiados por la lógica política (caracterizada por la intervención estatal y los actores gubernamentales que no necesariamente persiguen la obtención de ganancias) y, por último, actores guiados por la lógica del conocimiento (actores académicos y técnicos).

Para el presente trabajo, la lógica política, encarnada en los actores gubernamentales y sus intervenciones, tomó mayor relevancia en tanto el Estado constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (Topalov, 1979). El Estado posee una gran importancia en la configuración de la ciudad debido a que es uno de los principales actores en los procesos de urbanización ya que interviene en la construcción de la ciudad a través de la política urbana. Jaramillo (2009) reconoce cuatro líneas que representan el rol del Estado en la política urbana y que, a su vez, inciden en los precios del suelo: como constructor del espacio construido, como proveedor de infraestructura y servicios públicos, como regulador de los usos de suelo y como agente fiscal. Estas intervenciones estatales influyen de manera directa en el mercado de suelo urbano al incidir en los precios del suelo.

Es en este sentido y teniendo en cuenta que el Estado, en sus diversos niveles, es uno de los actores que intervienen en la construcción y configuración del espacio, que se propuso el análisis de la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande durante el periodo 2006-2016. La metodología propuesta para este objetivo es un enfoque cualitativo a través de la realización de entrevistas en profundidad, análisis documental sobre la normativa y análisis bibliográfico aplicado a estudios específicos sobre la temática. Para el abordaje específico de las políticas públicas, propusimos la herramienta conceptual del ciclo de las políticas públicas a través de sus etapas.

Por otra parte, para poder comprender la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande creímos necesario primero realizar un recorrido histórico por la construcción y configuración social, territorial, económica y política de la provincia de Tierra del Fuego, A.e.l.A.S donde se pudo observar que en la configuración y desarrollo de Tierra del Fuego ha predominado el accionar de actores privados tales como los comerciantes y estancieros

quienes, por requerimientos y necesidades para el desarrollo de sus actividades económicas, protagonizaron muchas obras de infraestructura de la provincia mientras que el accionar estatal estuvo relegado, en un primer momento, a la realización de expediciones, la eximición de impuestos para determinadas actividades económicas y la adjudicación de tierras a empresarios y comerciantes. Esto último es de especial interés en tanto desde 1885 hasta 1910 el gobierno de Julio Argentino Roca y Carlos Pellegrini llevaron a cabo una política de entrega de tierras a privados para la consecución de diversas actividades económicas como la ganadería y la minería.

En definitiva, pareciera que el Estado argentino se limitó en este momento a observar como los actores privados configuraban la isla austral. Esta situación comienza a cambiar a partir de la década de 1980 cuando como fruto de la sanción de la Ley Nacional 19.640 de Régimen de Promoción Económica para Tierra del Fuego y del crecimiento demográfico que ésta significó (en el periodo intercensal 1970/1980 el crecimiento anual fue del 57% mientras que en el periodo intercensal 1980/1991 fue del 92,1%), el Instituto Territorial de Vivienda construye numerosos conjuntos habitacionales de carácter social para hacer frente a la demanda habitacional.

Paralelamente se mencionó que en la Constitución Provincial del año 1991 establece en su artículo 82 que las tierras fiscales y su explotación tienen un fin económico, destinado principalmente a la actividad agropecuaria, por lo que parece no priorizarse el uso con fin habitacionales y/o sociales. El establecimiento de la cuestión económica como eje rector del manejo y distribución de las tierras fiscales a nivel provincial se observa también en la ley provincial 313 donde se estableció que el objetivo de la administración y disposición de las tierras fiscales de la provincia es la incorporación de estas al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales. Esta situación de continuo crecimiento demográfico va a representar un desafío para el accionar estatal en materia urbana y habitacional.

Río Grande no va a estar exenta de este contexto ya que a partir de 1972 y especialmente en el periodo 1991-2010 los procesos de urbanización de la ciudad fueron liderados, en mayor medida, por las iniciativas de los actores privados a través de la venta de tierras en el mercado inmobiliario (loteo formal) y los procesos de autoproducción social del hábitat a través de la creación de barrios informales. De hecho, sostenemos que las estrategias de autoproducción social del hábitat y la construcción de barrios informales es una práctica social que posee una larga tradición en la ciudad ya que hasta mediados de la década de 1990 el mecanismo principal de acceso a la tierra implicaba la ocupación de hecho de un terreno o lote y luego la introducción de mejoras en el mismo para solicitar el permiso de ocupación precaria y adjudicación (Informante clave de la Municipalidad).

