

## **RED MUNI**

**X Seminario, “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”.**

**Jueves 13 y viernes 14 de agosto, de 2009**

---

### **PONENCIA**

## **La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano.**

### **EJE TEMATICO:**

**EJE V: Los nuevos dilemas de las urbanizaciones en municipios**

### **AUTOR:**

**Raúl Fernández Wagner** ([rwagner@ungs.edu.ar](mailto:rwagner@ungs.edu.ar))

Universidad Nacional de General Sarmiento / Instituto del Conurbano / Lic. En Urbanismo

### **RESUMEN**

Las ciudades en Argentina enfrentan serios problemas sociales en relación a su proceso de planificación y gestión del suelo urbano. Si bien en los últimos años se han llevado a cabo interesantes procesos en desarrollo local, con planes estratégicos, con participación de actores locales y la definición de un proyecto de ciudad, los problemas con el acceso a la ciudad para una parte importante de la población, se ha venido agravando.

Resulta paradójico, que en estos últimos cinco años con gran crecimiento económico y mayor ejecución de obras públicas, se produjo un boom de los mercados inmobiliarios registrándose valorizaciones extraordinarias, se acrecienta la escasez de suelo para urbanizar. Población que ocupa tierras, casas que son tomadas, conflictos muy serios con desalojos o precios altos de los alquileres, constituyen algunos hitos del tema urgente que se instaló en la agenda de gran parte de los municipios en Argentina, en este tiempo. Ello, además de fijar los límites de la planificación estratégica -que intentó proyectar la ciudad hacia el futuro pero no pudo interpelar los procesos más profundos del desarrollo social y urbano- pone en cuestión los alcances mismos del poder público en relación a los mercados, quienes verdaderamente conducen el proceso de urbanización en Argentina.

Ante esta situación algunos gobiernos locales están volviendo a revisar la planificación, al tiempo que desarrollan nuevos instrumentos que permitan minimizar los procesos especulativos en el mercado del suelo urbano. Existen iniciativas de conformación de bancos de suelos públicos, de ordenanzas que operan sobre la recuperación de las plusvalías, u ordenanzas orientadas a penar la retención especulativa del suelo urbano, sobre lo cual esta ponencia intenta aportar algunos elementos de análisis.

## **1. Municipios y desarrollo local en Argentina.**

En Argentina, los municipios paulatinamente se han transformado -desde mediados de los '90- en agentes fundamentales del desarrollo territorial. Han avanzado en términos de iniciativas de promoción del desarrollo local, mediante la creación de agencias, asociaciones, y planes estratégicos, lo cual ha generado sinergias importantes entre la política en el nivel local y los actores económicos y sociales, en la búsqueda del desarrollo de las localidades.

Que los gobiernos locales colocaran en su agenda la problemática del desarrollo local, constituyo en un principio una búsqueda (desesperada en muchos casos) para encontrar salida a las crisis que muchas ciudades comenzaban a padecer en la década del '90. Es bien conocido como, los procesos de “descentralización del estado” (es decir del ajuste) y los cambios que la apertura económica trajo aparejado para las economías regionales, produjo en esos años una “transferencia de crisis” a los municipios. Desde este punto de partida, las estrategias de promoción del desarrollo local, han evolucionado recientemente de un modo mucho más interesante y complejo en un marco económico completamente diferente para estos procesos, lo cual también marca un punto de inflexión a la concepción neoliberal del desarrollo imperante desde los '90.. El desarrollo económico de la etapa post crisis 2001, trajo aparejado entonces un aumento de la competitividad internacional de productos primarios y una recuperación industrial (de algunos rubros) que estuvo acompañado por un incremento de las actividades de servicios, fundamentalmente del turismo. Ello, permitió que las estrategias de promoción del desarrollo local se proyectaran desde una plataforma mucho más favorable, consolidando la generación de riqueza en muchas regiones y localidades.

Así, muchos municipios apelaron a impulsar desde lo público, planes estratégicos, agencias de desarrollo, polos productivos, parques industriales, y desde lo privado se desarrollaron fundaciones, cámaras, asociaciones, etc., entre otras estrategias y herramientas para la promoción del desarrollo territorial. Pero, a poco de andar, en el pico más virtuoso de este proceso, y en el marco de un crecimiento económico nacional sostenido a tasas del 8 por ciento o más, comenzarían a emerger nuevas problemáticas, o más precisamente viejas problemáticas antes ocultas por la coyuntura y las cuestiones económicas más inmediatas.

## **2. Limitaciones estructurales para el desarrollo**

El despegue económico en algunas regiones y sus ciudades, dejará paulatinamente en evidencia que en el nivel territorial se estaban produciendo desfasajes en las posibilidades de acceso y disponibilidad de recursos esenciales, lo cual acarreará cuellos de botella para el propio desarrollo e instalará un cuadro local de crecientes conflictos sociales. Ello, comenzó en muchos casos a repercutir o manifestarse como problemas de gobernabilidad, de control de los procesos en el territorio, que alterarán las estrategias de desarrollo.

De este modo, aparecerán factores no controlados o manejables para los gobiernos locales y/o para los espacios político-institucionales locales, los cuales están relacionados con los procesos del mercado inmobiliario, con la problemática del suelo urbano. Definitivamente, la especulación de los propietarios del suelo sería el principal factor que escaparía a los acuerdos institucionales que se habían trabajosamente logrado en pos del desarrollo local.

Pues un crecimiento económico sostenido, traería aparejado una creciente incidencia del precio del suelo (urbano y rural) en la ecuación económica de las diferentes inversiones. Ese crecimiento tomaría la forma de una espiral por el modo en que exacerbaría el juego de los agentes en el mercado inmobiliario. La especulación, definida como retención especulativa de los potenciales productos a ofertar, siempre determina un crecimiento de los valores del suelo urbano que, en la mayoría de los casos, se proyectan por encima de valores razonables.

Esto constituyó un escenario algo distinto a las salidas de las anteriores fases contractivas de la economía, pues ahora el desarrollo económico local generaría una gran demanda de nuevo suelo, particularmente el urbano. Esto estuvo dado, por una parte para el desarrollo y/o expansión de las propias actividades económicas (nuevos comercios o industrias y/o ampliaciones de las mismas, el crecimiento de las actividades de servicios y logística, nuevos comercios de consumo diferenciado, etc.). Por otra parte, porque ello también trajo consigo incrementos en la demanda del desarrollo de nuevos productos inmobiliarios (sobre todo residenciales) movilizadas por otro factor desencadenante: el aumento de la compra de

inmuebles, de los sectores con ingresos altos (sector de Nivel Socio Económico ABC1<sup>1</sup>). Esto provocaría además, que algunas ciudades muy relacionadas con el boom agroexportador, se volvieran receptoras del excedente agrario, operando la propiedad como inversión, como reaseguro económico de cara al futuro. Adicionalmente, otro factor estrechamente asociado a ello, sería que el Estado en la medida que incrementó sus ingresos públicos, volcó parte de ello en obras de infraestructura y equipamientos, que contribuyó a valorizaciones adicionales de mucho suelo urbano, que no había completado su desarrollo en años anteriores.