Frente a esta situación, la política habitacional y de suelo urbano del Municipio durante el periodo 1991-2005 se ha caracterizado por ser una intervención pública que, si bien tiene una predominancia en cantidad de ordenanzas de tipo producción de suelo urbano a través de la desafectación de espacio público, el destino final de dicho suelo no es el residencial sino otros fines tales como equipamiento comunitario, instituciones públicas, obras y servicios públicos, entre otros y en segundo lugar para la regularización de situaciones habitacionales preexistentes, es decir, no es creación de nuevo suelo. En segundo lugar, la acción estatal estuvo orientada a la regulación y administración de la ciudad a través del control en los usos del suelo. Es decir, las acciones ejecutadas por el gobierno local respecto a su política de suelo urbano hasta el año 2005 no han tenido como eje rector la generación de tierras para uso residencial sino la generación de suelo para obras y servicios públicos y la regulación y administración de la ciudad a través del control en los usos de suelo.

Ejemplo de ellos es, en primer lugar, la existencia de numerosas desafectaciones que tienen como destinatarios a organizaciones de la sociedad civil; en segundo lugar, la importancia otorgada a la radicación de industrias y al uso industrial y comercial del suelo por sobre el residencial en la ordenanza de creación de la Dirección Municipal de Tierras<sup>140</sup> que se cristaliza en la normativa que establece un régimen de fomento para la radicación de industrias, regímenes de promoción industrial a través de la exención del pago de impuestos (entre ellos el inmobiliario) a empresas que se radiquen en la ciudad, como también el establecimiento del reordenamiento del suelo municipal en el sector sur de la ciudad en pos de la adjudicación de dichas tierras a productores locales para su explotación<sup>141</sup>; y en tercer lugar, la gran cantidad de ordenanzas sobre el control en los usos de suelo. En síntesis, en este periodo si bien la demanda ciudadana por el acceso a la vivienda y a la tierra fue una constante en tanto el crecimiento demográfico de la ciudad, el gobierno local de Río Grande implementó una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio y/o de desafectación, pero sin destinarlo al uso residencial o a la producción de suelo urbano. Lo cual se observa también en su normativa de creación de su Dirección de Tierras donde se otorga una mayor importancia al uso industrial del suelo por sobre el residencial.

El corolario de este tipo de intervención pública junto a las dinámicas de funcionamiento del mercado formal de suelo y vivienda al que gran parte de la población no ha podido acceder, es la construcción de numerosos barrios informales en la zona Margen Sur a partir del año 2005. Coincidimos en este punto con Pérez *et al* (2015) quienes señalan que los procesos de autoproducción social del hábitat sucedidos en el

---

<sup>140</sup> Ordenanza Municipal 897 del año 1995

<sup>141</sup> Ordenanzas Municipales 1701 del año 2002.

2005 son el producto de diversos procesos que se relacionan entre sí: algunos de carácter estructural como el progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluye a variados sectores sociales del acceso al suelo urbano y a la vivienda y otros de carácter político como la existencia de un tipo de intervención estatal (en todos los niveles) que no logra revertir la creciente brecha entre la producción capitalista de la vivienda y la demanda social del hábitat, esto último reflejado en el análisis de la composición de los tejidos residenciales de la ciudad durante el periodo 1991-2010 donde el lote formal implicó el tejido con mayor preponderancia en la expansión de Río Grande, seguido por los barrios informales y en última instancia por la producción de vivienda social. Teniendo en cuenta que la capacidad de respuesta del Instituto Provincial de Vivienda es de 300 a 400 viviendas que entrega y financia por año, que en dicha institución existían al 2016, al menos 11.000 solicitudes formales de viviendas acumuladas y una política de suelo urbano a nivel local que no se ha orientado a la producción de suelo urbano, se vuelve comprensible el porqué del surgimiento de los barrios informales en la Margen Sur de la ciudad.