Por lo general, los precios en el mercado inmobiliario tendieron a crecer en niveles que en muchos casos triplicaron su valor en cinco años<sup>2</sup>. Incluso en el último año y medio que la economía detiene su crecimiento, por una suma de factores de crisis internos y externos al país, los valores inmobiliarios se estacionan, pero no descienden.

Este proceso, de aumento exponencial del valor del suelo, tiene una consecuencia directa: la escasez. Hecho que la teoría de la renta del suelo claramente explica en términos de “escasez creada”<sup>3</sup>.

### **3. La demanda de suelo**

La escasez de suelo, comenzó a hacer crisis en 2005 y se agravaría luego. El tema repercutió directamente en los gobiernos locales. “*No hay suelo*”<sup>4</sup> para la obra pública (u otras necesidades del Estado) sería la expresión más frecuente de los funcionarios. El Estado comenzó a pagar muy caro el suelo, o a sufrir su falta de disponibilidad.

---

<sup>1</sup> En referencia a la conocida medición que el mercado usualmente realiza calificando el Nivel Socio Económico de la población. El ABC1 comprende aproximadamente al 20% más rico de la población.

<sup>2</sup> Los valores del mercado por ejemplo llevarían a que el sector inmobiliario ofrezca a capitales internacionales invertir en alquileres urbanos en algunas ciudades Argentinas, ya que la rentabilidad de los mismos, alcanzaba una tasa positiva del 12% anual en dólares. (Ver informes para el **Business Point Inmobiliario, Patagonia, 24 de Abril de 2009**, de la Cámara Inmobiliaria de la Argentina, 2008). En el informe “Rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en Argentina-www.habites.net **24-05-2008** se afirma “*Si se analiza el rendimiento proyectado para edificios o barrios cerrados, la tasa interna de retorno a tres años puede ascender a más del 40% en dólares*”

<sup>3</sup> Ver Samuel Jaramillo (1982; 2004)

<sup>4</sup> Con esta expresión se quiere significar a “un precio accesible”.

Adicionalmente, en estos años, la demanda de suelo urbano paulatinamente también se dará por la mejora de la situación económica de las clases medias y las clases trabajadoras, que ahora con mayor actividad comercial y productiva y con trabajo de mejores ingresos podían salir -o al menos parar de descender- de la pauperización de los '90. La suma de las actividades más importantes y dinámicas de las localidades, con la demanda de las clases medias altas y de las clases medias, generarán el consumo y la potencial demanda de una parte importante del suelo urbano, lo cual generará una tremenda contracción o la escasez de suelo accesible -en términos del mercado- para los hogares más pobres.

Ello determinará una gran penuria para estos sectores en el acceso al suelo urbano. Lo que frecuentemente se expresa como demanda de vivienda, se traduce en la demanda de suelo, en la lucha por *“un terreno donde construir una casa”* o *“donde asentarse”*.

Los *“asentamientos”*, *“barrios precarios”*, *“villas”* u otras denominaciones (muchas veces cargadas de prejuicios y estigmatizaciones sociales), son barrios que, para la consideración de los gobiernos locales y de la sociedad en general, constituyen *“un problema”*. Este lugar común, impide percibir que en realidad es otra parte del mercado del suelo. Lo que denominamos el *“mercado informal”*, significan transacciones que se realizan sobre suelo indiviso, no aprobado, o que no es posible urbanizar por condiciones ambientales, es decir que produce bienes inmuebles que no pueden escriturarse, y sobre los no se pueden establecer imposiciones y controles por parte del poder público. El no encuadre en normas y procedimientos jurídicos, no evita que constituya un mercado donde la creciente presión de la demanda generará que en muchas ciudades –particularmente en las más grandes- los valores crezcan, incluso más rápido que en los del mercado formal.

Sería muy largo de enumerar los crecientes y resonantes conflictos con tomas de tierras, asentamientos, o barrios localizados en tierras no aptas, que enfrentan los gobiernos locales desde 2004 en adelante. Lo más grave es que además el conflicto social está en gran medida judicializado. Lo cual agrega tensiones extraordinarias en el marco local, por el ejercicio del poder público en materia de desalojos forzosos, que además violan los tratados internacionales suscriptos por el país en esta materia. La preponderancia de la protección de la

propiedad privada por encima de la función social de la propiedad, expresada en dichos compromisos, es la práctica dominante en los fallos.

Ello, está provocando que, por ejemplo existan provincias donde los legisladores proponen la suspensión de los desalojos por tres años<sup>5</sup>, y a que muchos gobiernos locales generen búsquedas de dispositivos “de emergencia”<sup>6</sup> que permitan descomprimir la situación social en sus ciudades y regiones. Por otra parte, también lleva a que muchos municipios comiencen a explorar establecer la organización de fondos de tierras, o promocionar la compra de tierras de acuerdo con las organizaciones y los propietarios, para poder estructurar una oferta razonable<sup>7</sup>.

#### **4. La necesidad de replantear las prioridades y los enfoques.**

El objetivo de este trabajo, es llamar la atención en el hecho que, pese a la gravedad de los conflictos y los límites al desarrollo, en la agenda política (local, y especialmente nacional y provincial) no ocupan un lugar destacado la cuestión de la gestión urbana, y particularmente la gestión del suelo urbano.

Más de diez años de promoción del desarrollo local y planificación estratégica no evitan que los gobiernos locales se encuentren envueltos en procesos territoriales muy complejos, e incluso extremadamente críticos en muchos casos. Este escenario es el resultado de la escasez de suelo, tanto para el propio desarrollo de los proyectos prioritarios o estratégicos para las ciudades, es el resultado de las presiones de los promotores inmobiliarios para liberalizar la zonificación de usos o las densidades que determinan los planes de ordenamiento urbano vigentes, y también es el resultado de las presiones, conflictos y reclamos sociales por nuevas

---

<sup>5</sup> Este es el caso de la Provincia de Rio Negro donde la Diputada Provincial Silvia Horne ha propuesto un proyecto para la sanción de una ley en tal sentido.

<sup>6</sup> Hay municipios que están organizando cooperativas para la compra de suelo, otros que están comenzando a generar bancos de tierras y otros que comienzan a tratar el desarrollo de instrumentos que permitan controlar el desempeño del mercado, o al menos bajar la especulación.

<sup>7</sup> Por ejemplo algo similar realiza Cipoletti en Rio Negro.

viviendas (que requieren a su vez más suelo), por políticas de regularización y/o por la expansión del mercado informal del suelo en todas sus formas.

Que el tema aún sea débil en la agenda no es casual. El discurso, las prácticas e instrumentos de políticas dominantes luego de 30 años de neoliberalismo, se asientan en el disloque de los factores estructurales del desarrollo. La subdivisión y propiedad del suelo así como la existencia o no de función social de la propiedad, o la colisión de derechos en las problemáticas territoriales, no fueron temas centrales en las agendas. Incluso -en términos estrictamente económicos- ni siquiera la imposición o tributación derivada del uso o la propiedad del suelo, fue tomada en cuenta en materia de desarrollo local.

En gran parte de los trabajos, escritos, conferencias y debates sobre el desarrollo local y la planificación estratégica en Argentina, la cuestión del suelo urbano, específicamente de las políticas (locales) en relación a ello, no estuvo presente. 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.<sup>8</sup>

Esto se debe a factores que operan en dos dimensiones.

Por una parte, es muy poderoso el hecho que la sociedad Argentina –por su configuración histórica en el territorio- tiene una extendida tradición “patrimonialista” en el ejercicio de la propiedad del suelo. Ello, ha generado que la especulación esté naturalizada por el sistema de prácticas sociales y jurídicas. De ese modo la condición de propietario otorga derechos también para ejercer la plena voluntad sobre el uso de una determinada porción del suelo urbano. Lo más grave es que de este modo se legitima socialmente que este derecho se encuentre por encima de otros derechos de los ciudadanos. Por ejemplo un propietario puede decidir no construir nunca una gran parcela en el centro de una ciudad, o puede arrogarse derechos a construir lo que quiere avasallando las normas, y/o se considera con el derecho a

---

<sup>8</sup> Los planes estratégicos de las ciudades más importantes de Argentina, estuvieron radicados en las áreas de gobierno de los municipios, y buena parte de ellos tuvieron “colisiones” administrativas o políticas con las áreas de planeamiento. Las cuales por cierto permanecían rezagadas.

exigir –sin dar nada a cambio- que el Estado le provea las infraestructuras. Este ejercicio –abusivo- del derecho de propiedad vulnera derechos de los conciudadanos, generando ciudades más caras, de desarrollo errático, y/o propensas a procesos de urbanización descontrolados. Obviamente costará muchos años de lucha social modificar esto.<sup>9</sup>

Pero el otro factor –que nos preocupa en este trabajo- y que sí podemos modificar es el paradigma sobre el que se ha montado la cuestión del “desarrollo local” y la “planificación estratégica” o lo que entendemos por ellos, y su “impedimento estructural” para conectarse necesariamente con la cuestión del suelo urbano. La ciudad en todo el discurso constituye el “escenario” donde los procesos de desarrollo local transcurren, donde las estrategias se proyectan, donde los actores se desenvuelven. Perdiéndose la perspectiva que la ciudad, particularmente los procesos en torno al suelo urbano, son precisamente factores estructurales de la economía y el desarrollo local.

Realicemos una mirada muy esquemática a algunas definiciones teóricas sobre desarrollo local, planificación y la teoría de la renta del suelo.

## **5. La limitación metodológica del desarrollo local**

Desde fin de los '80 un conjunto de académicos y gestores del desarrollo local, europeos y latinoamericanos, han venido consolidado un corpus teórico-conceptual del desarrollo local. Si se observan algunas definiciones se puede apreciar las rupturas con las anteriores concepciones evolucionistas del desarrollo, particularmente del período del desarrollo nacional, de matriz fordista. Por ejemplo, el desarrollo económico local (DEL) se lo define como *“un proceso de participación donde actores públicos y privados consensuan la estrategia de actuación en un territorio determinado. Ello pone juego recursos endógenos y oportunidades externas. Lo cual se orienta a mejorar el tejido productivo de las grandes empresas locales, las pequeñas empresas, y las microempresas con énfasis en la generación*

---

<sup>9</sup> Cabe recordar que la reforma de la Constitución Nacional de 1949, incorporó en el Capítulo VI, Artículo 38 la *“función social de la propiedad”*. Lo cual fue luego modificado en la “contrarreforma” de la Revolución Libertadora.



*de empleo e ingreso”* (Albuquerque F., 2007). La clave en ello es el denominado desarrollo endógeno. Para Vázquez Barquero (2008) esta mirada representa un cambio fundamental en la anterior concepción del desarrollo, pues abre la posibilidad de *“transformar la visión del desarrollo en un modelo de análisis y un método para la acción”* Agrega: *“Desde los ‘80 (en Europa) las primeras políticas de desarrollo local significaron el cambio de las interpretaciones, de los modelos, de la conceptualización del desarrollo diferenciándose de las políticas tradicionales de promoción industrial y regional, de carácter redistributivo. Esto toma impulso en los ‘90 como políticas territoriales cuyo objetivo es el desarrollo de las ciudades y regiones, de las localidades y territorios, en las que las comunidades locales desempeñan un papel activo.”*

El desarrollo local así como la planificación estratégica, forman parte de una lógica adaptativa a la economía global. Esta definición de Oscar Madoery (2006) es elocuente: *“las políticas territoriales descansan cada vez más sobre la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a entornos cambiantes. Por lo tanto, el desarrollo es resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados y la estrategia de desarrollo debe promover la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio.”*

Comunidades locales, sociedad local, significa ciudades en Argentina (donde el 90% de su población habita en ciudades) por lo que la idea de la “ciudad como escenario” donde el desarrollo tiene lugar se refuerza en esta definición: *“En síntesis, el territorio es un ámbito y el desarrollo un proceso de construcción política. Lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El Desarrollo Local es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones”* (Madoery O., 2006)

Esta es la matriz base de la concepción más popularizada del desarrollo local, en gran parte portadora de la concepción darwiniana del neoliberalismo, que impulsa *“que los territorios*

*compiten*“ en el nuevo escenario de la economía global. Lo cual, inevitablemente supone una economía competitiva de libre mercado, de fronteras abiertas y descentralizada, donde los territorios “se perfeccionan” para competir entre sí, a partir de su identidad, cultura y ventajas competitivas. Lamentablemente hoy también se comprobó que la competencia muchas veces se apoya en ventajas que se originan en las desigualdades sociales e inequidades distributivas de los territorios. Además, la inserción de un determinado territorio en la economía global, tampoco garantiza por si sola una mejora general del mismo, si éste no puede asegurar aspectos estructurales del desarrollo, así como los modos de distribución del excedente. Esta visión del desarrollo, sobrestima lo endógeno -como se puede ver también en trabajos de Sergio Boisier- por sobre las relaciones económicas estructurales, por sobre la influencia de agentes globales poderosos, instalando la sensación que el desarrollo es una cuestión de actitud, de vocación, asociando lo colectivo a las estrategias de competencia individual, tan apreciadas por el neoliberalismo.