Como respuesta a la cuestión socialmente problematizada del acceso al suelo y a la vivienda en Río Grande a partir del año 2005, se observa que con la sanción de la Carta Orgánica Municipal en el año 2006 y la creación del Plan de Desarrollo Territorial en el año 2010, la acción urbanística del Municipio de Río Grande toma un eje rector de carácter progresivo respecto a la Constitución Provincial (donde se destaca el uso económico y productivo de la tierra por sobre el habitacional) no solo por incorporar nuevos instrumentos de gestión del suelo sino también por consagrar la función social de la tierra y el papel del gobierno local en la intervención en el mercado de tierras. Este avance a nivel normativo no es garantía suficiente de la existencia de un gobierno local con un rol activo en la construcción de la ciudad; de hecho, el mismo no se tradujo en políticas concretas hasta el año 2012 en que la problemática habitacional ingresa a la agenda política y el Municipio crea el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral.

Dicho Programa incorporó en su eje de políticas preventivas a los instrumentos de intervención en el mercado de tierras consignados por el PDT en el año 2010. En este sentido, consideramos que tanto el banco de tierras municipal representado en su primera acción, el Fideicomiso San Martín Norte, como la política de recuperación de plusvalías son una innovación en la política de suelo urbano del Municipio en tanto suponen un accionar activo del mismo en la construcción de la ciudad a través de la producción de suelo urbano.

Dicha innovación también se observa en el diseño de ambos instrumentos: el Fideicomiso supuso una herramienta nueva de articulación público-privada nunca empleada en el Municipio y la política de recuperación de plusvalías a través de la

Contribución por Mejoras implicó una innovación respecto a la normativa de 1993, específicamente en los hechos generadores y en las alícuotas para pagarlo. Cabe recordar que mientras que en 1993 solo era un hecho generador la ejecución de obras públicas, el PDT y las ordenanzas posteriores incluyen otras acciones urbanísticas como el cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, el cambio de usos de inmuebles, el establecimiento de modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso y autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas como clubes de campo, etc. El otro cambio reside en el cálculo de la alícuota ya que luego del PDT y la ordenanza correspondiente se estipula, según el hecho generador, el cobro del 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento, lo que implica que el Municipio se queda con el 20% de los lotes para producir suelo urbano. Es decir, el Municipio con su política PGSTEI “pateó el tablero” respecto a las políticas habitacionales y urbanas anteriormente implementadas en el Municipio.

En síntesis, el nuevo marco legal supuso una innovación en los instrumentos de gestión del suelo al proponer un uso no convencional de la Contribución por Mejoras en tanto lo recaudado no se utiliza solamente para el financiamiento de obras públicas sino también para la producción de suelo urbano. Duarte y Baer (2013:22) sostienen que la contribución por mejora “no fue suficientemente considerada para recuperar la valorización inmobiliaria asociada a las decisiones administrativas del poder público (...) al menos en Argentina donde su implementación siempre se basó en el recupero del costo de la obra pública”, el caso de Río Grande comprendería un caso ejemplo del uso no convencional.

Respecto a la implementación de los instrumentos, se demostró que el Municipio tuvo capacidad de acción y gestión en tanto en el caso de la recuperación de plusvalías aún con la oposición de una parte del sector inmobiliario y de la construcción, logró hacerse de recursos varios como materiales de construcción y obras de infraestructura en la ciudad y, lo más importante en materia de suelo urbano, 80 hectáreas para loteo social; y en el caso del Fideicomiso el Municipio logró que el mismo funcionara de acuerdo con sus reglas, estipulando los adherentes, creando el marco normativo necesario para que la operatoria sea posible (las ZRIPP), determinando el precio de las parcelas y liderando junto a la desarrolladora las reuniones informativas.

La hipótesis inicial de este trabajo señalaba que si bien la Carta Orgánica estipula un rol activo del Municipio en la construcción de ciudad y en su política urbana, es recién en 2010 con la sanción del Plan de Desarrollo Territorial que el gobierno local de Río Grande adopta una política activa en materia de política de suelo urbano con fines habitacionales a través de la implementación de instrumentos de intervención en el mercado de tierras y que, además, la implementación de dichos instrumentos implica una nueva forma de

acceso a la ciudad y la intervención del gobierno local en el mercado de tierras, constituyéndolo en un actor protagónico en la construcción de la ciudad.