Esto que afirmamos, no desconoce para nada que el debate sobre el desarrollo local ha generado avances, que a nuestro entender haciendo de nuevo una cita muy breve, los podemos ubicar en la ruptura de aquel modelo de planificación estructuralista de la fase del desarrollo nacional. Esta nueva concepción modifica una planificación que era profundamente tecnocrática (e incluso autoritaria) donde a partir de los destacados trabajos de Carlos Matus (1989), se logra reinstalar la cuestión del gobierno y la política (en este caso con específica referencia a los sistemas locales). En este marco hay colocar lo que tal vez constituya la cuestión central en la innovación producida por los aportes de los teóricos del desarrollo local: la incorporación metodológica del “actor” en la planificación (Arocena, J.; 2003). Por ello, en este campo de la planificación consideramos importante que se haya pasado de una planificación “estructuralista” sin actores, a una donde el actor cuenta, pero sabemos que ello no alcanza, por eso actualmente debatimos que debemos avanzar a una nueva fase de la planificación, donde resulta esencial considerar a dicho “*actor*” como *sujeto de derechos*.

En la práctica real de la búsqueda de los procesos de desarrollo local, y muy especialmente en la planificación estratégica en nuestras ciudades, el instrumento más importante fue y es – pues muy lamentablemente aún se usa- el método FODA. Este método –proveniente el ámbito empresario- ha sido el más usado en diagnóstico y planificación estratégica, y es la más clara

manifestación de las prácticas adaptativas, antes mencionadas (Zárate R.; 2008) Solo el embate neoliberal ha provocado que el Estado use metodologías que incorporan la competencia y considere las “amenazas”, tergiversando la esencia misma del Estado. Cuando se aplica esta metodología en materia de planificación, se instala una visión del desarrollo que subordina al Estado en función del mercado. Ahí radica el hecho –focal en este trabajo- que los procesos que observamos en nuestras ciudades, se basan en que se ha consolidado un modo de actuación pública que parte de la imposibilidad del Estado en controlar el mercado – del suelo urbano- en la búsqueda del desarrollo, y sobre todo de avanzar con procesos que permitan generar ciudades más justas.

## **6. La renta del suelo**

Aquí parece importante señalar –muy brevemente- algunos aspectos derivados de la teoría de la renta del suelo, respecto a la renta y la producción de plusvalías, y el rol que el Estado tiene en ese proceso.

Se puede afirmar que la ciudad es un producto social. Que es el resultado de un acondicionamiento del medio natural para el desarrollo de la vida. Que ese acondicionamiento es el resultado de un proceso de producción, y que a su vez dicha producción tiene como soporte el suelo urbano, el cual tiene características muy particulares.

Como toda tierra, el suelo urbano no es reproducible por el capital, pues no es el producto del trabajo –por lo tanto, no sería una mercancía– y, por lo tanto como es un bien natural no debería tener un precio. Sin embargo tiene un precio y genera rentas, y además, existe un sistema jurídico que posibilita su apropiación privada. Esta característica de irreproductibilidad del suelo es lo que se presenta como un obstáculo para la producción del ambiente construido. Obstáculo que se elimina mediante el pago de una renta a su propietario.

El suelo urbano se divide en suelo público y privado, organizándose mediante la traza urbana, en un entramado donde la unidad comercializable (de posesión privada) es la parcela. La producción de rentas del suelo urbano, entonces estará indefectiblemente ligado a las condiciones ambientales, y fundamentalmente a la localización y por el uso y factibilidad

constructiva de la misma otorgada por la planificación en el conjunto urbano. Según explica Samuel Jaramillo (2004) esta capacidad es dominante durante todo el proceso de producción, circulación y consumo, lo cual se manifiesta a través dos tipos generales de rentas urbanas: las rentas primarias y las rentas secundarias.

Las **rentas primarias** son aquellas que se vinculan a la construcción como proceso productivo. Por el solo hecho de la subdivisión del suelo y de la existencia de un sistema jurídico de propiedad, todo suelo ya tiene un precio. Eso se identifica como **renta primaria absoluta** derivada del simple carácter urbano de los terrenos. La renta absoluta urbana, tiene una diferencia por la renta absoluta rural, por la intensidad y uso potencial del suelo. Existen a su vez dos tipos de **rentas primarias diferenciales**: la de **tipo 1**, asociada a las ventajas de constructibilidad y a la localización de los terrenos: no todos los terrenos brindan las mismas condiciones de producción de espacio construido y la **localización** juega un papel fundamental tanto por la accesibilidad por medios del transporte, como por la existencia de infraestructura productiva y bienes colectivos de consumo. La **renta diferencial de tipo 2**, está asociada en cambio a la construcción en altura.

Por otra parte, están las **rentas secundarias**. Las cuales están asociadas al uso del espacio construido, es decir al tipo de mercancía que produce el agente constructor. Entre las diversas rentas, se debe tener en cuenta que, mientras que las rentas primarias se manifiestan conjuntamente en el precio de los terrenos, las rentas secundarias se adicionan a las primeras pero no entre sí. Estas rentas, generalmente están determinadas por la planificación urbana, y si bien todo terreno urbano sería potencialmente apto para cualquier actividad, y se podrían encontrar todas las rentas secundarias de manera potencial, sin embargo, la que se manifiesta en el mercado será la de mayor magnitud.

Las rentas secundarias son de tres tipos. La **renta diferencial de comercio** es la que está presente en determinados sitios de la ciudad, en donde se localizan las áreas comerciales. En esta renta la localización incide fundamentalmente en el precio de venta, pues este tipo de renta se modula incrementalmente en la medida en que aumenta el foco de actividad. La **renta diferencial de monopolio industrial** es la que surge porque las actividades industriales generan molestias a otros tipos de actividades (comerciales o viviendas, por ejemplo), así, generalmente,

se restringen los terrenos en que se pueden llevar a cabo esta actividad y, si esta limitación genera una escasez, es posible que aparezcan rentas industriales que toman la forma de las rentas de monopolio.

La **renta diferencial de vivienda** se presenta como un sobreprecio que pagan los usuarios por habitar en las proximidades de sus lugares de trabajo, de aprovisionamiento, de escuelas, etc., en tanto todos buscan vivir en estas zonas, se produce una competencia entre los consumidores de viviendas que redundan en la apropiación de una renta por parte de los propietarios de los lotes privilegiados. En el caso de la renta diferencial residencial, existe otro proceso asociado a la práctica social de los grupos más adinerados, que tienden a concentrarse habitando determinados lugares y que funciona como una “barrera a la entrada” de sectores con menor poder adquisitivo: aquellos que quieran habitar estos lugares más “distinguidos”, deberán estar dispuestos a pagar este sobreprecio. Esta renta es la que Jaramillo denomina **renta de monopolio de segregación**.

El acceso de los usuarios al ambiente construido se dá a través del mercado inmobiliario. La producción del ambiente construido se caracteriza entonces por el hecho de que cada nuevo proceso productivo requiere de un nuevo suelo urbano, el cual es irreproducible per a la vez, apropiable.

Aquí es donde se manifiesta la renta y el modo de apropiación. Pues el promotor inmobiliario le paga a la empresa constructora por el edificio un precio de mercado regulado por el costo de producción más la ganancia media, la cual reconoce la velocidad de rotación del capital comprometido. Sin embargo, el edificio, en el momento de la venta, será vendido a un precio superior al de producción. Este precio incluye el precio del terreno más la ganancia de promoción compuesta por la ganancia media del capital de promoción (ganancia media sobre la inmovilización) y la sobreganancia de localización, esto es, la renta del suelo.

Una de las características principales de este mercado, son los movimientos que generan efectos sobre los precios del suelo urbano. En este sentido, en primer lugar, existen movimientos estructurales generales de largo plazo que ocurren, por ejemplo, cuando se producen incrementos poblacionales y, por lo tanto, se genera una presión en los espacios urbanos que pueden incrementar la renta absoluta urbana y las demás rentas secundarias. En

segundo lugar, se pueden producir movimientos coyunturales generales (transitorios) que aumentan o disminuyen los precios en el mercado de la tierra. En tercer lugar, también existen movimientos estructurales particulares vinculados a modificaciones en los usos del suelo y en sus densidades. Por último, se pueden producir movimientos especulativos: especulaciones respecto al precio de los terrenos. Vincent Renard (2000) sostiene que el mercado inmobiliario se asemeja a una bolsa de valores. Los propietarios esperan cada vez más con comportamientos pasivos la valorización de sus terrenos. Esta práctica se denomina “*propiedad de engorde*” y se encuentra más fuertemente presente en los mercados desregulados.

### **7. El rol del Estado en el funcionamiento del mercado del suelo**

El Estado juega un rol fundamental en este proceso. Tanto sea como generador de renta así como recuperador de plusvalía. Ello, ocurre porque el Estado actúa como productor de espacio construido, como suministrador de equipamiento, como regulador de los usos del suelo urbano y como agente fiscal. Por un lado, como productor del espacio construido, el Estado construye inmuebles destinados al uso propio (oficinas estatales, etc.), para usos colectivos (plazas, hospitales, etc.) o incluso privados (planes de viviendas), colocando.

Por otra parte, porque el Estado es también proveedor de infraestructuras y equipamientos comunes –por hecho que debe garantizarlos a amplios sectores de la sociedad- factor que incide directamente en precio del suelo. Por último, el otro factor del Estado que incide en el rendimiento del suelo es su rol como regulador de los usos de los suelos urbanos, mediante la planificación urbana y otras normas y ordenanzas.

El Estado entonces, es uno de los principales agentes del proceso de urbanización, cuyas diferentes funciones y acciones repercuten directamente en los precios del suelo y producen modificaciones en los distintos tipos de rentas. Esta es la situación que abre la posibilidad de que, mediante su rol de agente fiscal, recupere parte o la totalidad de estos incrementos por medio del cobro de imposiciones. Pues son valorizaciones que no se corresponden con acciones realizadas por los propietarios.

Aquí es donde surgen las imposiciones para recuperar las plusvalías generadas. En muchos casos si el Estado realizó una inversión en determinada zona, es razonable el cobro de un impuesto de *“contribución por valorización”* que haga que los propietarios de los inmuebles que se vieron beneficiados por la valorización de sus terrenos transfieran al Estado parte de las rentas percibidas por sus acciones.

El debate respecto a la importancia que tiene que el Estado intervenga en el mercado es necesario porque –como argumenta Renard (2000)- la búsqueda de plusvalía mediante la especulación puede generar un desarrollo desordenado, ineficiente y costoso, o como también afirma Christian Topalov (1979) ello puede generar un desarrollo desigual del espacio, pues los propietarios van a tratar de apropiarse de las sobreganancias de localización, invirtiendo en aquellas localidades en donde la rentabilidad sea superior, lo cual genera una concentración espacial de los capitales y, por lo tanto, un desarrollo desigual del espacio. Ello es lo que vuelve necesario que el Estado ocupe un rol activo en la planificación, reglamentación y zonificación, para descomprimir estas contradicciones propias del funcionamiento del capitalismo.

Las políticas públicas de recuperación de plusvalías -como destacan Smolka & Amborski (2003)- se dividen en tres categorías generales de instrumentos: dos son de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y el restante es de naturaleza regulatoria. Es decir, el cobro de los tradicionales impuestos a la propiedad (aunque discutibles como señalan estos autores), el cobro de cargos a la valorización (como la contribución por mejoras) y el cobro asociado a los instrumentos regulatorios del desarrollo urbano, mucho más asociados a limitar las inequidades en el proceso de urbanización.

El análisis de la recuperación de plusvalías en las ciudades Latinoamericanas, registra un creciente debate en años recientes, a partir de la aplicación en Colombia de la Ley 388 (Doebele W., 2007) y posteriormente en varias ciudades de Brasil (sobre todo cuando la nueva constitución transfiere la responsabilidad de la planificación del uso del suelo a los municipios), y más recientemente su aplicación y difusión en otras ciudades y países de la Región. El debate, también se desarrolla con el análisis y controversias que van desde los principios redistributivos (Furtado F., 2007) el carácter progresista o no de la recuperación de

plusvalías, o la cuestión de las compensaciones asimétricas (Smolka M. & Furtado F., 2007) hasta su relación con las posibilidades de generar tierra urbanizada a costo accesible para los sectores más pobres.