Concluimos así que la hipótesis no ha sido totalmente corroborada debido a que la sanción del PDT en el año 2010 no supuso la implementación automática de una política de suelo activa por parte del Municipio, sino que la misma surge a partir del año 2012 con la nueva gestión municipal que instala como eje de gestión la problemática habitacional a través del Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral. A partir de esta política, el Municipio incurre en una serie de innovaciones respecto a su accionar en el periodo anterior.

En primer lugar, implica cambios significativos en la forma en que aborda la problemática habitacional empleando una visión integral de la misma y entendiendo al acceso a la tierra y a la vivienda como un derecho elemental de los ciudadanos, donde la función social de la propiedad es un hecho a reconocer.

En segundo lugar, incorpora un enfoque integral y se distancia de la noción “viviendista” de las políticas habitacionales tradicionales para adoptar una noción de gestión social integral del hábitat, entendiendo a esta como un conjunto de políticas públicas que permiten la inclusión social, el acceso a la salud, trabajado, cultura, educación y esparcimiento, en definitiva, la promoción y el desarrollo de las múltiples y diversas formas del habitar.

En tercer lugar, dicha política tiene como objeto de intervención el mercado de tierras superando las formas clásicas de intervención a través de reglamentación de los usos de suelo y/o intervenciones fiscales, entre otros, para constituirse en una política que interviene en el mercado de tierras recuperando plusvalías a través de un uso no convencional de la Contribución por Mejoras, transfiriendo tierras desde el dominio privado al dominio público y generando articulaciones público-privadas que logran regular, de manera indirecta, el precio de los lotes en el mercado formal como lo es el caso del Fideicomiso San Martín Norte.

En cuarto lugar, supuso una transformación a nivel institucional del Municipio en tanto el carácter integral de la política requirió el accionar conjunto de numerosas áreas. Así, la política de recuperación de plusvalías y el Fideicomiso San Martín Norte no son políticas aisladas y/o erráticas, sino que se enmarcan dentro de una política habitacional integral del Municipio, política que coloca al Municipio no como un mero administrador de la ciudad sino como un actor y gestor central del territorio.

Es así como el estudio del caso del Municipio de Río Grande es sumamente útil para estudiar el rol de los gobiernos locales en la construcción de ciudad a través de las políticas de producción de suelo urbano y su gestión. A partir de lo analizado y mencionado, es factible sostener que los gobiernos locales pueden ser protagonistas en la



construcción de ciudad a través del diseño e implementación de políticas activas de producción de suelo urbano que cuenten con instrumentos de intervención en el mercado de tierras, lo que supone una concepción y visión de la tierra no como bien individual sino como bien colectivo con función social.

## **Bibliografía**

- Acosta, C. (2013) "Marco jurídico de la planeación urbana y la gestión del suelo" en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Aguilar Villanueva, L. (1993) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.
- Alfonso, W. (2010). "El concepto de hábitat en medios urbanos: una transición del pensamiento urbano el siglo XX". En *Revista Traza*, vol.2, n° 1, Colombia: Universidad de La Salle.
- Arqueros Mejica, S. y Zapata, C. (2009), "Políticas públicas orientadas a la Producción Social del Hábitat ¿sobrevivientes de la crisis?" Ponencia presentada en el Encuentro de la Asociación de Estudios de América Latina, Río de Janeiro.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004) *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Alberto, E., Itzcovich, P. y Reese, E. (2016) "La captura de plusvalías en Argentina" en Blanco B, A., Fretes Cibils, V. y Muñoz M, A.F (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.
- Bagnera, Paula (2016) *El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bazán, A. y Rodríguez Iglesias, G. (2009) La intervención del gobierno local en el mercado de suelo urbano: el caso de Mar del Plata. Ponencia presentada en el X Seminario de RedMuni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", 13 y 14 de agosto de 2009.
- Blanco B., A., Fretes Cibils, V., Muñoz M., A. F. y Vega, A. (2016) "La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe: teoría y práctica" en Blanco B, A., Fretes Cibils, V. y Muñoz M, A.F (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.