Otra dimensión de los problemas de gestión de los gobiernos locales con el manejo de los instrumentos de recuperación de plusvalías, aparecen citadas en Smolka & Amborski (2003) en el análisis comparativo entre América Latina y América del Norte.

Para cerrar este punto, solo recordemos que en el debate sobre la renta del suelo, siempre es conveniente recordar donde reside la base de la desigualdad estructural. El estadounidense Henry George en su obra fundamental, titulada *Progreso y miseria* (de 1879), denunciaría el monopolio de los propietarios de la tierra sobre un recurso natural limitado, lo que según él producía que la pobreza aumentara a medida que se enriquece un país. Por ello, por considerar ilegítimas las plusvalías del suelo (según las ideas anteriormente esbozadas por David Ricardo y John Stuart Mill) George propuso en consecuencia, la nacionalización de la renta del suelo mediante un impuesto único confiscatorio.

Por ejemplo, hace poco cuando se le pregunta al urbanista Jordi Borja, como poder resolver el problema del precio del suelo y el precio de la vivienda en las grandes ciudades, esboza dos respuestas: una revolucionaria y otra reformista. *“La respuesta revolucionaria: la propiedad privada no debería existir, o por lo menos la propiedad privada del suelo potencialmente urbanizable. El paso de suelo rústico a suelo urbanizable tendría que ser un paso público, únicamente público. Solamente el sector público se puede apropiar del valor de lo urbano, por lo tanto el suelo tendría que tener un precio homogéneo y la urbanización tendría que ser siempre una prerrogativa del sector público, gestionada exclusivamente. El agua, el suelo, la tierra, el aire y la energía no pueden estar en manos de privados porque son elementos básicos para la humanidad”*... *“La respuesta reformista: crear un sistema normativo en cuanto a planeamiento y fiscalización que permitiera una recuperación pública de las plusvalías urbanas. Fijar un valor del suelo una vez urbanizado, logrando que el propietario se quede solo con el 10 ó el 20% de éste, y la mayor parte la plusvalía urbana sea remitida al sector público a través de instrumentos fiscales o de planeamiento (como las cesiones de suelo)”* (extraído de Dlocal N° 1 Entrevista a Jordi Borja)



## **8. Los procesos que actualmente atraviesan algunas ciudades**

Como señalamos en la primera parte de este trabajo, la recuperación de la economía Argentina en la etapa pos-crisis 2001-2002 ha generado un proceso de fuerte crecimiento del precio del suelo urbano. Este proceso es particularmente crítico en muchas ciudades intermedias, particularmente aquellas cuya economía está mayormente afectada por las actividades turísticas o agropecuarias. En ellas han confluído tres factores en la dinámica del mercado del suelo. Por una parte por la demanda de nuevo suelo causada por el desarrollo y/o expansión de las actividades económicas en la ciudad; por otra parte por la atracción del mismo para volcar el excedente de lo producido (la propiedad como resguardo o inversión); y también por el proceso concurrente de realización de obra pública que acompaña la expansión económica.

Esta valorización espectacular del suelo ha acentuado los procesos especulativos y los problemas de disponibilidad de suelo para viviendas sociales<sup>10</sup> y otros usos públicos, al tiempo que se han venido generando crecientes y resonantes conflictos derivados de las dificultades de acceso al suelo de sectores de ingresos medios y medios bajos de la población. Conflictos –en buena parte judicializados- que interpelan la capacidad de acción del poder público local poniendo en vilo la gobernabilidad urbana en algunos casos.

La capacidad de conducir el proceso de desarrollo urbano, se ha instalado como uno de los principales desafíos para los gobiernos locales en Argentina. Esta es la principal causa por la que un conjunto de municipios están prestando más atención al problema del suelo urbano, y comienzan a desarrollar nuevos instrumentos de gestión urbana, entre los que se destacan la

---

<sup>10</sup> El Plan Federal de Construcción de Viviendas llevado a cabo en todo el país, con un nivel cuantitativo que es histórico entre fines de 2004 y 2007 (casi 200.000 viviendas) ha encontrado serias dificultades en la disponibilidad de suelo. Obviamente, la principal falencia de esta política pública es que era una política de vivienda y no una política urbana, es decir un Estado produciendo bienes (viviendas e infraestructuras) que generan rentas y por lo tanto acentúan los procesos especulativos en la ciudad, en el mercado del suelo, sin políticas acordes para ello. En muchos casos la solución fue la peor: se facilitó que las empresas proveyeran también el suelo, asumiendo el traslado de las rentas extraordinarias al propio Estado, quien abonó el sobreprecio –que el mismo en buena parte generó- en el valor de cada vivienda.

sanción de ordenanzas municipales de captación de plusvalías, de conformación de fondos de tierras, de movilización del suelo ocioso, entre otras.

Por ejemplo, existen varias ciudades donde está madurando o aún es incipiente el desarrollo de nuevos instrumentos de captación de plusvalías en Argentina.

En el caso de Rosario, este tema ya está maduro e incorporado en la planificación. La ciudad tiene una administración local muy consolidada y una política urbana sostenida desde hace varios años, por lo que la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías está asociada a convenios urbanísticos (CU) negociados (donde se cuantifica la plusvalía) con grandes desarrolladores en proyectos inmobiliarios específicos. Este caso es para observar detenidamente, pues aún parece débil que ello este atado a una discrecionalidad legal (que otorgan los CU) cuando es la ciudad donde más se ha valorizado en suelo –producto del excedente agrario- y donde la pobreza y los asentamientos no ceden.

Por ejemplo, el caso de Viedma –la capital de la Provincia de Rio Negro- constituye la clásica ciudad intermedia en desarrollo que busca equilibrar su proceso de urbanización, tratando de ampliar la incidencia de la planificación con un conjunto de nuevos instrumentos urbanísticos –entre los que se destacan, penar la retención especulativa del suelo, el cobro de plusvalías, y la constitución de un fondo habitacional- y lograr así mejorar el control público del uso del suelo. En la misma provincia, con otras variantes la ciudad de Cipolletti –que tiene serios problemas con los valores del mercado inmobiliario, tomas de tierras y escasez de suelo para urbanizar, el municipio mismo está liderando la constitución de cooperativas de adquirentes de tierras, negociando con los propietarios y planificando el desarrollo de nuevos barrios (a valores accesibles) para la población demandante.

Son interesantes, por lo diferente entre sí, por lo complejo y, en muchos casos por lo dramático la situación de las ciudades afectadas por los efectos del turismo. El caso de Salta, la capital de la provincia homónima del extremo norte del país, atraviesa un enorme boom turístico merced al desarrollo de servicios avanzados, vitivinicultura y enorme riqueza patrimonial y natural, que la colocan como la cabeza de toda la región norte. Salta es el centro urbano que más creció en el país (casi duplico su población en los últimos 20 años) y absorbiendo una gran cantidad de migración rural y de pequeños poblados, mayoritariamente

de muy bajos ingresos. Su nuevo Código de Planeamiento Urbano introduce la captación de las plusvalías del desarrollo urbano como un intento de compensación con la inversión en las áreas más rezagadas de la ciudad. Es interesante observar esto en una provincia como Salta que es ultraconservadora y políticas que ejerzan algún límite o carga a la propiedad privada tendrá enorme resistencia.

Un proceso similar tiene Bariloche –la ciudad turística más importante de Argentina– emplazada en un marco natural que ofrece innumerables oportunidades para desarrollos inmobiliarios, muy activos en estos años de recuperación. Su gobierno local sin embargo enfrenta una seria crisis provocada por el desarrollo urbano, con una avanzada judicialización de los conflictos. De hecho Bariloche tiene una amplia zona residencial (el Alto) está dominada por ocupaciones masivas de suelo, que comprende incluso a sectores medios. Los constantes conflictos con la población, llevan a organizar un espacio de concertación, organizándose la Mesa de las Organizaciones de Tierras de Bariloche, quienes cuentan en sus integrantes a Concejales que están llevando adelante la propuesta de una ordenanza de captura de plusvalías. Lo interesante en este caso son dos aspectos: a) la iniciativa parte de una concertación con las organizaciones sociales, y b) la problemática afecta mayoritariamente a tierras de propiedad pública.

Ushuaia, es la ciudad más austral de Argentina (y del planeta) y por esta causa atraviesa un boom turístico internacional, que genera una enorme presión especulativa sobre el suelo urbano: Ushuaia, por haber sido Territorio Nacional, también tiene la particularidad de estar asentada en tierras públicas y la apropiación de un terreno fiscal –no solo por los hogares de menores ingresos– ha sido el modo dominante de urbanización. A ello se suma que su desarrollo estuvo basado en acciones de poderosos organismos nacionales, con un proceso de toma de decisiones territoriales ajeno al poder local. Justamente el Gobierno local se encuentra en un proceso de empoderamiento y transferencia de incumbencias territoriales a su órbita. El desarrollo de un plan urbano y un conjunto de ordenanzas (entre las que se encuentra la recuperación de plusvalías) tienen como fin fortalecer el poder local sobre el proceso de urbanización, avanzando en prácticas de buen gobierno y transparencia, en conjunto con organizaciones sociales que monitorean tal proceso.

Estas ciudades son algunas de las que están afrontando el problema –en casi todos los casos forzados por los conflictos y los efectos en la gobernabilidad, pero también algunos casos por el avance en prácticas de buen gobierno- pero hay otras ciudades donde los problemas son extremadamente críticos.

El caso de la ciudad de Córdoba es sin duda un emblema. El programa Mi casa, mi Vida – ejecutado por la Provincia pasando por encima al gobierno municipal- ha implementado la relocalización en forma compulsiva a los habitantes de asentamientos y villas de la ciudad de Córdoba en los nuevos barrios-ciudad construidos en la periferia (extramuros), motorizando un descomunal proceso de segregación residencial. En este caso el Estado perpetra segregación, en forma programada, lo cual implica una negación sistemática del derecho a la ciudad. Ello ocurrió en un momento de extrema debilidad del municipio, quien está ahora lentamente fortaleciendo la política urbana, mediante un efectivo trabajo en su catastro, generando un fondo de tierras, entre otras acciones.

También se podría mencionar los casos de ciudades como Santa Fe (donde a ello se suma la cuestión ambiental), Mendoza, Mar del Plata, Tandil, Posadas, otros centros turísticos del país u otras regiones más desfavorecidas. Siempre encontraremos la misma cuestión. La especulación sobre el suelo urbano domina el proceso de urbanización y el Estado colabora activamente para que ello ocurra<sup>11</sup>, y cuando intenta resolver conflictos, apenas puede lograr compensar algunos efectos socio-territoriales.

## **9. A modo de conclusión con algunos interrogantes**

Como señalamos en el inicio, el interrogante central de esta ponencia es ¿por que aumentan los conflictos territoriales, justo cuando la economía crece, cuando las ciudades mejoran las condiciones de gobernabilidad territorial, promoviendo el desarrollo local y llevando cabo

---

<sup>11</sup> Para comprender esta afirmación, invito a leer en el suplemento “Countries” (del Diario Clarín) las constantes referencia a obras públicas (en rutas y accesos) que mejoran las oportunidades de negocios de ciertas tierras en los partidos periféricos de la RMBA.

planes estratégicos, obras públicas de infraestructuras y equipamientos sociales, construcción de viviendas sociales y otras acciones que contribuyen a una mejora general? ¿Por qué?

Esta paradoja no tiene otra explicación que la forma y los instrumentos con los cuales que se han conducido los procesos políticos (de desarrollo), están fracasando. Sencillamente porque no se abordan las cuestiones económico-sociales estructurales. Como la cuestión de la planificación y el comportamiento del mercado del suelo. Por ello, es que se critica en esta ponencia la concepción (y las metodologías) reinantes en la política urbana heredada del neoliberalismo.

Sin duda, por lo relatado sucintamente en el apartado anterior, sobre los tenues avances de los procesos de algunas ciudades, en pos de revertir ello, aún queda mucho camino por delante.

Por ejemplo, aún conocemos con relativa superficialidad, componentes del escenario económico reciente y cuáles son los principales factores que impulsan el desarrollo del mercado local del suelo urbano. Particularmente el modo en que ello varía de acuerdo a las economías regionales, en los diversos puntos del país.

Relacionado con ello, aún queda mucho trabajo por identificar con más precisión la naturaleza de los conflictos territoriales más importantes en las diferentes regiones y ciudades. Para ello también es necesario identificar los procesos de uso del suelo con más especificidad según las localidades y el desarrollo económico y demográfico de las mismas.