- Borrero Ochoa, O. (2013) "Plusvalías urbanas: generación y administración" en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy
- Idem (2011) Evaluación de la contribución de valorización en Colombia. Publicado en LandLines, publicación del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1895\\_1209\\_Land%20Lines%20April%202011\\_Web.pdf](http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1895_1209_Land%20Lines%20April%202011_Web.pdf)
- Brusnstein, F. (1989) *Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Camargo, F. M (2016). "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea". En *Revista Folios*, n° 44, Colombia, pp. 3-14
- Carman, M. (2008). "Usinas de miedo y esquizopolíticas en Buenos Aires". *Revista de Antropología Iberoamericana*, n°3, Madrid, Antropólogos Iberoamericanos en Red, pp.398-418.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO y Fondo de Cultura Económica.
- Catenazzi, A. (2009) "Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en Pirez, P (Editor), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI.
- Catenazzi, A. y Fernandez Wagner, R. (2001). "Gestión local del hábitat" *Documentos de trabajo en Curso de Posgrado "Desarrollo local en Áreas Metropolitanas" Universidad Nacional de General Sarmiento*. Disponible en [www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar](http://www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar)
- Cravino, M.C., Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002) "Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90" en Andrenacci, L. (org.) *Cuestión Social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Duarte, J. I. y Baer, L. (2013) Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires –

Argentina. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <<http://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-traves-la-contribucion-por-mejoras-en-trenque>>

- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M.(2005) *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Clichevsky, N. (2012), "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano: apuntes para la reflexión" en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n° 8, España y Argentina, pp. 59-72.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación". Santiago de Chile, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Cravacuore, D. (2017) "Escenarios del desarrollo municipal en América Latina". En Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica -AVE.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)" En Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comprados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014) "El municipio argentino: de la administración al gobierno local" en Flores, J. y Lozano, M. (comp.) *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 189-204
- Cuenya, B. (2016) "Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana" en Carrión, F. y Erazo, J. (coord.) *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ (2011) "La tierra vacante. Su explicación y posible utilización. Parte I" *Ciudad y territorios: estudios territoriales*. Madrid: Ministerio de vivienda, p. 204-216

- Cuenya, B., Novais, P. y Veiner, C. (2012) *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Debia, E. y Lobato, S. (2014) Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en el PreAlas Patagonia – VI Foro Sur Sur – Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo de 2014 – El Calafate.
- Di Paula, J. (2006) “Gobernanza local en la política socio-habitacional” en *Revista INVI*, vol. 21, n°57, Santiago de Chile, Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, pp. 74-98.
- Duarte, J y Baer, L (2014): “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina” en Smolka, M y Furtado, F (ed.), *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*, Ecuador, Lincoln Institute of Land Policy.
- Fank, L.; Gargantini, D. y Schweitzer, A. (2016) La informalidad urbana en los procesos de expansión de ciudades intermedias en la Patagonia austral. El rol de las políticas de desarrollo económico regional y las lógicas de actuación intervinientes. Ponencia presentada en Congreso Internacional ContestedCities, Madrid.
- Feito, R., Carabelli, J. M y Rabasa, C. (2017) “Políticas de tierra: plusvalía, urbanización y ampliación urbana en la ciudad de Trenque Lauquen” en Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica -AVE
- Fernández Wagner, R. (2009) La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano. Ponencia presentada en el X Seminario RED MUNI “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, agosto 2009.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina” en Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio (ed.), *Asentamientos informales e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasilia, Brasil.

- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. y Moreno Russo, F. (2016). Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande durante la última década (2005-2015). Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Ensenada, 5,6 y 7 de diciembre 2016. ISSN 2250-8465. Disponible en <<http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>>
- Finck, Nadia (2016) Políticas municipales de producción de suelo y vivienda : el caso del municipio de Río Grande (Pvcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS)) (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. Disponible en<[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9062/ev.9062.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9062/ev.9062.pdf)>
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, (Universidad de Buenos Aires) – FLACSO- Universidad Católica de Córdoba, pp 7-13
- Gargantini, D. (2017) “Programa de apoyo a la gestión local del hábitat” en Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica -AVE.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Pautas operativas para una nueva gestión local del hábitat en ciudades intermedias” en *Cuaderno Urbano*, vol. 12, N° 12, Resistencia, pp 71-93
- \_\_\_\_\_ (2005) *Gestión local del hábitat. Experiencias en municipios intermedios*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Gargantini, D., Pasquale, M. F. y Garbelloto, L. (2014) Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 7, n°14, Bogotá, pp. 202-217.
- Harvey, D. (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, España: Siglo XXI Editores.
- Iracheta Cenecorta, A. X. (1999). “Hacia una conceptualización de la planeación urbana” en *Planeación y Desarrollo. Una visión de futuro*. Ed. Plaza Valdez. Ciudad de México.

- Isunza Vizuet, G. y Méndez Bahena, B. (2011). Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. *Revista EURE*, vol. 37, n°111, Santiago de Chile, pp. 107-129.
- Iturburu, M. (1999) Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Iturburu, M. y Cantar, N. M. (2017) “Capacidades del gobierno local para el desarrollo del hábitat” en Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica -AVE.
- Jolías, L. y Fernández Arroyo, N. (2009) Los estudios municipales en Argentina: desarrollo y líneas de investigación en Ciencias Sociales. Disponible en <https://works.bepress.com/lucasjolias/2/>
- Kunz Bolaños, I. (s/f) Financiamiento y planificación urbana. Material didáctico utilizando en los módulos de Educación a Distancia del Lincoln Institute of Land Policy.
- Lefebvre, H. (1975) *El derecho a la ciudad*. 3.a ed. Barcelona: Península. [1967]
- Lefebvre, H., y Lorea, I. M. (2013). *La producción del espacio*. Ed. Capitán Swing. Madrid, España.[1974]
- Lindblom, C. (1992) “La ciencia del salir del paso” en Aguillar Villanueva, L. (comp.), *La hechura de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*(1980), México, Miguel Angel Porrúa,
- Lobato, S. (2017) “La política de suelo urbano en los gobiernos locales. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina” en *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 5, n° 1, Santiago de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana, pp. 4-93.
- López Padilla, I. (2013) “Financiamiento de ciudades a través del impuesto predial” en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.

- Lungo, M. (2000). *La Tierra Urbana*. Universidad Centroamericana José Simón Cañas, San Salvador: Editorial UCA.
- Maldonado, M.M. (2013) “Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia” en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- \_\_\_\_\_ (2002). Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos de contexto. Ponencia presentada en el Segundo Seminario Internacional “Reformas al Suelo Urbano”, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.
- \_\_\_\_\_ (2004). Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia. *Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá*. Disponible en < [www.gestionyterritorio.org](http://www.gestionyterritorio.org) >
- Martínez, S. (2017) Modelo de proyección de necesidades basado en dinámicas demográficas, para la gestión integral del hábitat. Provincia de tierra del fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Informe final. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de fortalecimiento Institucional Préstamo CAF7353. Disponible en <<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/tierra-del-fuego/Tierra-Fuego-Antartida-Islas-AtlanticoSur.pdf>>
- Medina, V. D. (2013) Renta del suelo e intervención estatal. Una aproximación al caso de San Carlos de Bariloche. Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Molinatti, C. (2013) “Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías” en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Montaña Murillo, M.C (2013) “Instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano” en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales Schechinger, C. (2007) Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Material didáctico utilizado en los módulos del curso “Mercado de Suelo



Urbano en América Latina” del Programa de Educación a Distancia del Lincoln Institute of Land Policy.

- \_\_\_\_\_ (2005) Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos. Material didáctico utilizado en los módulos del curso “Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano” del Programa de Educación a Distancia del Lincoln Institute of Land Policy.
- \_\_\_\_\_ (2005). Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. *Documento de la investigación La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.*
- Niremburg, O. (2010) “Enfoques para la evaluación de políticas públicas” en Ayala, P. et al *El Estado y Las políticas Públicas en América Latina: avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social.* La Plata: Universidad Nacional de la Plata. Pp. 227-268
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano.* Buenos Aires, Argentina: Humanitas.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (2011). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555- 584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (2015). Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.
- Pérez, Pedro. (1995). “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Revista CIUDADES*, 28, México, pp.1-12.
- \_\_\_\_\_ (1999) “Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires” en *Revista de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 25, n°76, Santiago de Chile, pp. 125-139

- Reese, E. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina" *Medio Ambiente y Desarrollo, revista del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED-AL)*, 65.
- \_\_\_\_\_ (2011) "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad" en *Revista digital Carajillo de la ciudad. Revista digital de Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades*. Año 3. Disponible en <[http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10\\_art4.htm](http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm)>
- Reese, E. y Catenazzi, (2011) "Planificación e instrumentos de gestión del territorio" en Álvarez, M. (comp.) *Gestión municipal y ciudad. Dilemas y oportunidades*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Programa de Mejora de la Gestión Municipal.
- Rodríguez, M.C. (2000). "Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local sobre las características que asume la relación Estado-Mercado en este proceso". *Mundo Urbano*. Buenos Aires: Secretaría de Comunicación y Tecnologías de la Información de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Rodríguez, M.C y Di Virgilio, M.M. (2011) "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial" en M.C. Rodríguez y M.M Di Virgilio (comp.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, M. C, Di Virgilio, M. M, et. al. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. (Documento de Trabajo N°49) Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA. Disponible en <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt49.pdf>>
- Sagredo Cáceres, F. y Carbonetti, H. M. (2003) Elementos clave y perspectivas urbanas en la gestión urbana. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: CEPAL y Organizaciones de las Naciones Unidas.
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana" en *Revista Estudios Urbanos Regionales*, vol. 29, n°88, Santiago de Chile, pp. 55-77.

- Smolka, M. y Mullahy, L. (2007) "La política del suelo en América Latina" en *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 23-28
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas" en Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Thwaites Rey, M. (2005) "Estado: ¿qué Estado?" en Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y punteros clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Zapata, M. C. (2012), "Respuesta local a un déficit habitacional local" en *Revista Astrolabio, Nueva época*, N° 8, Córdoba, Argentina. Disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/614/1030>

### **Documentos e informes públicos**

- Boletín Oficial n°454 del Municipio de Río Grande. Consultado en [https://www.riogrande.gob.ar/municipio/transparencia/boletin-oficial/?drawer=boletin\\*2013](https://www.riogrande.gob.ar/municipio/transparencia/boletin-oficial/?drawer=boletin*2013)
- Catenazzi, A. y Gaggero J. (2006) Programa Urbe y Tributación. Instrumentos económicos para la gestión del suelo. Conceptos, antecedentes y propuestas. Plan Urbano Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- Constitución Provincial de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S. Disponible en: <http://www.legistdf.gov.ar/documentos/conspro/>
- Informe de Resultados Censo 2010. Localidad de Río Grande. Elaborado por el Observatorio Estadístico, Secretaría de Modernización e Innovación. Municipio de Río Grande. Disponible en: <http://www.riogrande.gob.ar/municipio/dependencias/observatorio-estadistico/>

- Municipio de Río Grande. “El nuevo modelo de gestión municipal en las políticas de hábitat de la ciudad de Río Grande, 2011-2016” Concurso de reconocimiento a la buena gestión municipal. Congreso de la Nación Argentina.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU HABITAT. “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.
- Sitio oficial del Concejo Deliberante de Río Grande: <http://www.concejoriogrande.gov.ar>
- Sitio oficial de la Legislatura Provincial de Tierra del Fuego: <http://www.legistdf.gov.ar/>
- Sitio web de la Estancia María Behety: <http://maribety.com/es/estancia/>
- Mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios básicos sanitarios para la población de la Margen Sur, Tierra del Fuego, Argentina. Karina Valdeiglesias, 2013. Municipio de Río Grande.

### **Notas periodísticas**

- “Inversores frenan urbanizaciones hasta que cambie la ordenanza”, Diario El Sureño, 03/07/13.
- “Municipio de Río Grande aplicará ordenanza para disponer del 20 por ciento de terrenos urbanizados por privados” El Diario del Fin del Mundo: [http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2013/06/13/48298-municipio-de-rio-grande-aplicara-ordenanza-para-disponer-del-20por\\_ciento-de-terrenos-urbanizados-por-privados](http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2013/06/13/48298-municipio-de-rio-grande-aplicara-ordenanza-para-disponer-del-20por_ciento-de-terrenos-urbanizados-por-privados)
- “Mellela anuncia la incorporación de unos 1.500 lotes al padrón de tierras” Sur 54: <http://www.sur54.com/melella-anunci-la-incorporacin-de-unos-1500-lotes-al-padrn-de-tierras>