Respecto a las acciones que comienzan a llevar a cabo muchos gobiernos locales, se debe observar que factores directos influyen en el desarrollo de los nuevos instrumentos de captación de plusvalías. Cuál es el escenario político-institucional local en el que se da el desarrollo de los nuevos instrumentos. Es decir, ¿se trata de simples cuestiones de gobernabilidad urbana? o... ¿se deben a una mejora en las prácticas en la gestión? De qué modo influyen en ello los asesoramientos e información de prácticas de otros gobiernos locales? O el clima general de debate técnico que está instalando?

En el caso específico de la captación de plusvalías ¿ello se está proponiendo con un simple afán recaudatorio? O también se está desarrollando a fin de instaurar una cultura pagadora por el suelo urbano?. En este sentido ¿Por qué gobiernos de centro-derecha como el de la CABA

también proponen el cobro de plusvalías? Por ello ¿Cuan cerca estamos de perseguir fines más profundos de compensación social o territorial en el desarrollo urbano.

En términos de avances en la política y la gestión en los gobiernos locales: ¿sobre que plataforma institucional se apoya el desarrollo de los nuevos instrumentos? ¿se parte de nuevos planes urbanos o estratégicos? o ¿ello se debe también a cambios de orientación política en el gobierno local? o, ¿en realidad se está respondiendo a los conflictos a partir de canalizar institucionalmente las demandas sociales?

En términos estrictamente jurídicos, el diseño de los instrumentos ¿cómo se encuadra en el marco jurídico provincial? ¿Qué elementos técnicos se incorporan en su formulación? ¿Cómo se diferencia de otros cobros sobre el suelo? (por ej. Impuesto a la propiedad, contribución por mejoras, etc.) Además queda por observar el diseño de los propios instrumentos (aplicación, oportunidad del cobro, destino de lo recaudado) y la situación del catastro municipal. Así como el grado de complemento con otras normas sobre el desempeño del mercado del suelo.

Finalmente. En este X Seminario de la RED MUNI, el eje temático (donde esta ponencia se encuadra) se denomina *“los dilemas de las nuevas urbanizaciones en municipios”*. Sin duda las nuevas urbanizaciones se han constituido un problema para los municipios. Pero ¿Cuál es el problema real? Seguramente los municipios sienten las presiones de los desarrolladores, para un solo formato de los negocios con el suelo urbano, es decir generar nuevos barrios “cerrados” destinados a sectores sociales de alto poder adquisitivo. Ello acarrea evidentes “disrupciones” con la ciudad abierta, que acentúa contradicciones entre lo público y lo privado, que acentúan la fragmentación urbana y la segregación residencial, que transfiere injustamente costos de la urbanización a quienes menos tienen, que acrecientan los conflictos y dificultan la gobernabilidad urbana, y que contribuyen a generar ciudades mucho más injustas.

Pero hay otra cuestión que aún no estamos considerando. Las nuevas urbanizaciones fomentan una extrema inequidad en el acceso al espacio urbano, derivado además de la enorme cantidad de espacio urbanizable que consumen. Por ejemplo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en la Ciudad Autónoma (ex Capital Federal) habitan 2.800.000 personas en una superficie de 20.000 hectáreas. En los 550 urbanizaciones

cerradas que ya existen en el periurbano de la RMBA, ya se consumen el doble (40.000 hectáreas) que actualmente habitan unas 220.000 personas y según la oferta de lotes aún vacantes, llegarán a habitar como máximo unas 395.000 personas.

Esto generó algo nuevo en las ciudades Argentinas, las elites compiten por el mismo suelo con los más pobres, pues la periferia de las ciudades había sido tradicionalmente el suelo de muy bajo precio al que accedían. Ahora, este gran consumo de suelo, impacta directamente en acrecentar los valores de mercado de las periferias, generando una imposibilidad que hoy se vuelvo estructural, asociada al crecimiento de la pobreza (en el marco de una sociedad que se volvió más desigual) lo cual genera que hoy ya no puedan acceder (“a la compra de un lote donde construir”) ni las clases medias. Por ello asistimos a una ola de tomas de tierras, conflictos urbanos y desalojos, nunca antes vista.

Es decir, Argentina enfrenta un dilema histórico en el desarrollo territorial, con especial tensiones en sus ciudades. Dilema que tiene a los municipios en el ojo de la tormenta desafiando sus capacidades de revertir o al menos compensar estos proceso. El modo en que ello se resuelva, va a ser determinante de la calidad de vida de la una gran parte de la población.

## **REFERENCIAS**

**Alburquerque F.** (2007) *“Entrevista a Francisco Alburquerque”*, en DLocal N° 3, Noviembre de 2007, CEDET-Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires

**Arocena José** (2003) *“La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”* conferencia inaugural Curso de verano MOST-IDRC, Punta del Este.

**Borja Jordi** (2006) *“Entrevista a Jordi Borja”*, en DLocal N° 1, octubre de 2006, CEDET-Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires

**Doebale W.** (2007) *“La recuperación de plusvalías “socialmente creadas en Colombia”*, en: Smolka Martim & Mullahy Laura *“Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts

**Furtado Fernanda** (2007) *“Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina”*, en : Smolka Martim & Mullahy Laura *“Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts

**Jaramillo Samuel** (2004) *“Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*. Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, mimeo.

**Jaramillo, Samuel** (1982) *“El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes”* / Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad Interamericana de Planificación, Morelia Mich.

**Madoery O.** (2006) *“conceptos básicos de desarrollo local”*, en DLocal N° 1, octubre de 2006, CEDET-Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires

**Matus Carlos** (1989) *“Estrategia y Plan”*, Siglo XXI, 9na. Edición, México

**Renard Vincent** (2.000) *“Planificación urbana y mercados de suelo urbano. Un padrón de intervenciones públicas”* / En: Smolka Martín Iracheta Cenecorta Alfonso / *“Los pobres de la ciudad y la tierra”* / Lincoln Institute & El Colegio Mexiquense / México / Pags. 43 a 57

**Smolka, Martim; Amborski, David.** (2003, diciembre) *“Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana”* Publicado en: Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, v.26:n.86 (2003:May.)-n.88(2003:Dic.), n.88, pp.55-77, Santiago

**Smolka M. & Furtado F.,** (2007) *“Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías”* en : Smolka Martim & Mullahy Laura *“Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts

**Topalov C.** (1979) *“La urbanización capitalista”*. Edicol. México.

**Vázquez Barquero A.** (2007) *“Entrevista a Antonio Vázquez Barquero”*, en DLocal N° 2, julio de 2007, CEDET-Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires

**Zárate R.** (2008) *“Planificación y Gobierno: Crítica política al método FODA”*, DLocal N° 5, diciembre de 2008, CEDET-Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires