

# Derecho a la ciudad en América Latina Tomo 2

Políticas públicas, reforma  
urbana y mercado del suelo

María Cristina Cravino  
(compiladora)

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



DERECHO A LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA

TOMO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS, REFORMA URBANA Y MERCADO DEL SUELO



María Cristina Cravino  
(compiladora)

# **Derecho a la ciudad en América Latina**

**Tomo 2**  
**Políticas públicas, reforma urbana  
y mercado del suelo**

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Derecho a la ciudad en América Latina : tomo 2 : políticas públicas, reforma urbana y mercado del suelo / María Cristina Cravino ... [et al.] ; Compilación de María Cristina Cravino. - 1a ed - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.  
Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas / 36)  
Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-622-5

1. Desarrollo Urbano. 2. Urbanismo . 3. Planificación Urbana. I. Cravino, María Cristina II. Cravino, María Cristina, comp.  
CDD 307.116

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa Diseño

de tapa: Daniel Vidable

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Ilustración de tapa: Nadia Fink

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida su reproducción total o parcial. Derechos reservados.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción .....	9
<i>María Cristina Cravino</i>	
Capítulo 1. La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el derecho a la ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos .....	17
<i>Luis Baer y Franco Carballo</i>	
Capítulo 2. Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera .....	35
<i>Santiago Bachiller</i>	
Capítulo 3. La gobernanza urbana empresarial. Notas sobre la cuestión urbana en la ciudad de Rosario (Argentina) .....	55
<i>Florencia Brizuela</i>	
Capítulo 4. Acceso al suelo y centralidad(es) urbana(s). Apuntes sobre la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) .....	73
<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo 5. Renovación urbana del centro de Bogotá: gentrificación del barrio Germania .....	93
<i>Edgardo Contreras Nossa</i>	
Capítulo 6. Políticas habitacionales y asentamientos informales en Tierra del Fuego (Argentina) .....	115
<i>Verónica Pérez, Eliana Debia, Sabrina Lobato y Ayelén Martínez</i>	

Capítulo 7. El mercado de suelo en el Municipio de Moreno (Buenos Aires). La influencia de las intervenciones territoriales públicas en la estructura de precios de la tierra.....	139
<i>Alejandra Gambino</i>	
Capítulo 8. La mercantilización de Río de Janeiro en el contexto de la reforma urbana de Brasil. Los instrumentos del estatuto de la ciudad al servicio del mercado inmobiliario.....	153
<i>Guadalupe Granero Realini</i>	
Capítulo 9. Conflictividad territorial por el uso del suelo. ¿La Boca para emprendimientos o para viviendas destinadas a los conjuntos sociales vulnerabilizados? .....	179
<i>Fernanda Hughes</i>	
Capítulo 10. ¿El suelo debe tener precio?.....	195
<i>Benjamín Nahoum</i>	
Capítulo 11. Los convenios urbanísticos como instrumento de política pública y motorizador de inversiones en la Ciudad de Rosario (Argentina) .....	213
<i>Guillermo Peinado, Cintia Baremboim, Patricia Lagarrigue y Marcela Nicastro</i>	
Capítulo 12. O bairro Santa Tereza em Belo Horizonte (Brasil). Transformações urbanas, valores e políticas públicas de patrimônio cultural e planejamento urbano .....	235
<i>Maria Letícia Silva Ticle</i>	
Capítulo 13. O papel da nova economia na efetivação do direito à cidade .....	251
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	
Los autores .....	273



# Introducción

Dos análisis sobre el derecho a la ciudad están presentes en estos dos volúmenes: uno lo construye como objeto de indagación, apuntando a las disputas por los usos de la ciudad y el acceso a un hábitat, muy vinculado a las tematizaciones sobre injusticia espacial. El segundo se concentra en revistar y repensar las conceptualizaciones, casi siempre haciendo referencia o tomando los ecos de la discusión iniciada por Henry Lefebvre (1991). En algunos casos estos dos sentidos están entrelazados en análisis empíricos. A veces por detrás y en otros casos como contrapunto emergen las conceptualizaciones políticas que se fueron acuñando en relación con el derecho a la ciudad. De hecho, cuando analizamos, pensamos y discutimos nuestras ciudades y sociedades urbanas existe una dimensión política insoslayable, en la que se interpela a los conceptos de democracia y de participación, explícita o implícitamente.

El libro *El derecho a la ciudad* de Lefebvre (1991) constituye una referencia ineludible. Escrito en 1967, en un momento de crítica a las desigualdades sociales, surgimiento de movimientos sociales contraculturales, construyen una propuesta teórico-política que reivindica la posibilidad de que los habitantes vuelvan a ser dueños de la ciudad y que no quede dominada por los intereses del capital. La idea apela a que cómo los vecinos fueron los que construyeron la ciudad y son los que tiene derecho a usarla y decidir sobre ella. A diferencia de otros debates, en particular dentro la sociología marxista francesa (con la que tenía muchos vínculos), el autor subraya que las ciudades son el ámbito en la vida colectiva. Durante mucho tiempo esta obra quedó enmarcada en el ámbito francés; no obstante, décadas después resurgieron relecturas. Entre ellos, Harvey

(2008) hace una relectura, y con fuerte eje en los procesos económicos alertó sobre el rol de los capitales en las transformaciones de las dinámicas urbanas y sociales de las ciudades; en particular, la desposesión de bienes comunes. Para esto retoma la idea del derecho a la ciudad y de la centralidad de la necesidad preservar la vida social. La financiarización de las ciudades generó conflictos urbanos. No es casual que en América Latina, la región más urbanizada y desigual del planeta, el interés por estos debates estuviera presente desde hace varias décadas.

Las últimas décadas no fueron estáticas en cuanto a lo que les sucede a las ciudades y lo que sucede en ellas. Reformas constitucionales o normativas como el Estatuto de la Ciudad muestran signos de avance en cuanto a los derechos reconocidos por los Estados en el acceso a la ciudad. Casi todos los países vieron la aplicación de políticas habitacionales y urbanas con diferente saldo y sentido. Es decir, las ciudades estuvieron en el centro de las agendas de los gobiernos. Por otra parte, en casi todos los países se encuentran movimientos sociales que reivindican y reclaman acciones para efectivizar el derecho a la ciudad. En muchos casos se observan procesos autogestivos, tales como los que se encuentran en Uruguay, Argentina, Brasil o Bolivia. Por otra parte, merecen seguir indagándose las transformaciones urbanas, que continúan en algunos casos generando fuertes contrastes y contradicciones. En casi todos los países de América Latina sigue creciendo la cantidad de personas que habitan en asentamientos informales, en algunos casos en situaciones de fuerte precariedad legal, social y ambiental. La presencia de urbanizaciones cerradas e, incluso, de ciudades cerradas se observa en toda la región y genera fuertes polémicas. Las clases medias también tienen dificultades para acceder a una vivienda o a una localización en zonas centrales de las ciudades. Mientras tanto, la violencia, la inseguridad siguen siendo problemas que afectan a todas las clases sociales, y los gobiernos han implementado diferentes políticas que merecen ser analizadas. La migración de los sectores populares latinoamericanos a los países centrales parece haberse detenido a partir de la fuerte crisis económica de Europa y Estados Unidos (y sus medidas xenófobas). Sin embargo, siguen vigentes migraciones entre los países de la región o dentro de los respectivos países, en general hacia las principales ciudades, por lo cual se evidencia un crecimiento de la urbanización.

Algunas de las preguntas que queremos responder son: ¿Qué políticas de ciudad se desarrollan en nuestros países, tanto a nivel local como estadual o federal? ¿Cómo afectan las transformaciones urbanas recientes, los modos de vida de la población urbana en los países de América Latina? ¿Qué debates

existen en los diferentes países, estados o ciudades de América Latina, en torno al derecho a la ciudad? ¿Qué acciones colectivas se desarrollan a lo largo de la región en reivindicación del derecho a la ciudad? ¿Qué experiencias de gestión democrática de las ciudades son relevantes actualmente en América Latina? ¿Qué procesos autogestivos en torno al hábitat se desarrollan en la región? ¿Cómo comprender estos procesos, estas transformaciones, estos debates y la acción colectiva? ¿Qué diferencias y semejanzas se pueden encontrar entre las transformaciones y los procesos de las ciudades latinoamericanas? ¿Qué nueva teoría se ha generado en relación con el derecho a la ciudad en la región?

Este libro agrupa a diferentes trabajos presentados en el Seminario El Derecho a la Ciudad en América Latina: Transformaciones económicas y derecho a la ciudad, realizado el 24 y el 25 de abril de 2015 en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Este encuentro corresponde al último realizado en el marco del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Derecho a la Ciudad en América Latina. En este encuentro se propuso analizar las estrategias de los sectores populares por el acceso a la ciudad, las políticas públicas locales, estadales (provinciales) o federales con relación a las condiciones urbanas, así como las interfaces que se generan a partir de la interlocución de actores que impliquen nuevas formas de garantizar el igual acceso a las externalidades urbanas o un lugar donde habitar en condiciones dignas. Esto incluye los nuevos debates y las nuevas formulaciones teóricas.

En este tomo 2 los trabajos de autores de diferente trayectoria académica y de numerosos países de nuestra región vuelven a recuperar desde distintas perspectivas las nociones y conceptos de derecho a la ciudad. Los refrescan, exponen sus problemas y aportan reflexiones para una ciudad latinoamericana con mejores condiciones de vida, con más democracia y participación de la ciudadanía en las decisiones de política urbana.

En el capítulo 1, titulado “La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el derecho a la ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos”, Luis Baer y Franco Carballo reivindican la función social y ambiental de la propiedad para lograr ciudades más inclusivas, integradas y sostenibles. Los autores buscan posicionar la cuestión del suelo ocioso como una problemática central en la agenda urbana, a partir del análisis de los efectos del suelo e inmuebles urbanos vacantes en la cuestión habitacional, el mercado del suelo y el desarrollo urbano. Frente a la inacción de los gobiernos en este campo, el suelo ocioso es apropiado por agentes del sector privado u opera a partir de la especulación, en detrimento de una planificación territorial que permita acercarse

a los objetivos del derecho a la ciudad. En ese sentido, pasan revista a una serie de instrumentos y herramientas fiscales, que ponen en valor las oportunidades que esta temática le ofrece a las gestiones locales.

Santiago Bachiller, en el capítulo 2, “Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera” se interroga a partir de un estudio etnográfico focalizado en asentamientos que surgieron por medio de ocupaciones de tierras de sectores populares en Comodoro Rivadavia, Argentina, sobre la articulación entre las desigualdades de un modelo de desarrollo basado en la extracción de hidrocarburos y la desigualdad en el acceso al suelo urbano. El autor analiza las posibilidades de acceso al suelo urbano a lo largo de una cronología histórica centrada en los *booms* petroleros, ya que el costo de vida y el acceso a la vivienda se encuentran guiados por los precios de esta industria. Los ejes que estructuran el análisis son las políticas urbanas en materia de acceso al suelo urbano, marcada por la falta de planificación; el mercado constructor e inmobiliario, que invierten mayoritariamente en vivienda para los sectores altos ya que son más reductibles; y las tomas de tierras, que son centrales en la conformación del espacio urbano local. Las reflexiones finales aportan propuestas que, partiendo de una decisión política que defina al suelo urbano como un valor social a priorizar en un contexto de emergencia habitacional, puedan avanzar en otro desarrollo urbano posible.

Florencia Brizuela en el capítulo 3 “La gobernanza urbana empresarial. Notas sobre la cuestión urbana en la ciudad de Rosario (Argentina)” indaga en las reformas institucionales e intervenciones urbanas en la ciudad de Rosario, Argentina, que permitieron posicionar a la ciudad como un importante polo de atracción de inversiones desde la década del 2000 a partir de la introducción del paradigma de gestión del empresarismo urbano. Se centra en las condiciones que hicieron posible la emergencia de la modalidad empresarial de gobierno urbano retomando el enfoque de la gubernamentalidad y ubicando el eje del análisis en las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. En ese sentido, destaca las transformaciones necesarias para garantizar la gobernabilidad urbana por medio de la restitución de confianza en las instituciones y la neutralización del conflicto social, así como la Planificación Estratégica y el desarrollo local para posicionar al capital privado como motor del desarrollo económico. Al final del capítulo, abre la pregunta sobre los efectos de dicho proceso en los diferentes sectores sociales, los espacios de la ciudad y la gestión de gobierno.

El capítulo 4, “Acceso al suelo y centralidad(es) urbana(s). Apuntes sobre la implementación del Pro.Cre.Ar”, elaborado por María Laura Canestraro, realiza un análisis exploratorio acerca del impacto de la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) en la dinámica y estructura urbana de la ciudad de Mar del Plata, una política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios implementada a partir de 2012 en la Argentina. La autora centra su reflexión en la problemática del acceso al suelo, principalmente en los procesos especulativos de precios en el marco de un mercado sin regulación, en el contexto en que el programa en cuestión impulsó tanto la producción de suelo urbano como la urbanización. A partir de este análisis crítico, la autora sugiere las contradicciones en términos de construcción de ciudad de un programa que actúa en clave de reactivación económica del sector de la construcción. Entre ellos, menciona el encarecimiento del suelo por parte de los sectores populares, así como una serie de efectos sociales relacionados con la fragmentación y la profundización de los procesos de conurbación.

En el capítulo 5, “Renovación urbana del centro de Bogotá: gentrificación del barrio Germania”, Edgardo Contreras Nossa indaga la relación entre la renovación urbana en el centro de Bogotá, Colombia, y los procesos de gentrificación. Particularmente se centra en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia del barrio Germania, donde la Universidad de Los Andes da lugar a un proceso de estudentificación, en el marco de la planificación estratégica como una de las herramientas que dan cuenta de un urbanismo neoliberal que prioriza la inversión privada y el aumento de la renta urbana.

Verónica Pérez, Eliana Debia, Sabrina Lobato y Ayelén Martínez en el capítulo 6 “Políticas habitacionales y asentamientos informales en Tierra del Fuego (Argentina)” analizan lógica dominante de las políticas públicas en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, Argentina, durante el período 2000-2013 en relación con la cuestión habitacional, principalmente centrándose en el caso de los asentamientos populares por autoproducción del hábitat. Si bien ambas ciudades tuvieron un similar crecimiento poblacional, se revela una disparidad en la evolución del déficit habitacional, lo que para las autoras (junto con la progresiva mercantilización del suelo) es producto de la diferente intervención estatal. A partir de un recorrido por las características en las que evolucionó la problemática habitacional, las políticas públicas provinciales en torno a la vivienda y el suelo urbano, y las políticas en relación con los asentamientos informales por parte de las gestiones municipales, las autoras sostienen que el carácter más represivo en Ushuaia, en contraste la tendencia más inclusiva en

Río Grande, es uno de los factores que explican la evolución diferencial. El análisis detallado permite evidenciar que los procesos de urbanización en ambas ciudades no fueron encabezados por los gobiernos locales, sino que quedaron en manos de la iniciativa privada, así como de la iniciativa de los sectores que, al no encontrar posibilidades de acceso a la ciudad por medio del mercado, debieron autogestionarse el hábitat.

En el capítulo 7, “El mercado de suelo en el Municipio de Moreno (Buenos Aires): la influencia de las intervenciones territoriales públicas en la estructura de precios de la tierra”, Alejandra Gambino se centra en el mercado de suelo y sus variaciones a partir de las políticas e intervenciones territoriales ejecutadas por el gobierno local, tomando el caso del Partido de Moreno, en la provincia de Buenos Aires, Argentina. La autora analiza una serie de políticas habitacionales y de suelo tales como los Grandes Proyectos Urbanos, los Planes de Vivienda Social, las obras de expansión de la red de cloacas y agua y la actualización del código de zonificación, para verificar su impacto en la estructura de precios del suelo, por medio de una comparación de su valor en relación con el valor previo a la intervención. En las conclusiones advierte sobre las implicancias de no aplicar instrumentos para la recuperación de las plusvalías que gestionen el reparto igualitario de los costos y beneficios del proceso de urbanización, y la consecuente distribución inequitativa de la renta urbana, sobre todo en los sectores populares.

Guadalupe Granero en el capítulo 8, “La mercantilización de Río de Janeiro en el contexto de la reforma urbana de Brasil: los instrumentos del estatuto de la ciudad al servicio del mercado inmobiliario” analiza el devenir contradictorio de los lineamientos urbano-ambientales establecidos en la reforma urbana en Brasil, principalmente a partir de la emergente gobernanza empresarial, que si bien incorpora y resignifica normativa y discursos universalistas de ciudadanía, lleva adelante prácticas de mercantilización. Poniendo el foco en el desarrollo urbano de la ciudad de Río de Janeiro, la autora evidencia las prácticas asociadas a las imposiciones mercantilistas del circuito de ciudades globales, que en el espacio local se manifiesta en especial en la organización de mega-eventos y la vuelta al monumentalismo y al embellecimiento como patrones de intervención urbanística. Estas dinámicas priorizan tanto el rédito económico de los inversores como el rédito político de las administraciones locales en detrimento de los principios de gestión democrática, derecho a la ciudad y función social de la propiedad y la ciudad.

El capítulo 9, “Conflictividad territorial por el uso del suelo: ¿La Boca para emprendimientos o para viviendas destinadas a los conjuntos sociales

vulnerabilizados?”, escrito por Fernanda Hughes, realiza una descripción y análisis de los conflictos que ocurren en los territorios de revitalización urbana, analizando tanto las prácticas estatales como de los vecinos, a partir de las medidas llevadas adelante por el gobierno local de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, para transformar al barrio de la Boca –un barrio de sectores trabajadores– en Distrito de las Artes. La autora visibiliza la conformación de nuevos actores colectivos que disputan las iniciativas estatales, denunciando la mercantilización del barrio y las problemáticas asociadas a él.

En el capítulo 10 “¿El suelo debe tener precio?” Benjamín Nahoum nos presenta la problemática del acceso al suelo urbano como central para el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad. El autor establece un diagnóstico en el cual los sectores populares no pueden acceder al suelo urbanizable por medio de los mecanismos del mercado, por lo que el Estado debe intervenir generando oferta propia. En esta dirección, el escrito recorre diferentes experiencias de Uruguay y otros países de Latinoamérica, de intervenciones en las que el Estado avanzó en esta dirección.

El capítulo 11, titulado “Los convenios urbanísticos como instrumento de política pública y motorizador de inversiones en la ciudad de Rosario (Argentina)”, escrito por Guillermo Peinado, Cintia Barenboim, Patricia Lagarrigue y Marcela Nicastro analiza la instrumentación de los “convenios urbanísticos” de cinco grandes proyectos urbanos en la ciudad de Rosario, Argentina, durante los últimos años. En su implementación se incluyen mecanismos para la recuperación de plusvalías, tales como el régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura. A partir de la presentación y descripción de los proyectos, puede observarse que, si bien son herramientas que les permiten a los gobiernos locales ampliar la cantidad de obra pública, apenas representaron una pequeña proporción del gasto público de la municipalidad.

En el capítulo 12, “O bairro Santa Tereza em Belo Horizonte (Brasil): transformações urbanas, valores e políticas públicas de patrimônio cultural e planejamento urbano”, Maria Letícia Silva Ticle reflexiona en el proceso de renovación del barrio de Santa Teresa, localizado en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil. El análisis del caso da cuenta de la acción del Estado a partir de intervenciones que lejos de morigerar los efectos nocivos que genera la especulación inmobiliaria entre los vecinos del barrio, recualifican el espacio urbano. En este contexto emergen procesos organizativos en el barrio que cuestionan y resisten dichas dinámicas.

Clarice de Assis Libânio en el capítulo 13 “O papel da nova economia na efetivação do direito à cidade” presenta una reflexión teórica sobre la dimensión

económica del derecho a la ciudad. Si bien los marcos tradicionales se centran en los abordajes de la pobreza y la desigualdad, la autora propone retomar aportes de las teorías de la economía social y solidaria, para hablar de la “nueva economía”, en su condición de diferentes formas de articulación de los sectores populares con la economía capitalista. Los criterios de domesticidad, reciprocidad y redistribución que se evidencian en las periferias urbanas de la región, junto con otros elementos como la repolitización de la vida pública y conciencia de la problemática ambiental, le sirven de argumento a la autora para postular que esta economía tiene potencial de herramienta para la realización del derecho a la ciudad por parte de las mayorías empobrecidas y/o excluidas.

*María Cristina Cravino*

## **Bibliografía**

- Hábitat International Coalition. Oficina Regional para América Latina (HIC-AL) (2010). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. México: HIC-AL.
- Harvey, David (2007). “El derecho a la ciudad”. Disponible en <https://marxis-mocritico.files.wordpress.com/2012/10/nlr28702.pdf>.
- Lefebvre, Henri (1991). *O direito à cidade*. San Pablo: Moraes.



# Capítulo 1

## La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el derecho a la ciudad

Principios, fundamentos e instrumentos

*Luis Baer y Franco Carballo*

### **Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y suelo ocioso**

El concepto del derecho a la ciudad elaborado por Henri Lefebvre en los años sesenta, como propuesta política para desmercantilizar las ciudades capitalistas y reivindicar la apropiación colectiva y transformadora de lo urbano ha ido cobrando notable fuerza y vigencia a partir de la creciente fragmentación socioterritorial y la desigualdad en el acceso al suelo que caracterizaron a las ciudades de América Latina en las últimas décadas. La forma en que se han desarrollado las ciudades de la región condiciona fuertemente la inclusión social, la integración territorial, la sostenibilidad ambiental e incluso la eficiencia urbana y las finanzas públicas.

En la Argentina, los patrones contemporáneos de crecimiento urbano y de ocupación del suelo ponen cada vez más de manifiesto cómo los diversos estratos sociales aprovechan y acceden diferencialmente a los servicios urbanos, la infraestructura pública, los equipamientos colectivos, el espacio verde y a los

variados tipos de movilidad y transporte. Para superar miradas reduccionistas de la desigualdad, y poder así enriquecer el diseño e implementación de políticas que promuevan la inclusión social, ha sido fundamental reconocer el carácter territorial de estos atributos urbanos que son indispensables para consagrar el conjunto de derechos circunscriptos en lo que se ha dado a conocer como derecho a la ciudad.<sup>1</sup>

Pero ¿cuáles fueron en concreto las tendencias recientes y predominantes de desarrollo urbano en nuestro país a lo largo de los últimos años? ¿Qué tipo de problemas territoriales y desafíos de planificación se plantearon para la construcción de ciudades más inclusivas, integradas y sostenibles? ¿Qué papel ha jugado la función social y ambiental de la propiedad? A continuación, se plantean nueve paradojas para atender estas inquietudes:

1. Las ciudades se expandieron hacia la periferia a un ritmo que no se correspondió con el crecimiento de la población y de los hogares.
2. El crecimiento de las áreas periféricas no se tradujo en un aumento proporcional de la oferta efectiva de suelo; es decir, solo una parte del *stock* físico de tierra urbana que se incorporó a la ciudad se volcó al mercado.
3. Este proceso de expansión urbana coexistió con niveles crecientes e inéditos de suelo y vivienda ociosa al interior de la ciudad consolidada.
4. El aumento de la vivienda ociosa se dio en simultáneo con una fuerte dinámica del desarrollo inmobiliario y la vivienda de interés social; es decir, creció el uso vacante de la propiedad inmobiliaria en paralelo a la expansión del *stock* físico de vivienda.
5. A pesar de esta dinámica del desarrollo inmobiliario aumentaron las restricciones de acceso formal a la vivienda.
6. También aumentaron las soluciones habitacionales a través de numerosos programas estatales de vivienda; sin embargo, empeoraron las condiciones de acceso formal a la vivienda y proliferaron diversas formas de acceso informal y precario al hábitat urbano.

---

<sup>1</sup> El derecho a un hábitat digno, al equipamiento y servicios urbanos de calidad, a los espacios verdes de acceso público, a la integración socio-urbanística de los asentamientos informales, a vivir y permanecer donde se encuentran las relaciones económicas y sociales, a la movilidad, al tránsito en vías y bienes públicos sin restricciones materiales ni económicas, a la participación en la planificación y gestión urbana, al recupero público de la valorización inmobiliaria, a un hábitat culturalmente diversificado, a la identidad colectiva y barrial, a la centralidad urbana, a la vista y al paisaje, entre otros.

7. Se ha avanzado e innovado en iniciativas públicas de planificación territorial; pero permanecieron las dificultades para regular la ocupación del suelo, contener la expansión urbana, disminuir los niveles de ociosidad del suelo y concretar los usos del suelo establecidos en las correspondientes normativas urbanas.
8. Los gobiernos locales manifiestan una creciente necesidad en movilizar suelo para dar cumplimiento a sus políticas urbanas; no obstante, existe una desconexión flagrante entre sus propios organismos (fiscales, planificación, catastro) que impide la confluencia de acciones tendientes a la movilización de suelo para la concreción de diversos proyectos.
9. Los instrumentos del Derecho Urbanístico se adecuaron al principio de la función social de la propiedad; empero, desde el Derecho Civil se prioriza la seguridad jurídica individual por sobre las necesidades de la comunidad, apelando a elementos decimonónicos que resguardan el absolutismo y perpetuidad de la propiedad privada.

Estos fenómenos de tintes paradójicos comparten algunas causas que los explican y originan. La falta de implementación de políticas adecuadas de gestión de suelo es, sin lugar a dudas, una de las principales. En el marco de tales políticas existen instrumentos y procedimientos que pueden: a) desalentar los procesos de especulación inmobiliaria, b) resolver estados de incertidumbre y/o conflicto dominial y c) revertir situaciones de desuso, subutilización o desaprovechamiento del suelo bien localizado, esto es, con buen acceso, servicios e infraestructura urbana. Se trata, en suma, de llevar a cabo una gestión urbana que coloque en su agenda de prioridades los instrumentos, acciones y procedimientos tendientes a la movilización del suelo ocioso.

## **Movilización del suelo ocioso: una prioridad para el desarrollo urbano**

### **Efectos en la oferta y los precios del suelo**

Es fundamental comprender y explicar cómo las iniciativas que tienden a movilizar el suelo que presenta algún estado de ociosidad<sup>2</sup> permiten avanzar

---

<sup>2</sup> La ociosidad del suelo es un concepto amplio, polisémico y ha sido empleado para describir diferentes situaciones. En este texto, la ociosidad abarca lotes baldíos, fracciones de tierra vacantes y parcelas urbanas que, aun encontrándose edificadas, están siendo sub-utilizadas. De este

con resultados concretos en la planificación del territorio, materializar los principios y objetivos consagrados en el derecho a la ciudad y superar el listado de buenas intenciones que suelen agrupar los lineamientos y propuestas de los planes directores, planes urbanos ambientales, planes de ordenamiento territorial, plan de usos del suelo, etcétera. La movilización del suelo ocioso es, pues, un prerrequisito para la concreción de usos del suelo en áreas con vacíos urbanos, lotes vacantes y diferentes tipos de inmuebles improductivos o en desuso. Asimismo, el conjunto de instrumentos, iniciativas y procedimientos que mitigan la ociosidad del suelo no presionan, a diferencia de la inversión en obra pública, sobre el presupuesto y las finanzas del Estado. Pero quizás la principal virtud de revertir los niveles actuales de ociosidad del suelo sea la de ampliar la oferta inmobiliaria, especialmente en áreas ya consolidadas de la ciudad, es decir, en áreas urbanizadas en las que, debido al desuso o subutilización del suelo, se está desaprovechando la cobertura existente de servicios e infraestructura urbana. El aumento del *stock* de oferta de inmuebles es también una de las principales herramientas para atacar uno de los principales “males de época” en lo que refiere al acceso a la vivienda: el alza desproporcionada de precios del suelo (Baer, 2012).

Con relación a la regulación de precios del suelo, las estrategias de movilización de inmuebles ociosos también tienden a desalentar las prácticas de especulación que contraen la oferta efectiva de inmuebles en el mercado. La reticencia a la venta o alquiler de inmuebles suele originarse cuando los precios se deprimen, pero también cuando están en pleno crecimiento. En el segundo caso, se genera una suerte de “profecía autocumplida” debido a que la no colocación (o el retiro) de inmuebles del mercado refuerza la escasez y contribuye al alza de precios. De este modo, el achicamiento de la disponibilidad efectiva de inmuebles que se genera por las prácticas de retención y mantenimiento vacante de la propiedad, puede ser causa, y a la vez consecuencia, de la mayor intensidad que suele presentar el aumento de precios del suelo en comparación con los precios de los demás bienes y servicios de la economía, o en comparación con los precios del suelo de otras ciudades de similares características. En suma, las estrategias de movilización del suelo ocioso tienden a achicar la brecha entre la oferta física y la oferta económica de suelo urbano y, de este modo, mejorar las condiciones de acceso a la vivienda y la ciudad.

---

modo, el suelo urbano ocioso refiere a toda parcela o predio que no cumple con el uso efectivo que establece la normativa urbana o para el cual fue habilitado de acuerdo con su localización.

Al no castigarse el uso vacante de la propiedad, la especulación inmobiliaria crece a lo largo y ancho de la ciudad, y suele hacerlo con mayor intensidad en áreas con expectativas de cambio de usos del suelo. Este fenómeno es especialmente crítico en las áreas periféricas o de “borde urbano”; allí, los propietarios se ven motivados a conservar la tierra en desuso para aprovechar la creciente valorización atribuible, en lo fundamental, al proceso de urbanización, es decir, a la inversión que realiza el Estado en infraestructura pública y servicios urbanos, y la rezonificación de suelo rural a urbano. El uso vacante de la propiedad en ciertas áreas periféricas también se explica por las expectativas de valorización asociadas a la creciente demanda de suelo de la población de ingresos altos y medios, sea para uso residencial (por lo general, urbanizaciones cerradas), comercial (hipermercados y centros comerciales en sus diversos tipos) o de servicios (tales como cementerios privados). Sin embargo, estas preferencias de localización no tendrían lugar sin la presencia del Estado invirtiendo previamente en infraestructura pública, por ejemplo, en accesos viales.

### **Efectos en los procesos de expansión urbana**

Cuando se trata de grandes predios o fracciones de tierra, el mantenimiento vacante de la propiedad, además de reducir la oferta, promover alza de precios y condicionar el acceso al suelo, tiene efectos adversos en el desarrollo urbano. Al impedir el completamiento parcelario y edificatorio, la ociosidad de grandes porciones de tierra contribuye al crecimiento de baja densidad, disperso y discontinuo de la ciudad. Se trata de un crecimiento disperso que extiende los límites de la “mancha urbana”, pero lo hace de manera discontinua (crecimiento a “salto de rana”) debido a los vacíos urbanos e intersticios de tierra ociosa que se producen en el proceso de expansión. La menor densidad registrada en las áreas de expansión urbana se debe a las modalidades de consumo de suelo que desde hace tres décadas comenzaron a proliferar con las urbanizaciones cerradas, cementerios privados y grandes centros comerciales en las grandes ciudades del país. La ocupación de la periferia urbana había sido protagonizada hasta entonces por los sectores populares. Esto daba origen a un crecimiento urbano más compacto, de mayor densidad y con cierta continuidad física en el proceso de expansión (crecimiento como “mancha de aceite”). Pero esta tendencia en la ocupación del suelo ha cambiado y el proceso de urbanización en las áreas periféricas ya no es protagonizado por los sectores populares que, desde hace tres décadas, deben competir con una demanda inmobiliaria de mayor poder adquisitivo. La espera por la inversión en obra pública y la demanda inmobiliaria

de mayor disposición de pago son los principales factores que hacen a la contracción de la oferta de suelo en la periferia y el alza de precios, que expulsan a los sectores populares de los mecanismos formales de acceso a la vivienda, o bien los desplazan hacia la “periferia de la periferia”, generando un mayor crecimiento urbano disperso. El aumento de precios del suelo no solo ha sido una dificultad creciente para el acceso residencial de las familias, sino también para la implementación de diversas políticas públicas de vivienda, que vieron incrementar sustancialmente los costos y la inversión a raíz del constante e intenso incremento de precios del suelo. Esto ha sido especialmente crítico en la adquisición de tierra que tuvieron que llevar a cabo los municipios para la construcción de vivienda social en el marco de los programas federales de vivienda, así como para los adquirientes de la línea de crédito “compra de terreno y construcción” del Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar).

Además de restringir las posibilidades de acceso al suelo, el patrón de desarrollo urbano caracterizado por la dispersión y discontinuidad insume grandes costos de construcción, provisión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios urbanos. La red de servicios suele atravesar, asimismo, extensas superficies ociosas que interrumpen la trama urbana, incluso en localizaciones ventajosas y con buenos accesos.

Otro problema refiere a la creciente presión que genera la dispersión urbana sobre las áreas agroproductivas. Esto es crítico en especial en las ciudades oasis del país, en las cuales el “frente de urbanización” avanza, principalmente con usos residenciales, sobre el escaso suelo agroproductivo que contienen. Pero también afecta al resto de las ciudades, disminuyendo las superficies de suelo destinadas a la agricultura mediana, pequeña y familiar, que cumplen un papel fundamental en el abastecimiento fruti-hortícola de los centros urbanos. En la medida que la provisión de estos productos se hace desde lugares cada vez más alejados y a precios elevados, el avance no controlado de la dispersión urbana condiciona también la soberanía y la seguridad alimentaria. La movilización del suelo urbano ocioso constituye, asimismo, una valiosa oportunidad para fomentar estos usos y actividades productivas.

El crecimiento urbano disperso también afecta a las ciudades de llanura ante las frecuentes precipitaciones torrenciales que generan inundaciones que afectan a cada vez más personas y áreas urbanas. Este fenómeno se ha visto agravado por la ocupación de los humedales y valles de inundación de los ríos por parte de las urbanizaciones cerradas. En tal sentido, no solo las grandes extensiones de tierra, sino también las localizaciones sobre las cuales avanza el

frente de urbanización, generan situaciones de riesgo y vulnerabilidad ambiental por eventos naturales.

En términos de movilidad, el crecimiento disperso y discontinuo de nuestras ciudades ha propiciado mayores distancias de desplazamiento y caudal de circulación de bienes y personas. Esto ha ido presionando de manera creciente sobre el sistema de transporte público que, debido a la expansión urbana y el aumento de la distancia de los desplazamientos (básicamente, entre los lugares de residencia y los lugares de trabajo, consumo, recreación, centros de salud y enseñanza), redujo la cobertura territorial del servicio. En otros términos, la ciudad creció de manera dispersa, pero el transporte público permaneció en la “ciudad compacta”. La menor cobertura de la red de transporte urbano, entre otras dificultades del sistema de movilidad, ha volcado crecientemente a la población al uso del automóvil particular, lo que genera mayores condiciones para la congestión vehicular, el consumo de fuentes de energía no renovables y el agravamiento del efecto invernadero.

En síntesis, la movilización del suelo ocioso constituye una valiosa oportunidad para desandar las nueve paradojas antes mencionadas y hacer frente a parte de los problemas territoriales y desafíos de planificación más acuciantes para conducir el desarrollo urbano hacia un modelo de ciudad más inclusiva, integrada y sostenible.

## **Estrategias de movilización del suelo ocioso**

Los instrumentos normativos, los procedimientos institucionales y toda iniciativa de gestión que se lleve a cabo para movilizar el suelo ocioso requieren, ante todo, de una evaluación de los niveles y tipo de ociosidad, así como de las estrategias que existen para mitigarla. Lo primero implica realizar una aproximación y jerarquización del problema para establecer prioridades; lo segundo, un reconocimiento de las condiciones político-institucionales y los recursos normativos existentes para implementar diversas estrategias de movilización de suelo ocioso. Lo primero, porque un buen diagnóstico es condición *sine qua non* para una buena propuesta de actuación; lo segundo, porque es un prerequisite para escoger la opción más conveniente en términos de costos, simplicidad, factibilidad y eficacia.

Numerosas autoridades municipales consideran que ciertas iniciativas para movilizar el suelo ocioso están fuera de su alcance, dadas las potestades y atribuciones que conservan las provincias en las cuales se insertan. La imposibilidad

de manejar el impuesto inmobiliario es quizás uno de los ejemplos más asiduos. Sin embargo, con frecuencia existen otras opciones fundadas en los marcos jurídicos e institucionales que establecen las normas que legislan la gestión urbanística, ambiental, registral e incluso tributaria de los gobiernos locales, empezando por la Constitución Nacional, las constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales, las leyes tributarias y los códigos urbanos.

Resulta necesario visibilizar los tipos de ociosidad, tipificando las causales que dieron razón al abandono o el desaprovechamiento del inmueble, discriminando entre la tierra urbana, periurbana o rural, la existencia o no de un propietario y su vínculo real y formal para con el inmueble (especulación, desinterés, falta de recursos económicos, acceso a la justicia, desavenencias familiares o societarias, etcétera). Vale destacar la inexistencia de políticas públicas dentro del universo de inmuebles ociosos, tendientes a discriminar entre el suelo en desuso por abandono, de aquel que se encuentra vacante por otras razones, ya sea por especulación, conflictos familiares, problemas sucesorios y litigios societarios. Lo que sigue pretende contribuir al diseño de políticas integrales de movilización del suelo ocioso, considerando la diversidad de situaciones y, a la vez, de instrumentos, prácticas y procedimientos institucionales que podrían implementarse desde los gobiernos locales.

### **Movilización de inmuebles por saneamiento dominial**

Una manera de clasificar las estrategias de movilización de suelo es, justamente, a partir del tipo de ociosidad que presentan los inmuebles. Existe un conjunto de propiedades, por cierto, bastante numerosas, que se encuentran deshabitadas o inmovilizadas porque han sido abandonadas, no cuentan con herederos que reclamen el bien, o presentan algún problema dominial o registral. Los inmuebles ociosos bajo este cuadro de situaciones pueden ser movilizados para su desarrollo o comercialización (venta o alquiler) mediante una serie de estrategias que denominaremos movilización de inmuebles por saneamiento dominial.

Entre estas iniciativas públicas, se encuentran aquellas relacionadas con las denuncias masivas de herencias vacantes. Uno de los objetivos que persigue esta estrategia es la de incorporar al patrimonio inmobiliario fiscal aquellos inmuebles de dominio privado que no tienen aprovechamiento ni productividad alguna. La toma de posesión pública de tales inmuebles (parcelas que pueden estar edificadas o no) tiene asidero jurídico en los artículos 2441-43 del Código Civil. Asimismo, varios códigos urbanos y otras normativas locales contemplan la figura del abandono calificado como alternativa a la incorporación de bienes



inmuebles al patrimonio fiscal local. Sin embargo, este instrumento suele carecer de eficacia por la escasez o inexistencia de propietarios que declaren formalmente el abandono del inmueble. Esta falta de sentido práctico pone de manifiesto que, desde el punto de vista jurídico, se considera a los inmuebles en estado de abandono cuando existe la voluntad manifiesta de sus propietarios de que así sea.<sup>3</sup> Como esta práctica voluntaria, desde luego, no se concreta, existe una gran cantidad de terrenos y edificaciones que, a pesar de permanecer ociosas, podrían formar parte del patrimonio inmobiliario municipal, ser incorporadas a un banco público de inmuebles o movilizarse para aumentar el *stock* de oferta del mercado inmobiliario formal y contribuir así a la regulación de los precios de los inmuebles.

La defensa del abandono calificado como alternativa para poner límites a la perpetuidad del derecho real de dominio contrasta bruscamente con las necesidades emanadas del derecho a la ciudad, en la medida que se sustenta de la planificación urbana y de las acciones territoriales programáticas y operativas que alimentan la constitución formal, tanto del espacio público como del privado, para dar respuestas a los derechos colectivos de equidad y a los derechos económicos, sociales y culturales de un hábitat digno.

De todas maneras, esta situación también podría revertirse. Al detectar un inmueble en desuso y sin poseedores durante un período determinado (supóngase, cinco años), la autoridad municipal puede intimar al propietario para que exprese su voluntad de abandonarlo o no. Si se presenta y manifiesta su voluntad de poseer el inmueble, la acción se extingue y, en caso de presentar deuda fiscal, el propietario deberá pagar lo que corresponda para regularizar su situación. En caso de no acudir a la intimación judicial, el bien se declara vacante y el municipio podrá solicitar la incorporación a su patrimonio (mediante ley),

---

<sup>3</sup> El estado de abandono está integrado por dos componentes que dan significado a las causales de vacancia. Por un lado, se encuentra el componente material que refiere a la constitución fáctica sobre el bien abandonado, por ejemplo, a la edificación derruida, los terrenos baldíos sin cerramiento, la ausencia de pagos de tributos y servicios, la falta de mejoras y la ausencia de edificación. Pero el nudo crítico reposa, más bien, en el segundo componente que refiere a la voluntad expresa del propietario para despojarse del bien, pues para nuestra jurisprudencia doctrinal tal voluntad debe ser manifiesta. Esta visión homogénea y positivista del derecho real vincula a la tierra vacante con el “abandono calificado” que consiste en la imprescindible necesidad de contar con el propietario para rubricar mediante escribano el abandono del bien (Spota, 1953). Esta posición nos pone frente a un escenario que, además de negar los procesos reales imbricados en el abandono de la propiedad es de nula resonancia, además de poco práctica, pues son escasos o casi inexistentes los actos jurídicos-notariales por los cuales el dueño comparece para abandonar el inmueble de manera voluntaria.

o adquirirlo en subasta, deduciendo eventuales deudas por impago de tasas y multas acumuladas por falta de mantenimiento. De este modo, la acción declarativa de vacancia (Carballo, 2015) permite despejar un estado de incertidumbre respecto a la existencia de eventuales propietarios de inmuebles con signos evidentes de abandono.<sup>4</sup>

La ociosidad del suelo también alcanza a los inmuebles públicos de dominio privado y, en varios casos, los respectivos gobiernos locales no cuentan con un cabal registro de los inmuebles bajo su patrimonio, especialmente de los originados a partir de las cesiones de suelo, con destino a equipamiento colectivo, en los procesos de fraccionamiento y subdivisión de tierra. Por tal motivo, es imperioso realizar un censo del patrimonio inmobiliario fiscal que discrimine los inmuebles fiscales de dominio privado y los de dominio público, tanto de uso público como de uso privado. Una vez identificado y clasificado este universo, resulta también imprescindible proceder al saneamiento integral de los inmuebles fiscales carentes de titulación. Se sugiere así registrar a nombre del municipio todos los inmuebles pertenecientes al dominio privado del estado local, tanto para el uso público (por ejemplo, reservas de tierra para equipamiento comunitario), como para el uso privado (por ejemplo, reservas de tierra para políticas de suelo y vivienda). Se trata de una acción preventiva que permite erradicar la histórica y extendida práctica de poseedores informales de inmuebles que, con el correr del tiempo y a través del proceso de usucapión, derivan en la pérdida del patrimonio fiscal en manos de particulares. En algunas jurisdicciones municipales, la omisión administrativa del acto registral ha redundado incluso en la pérdida de inmuebles de dominio público, como ser plazas y espacios previstos para la circulación. Resulta así necesario identificar, en términos geográficos y normativos, aquellos inmuebles de dominio y uso público (tales como plazas, parques y espacios circulatorios)<sup>5</sup> y declararlos de “utilidad pública” en leyes nacionales, provinciales u ordenanzas municipales. De este modo, disminuye el riesgo de “intrusión” del patrimonio público, e incluso de la posibilidad de apropiación y comercialización con el desarrollo de nuevas urbanizaciones, tal como ha ocurrido en sucesivas ocasiones. Las iniciativas que promueven la visibilización del patrimonio de dominio y uso público mediante una normativa específica, permiten al fisco repeler cualquier acción posesoria por parte de particulares, sin importar los años que la posean,

<sup>4</sup> En este caso, el estado de abandono se asemejaría a lo que Paoelli, Guevara y Dondo Bühler (2015) consideran como bienes inmuebles que carecen de dueño porque nadie los reclama, los habita, ni los cuida, impidiendo el correcto desarrollo y entramado de la ciudad.

<sup>5</sup> Que pertenece a la comunidad y sobre el cual el Estado debe ejercer el poder de policía.

dada su imprescriptibilidad e inalienabilidad, y desalentar los oportunismos con la comercialización o tráfico de vacíos y/o inmuebles del Estado.

La debida documentación e inscripción de la propiedad inmueble vale asimismo para aquellos bienes que se adquieran por parte de cualquier nivel de gobierno por medio de la prescripción administrativa (Ley 24320 y Artículo 1899 del Código Civil). En tal caso, la autoridad ejecutiva deberá declarar la prescripción operada y registrar el inmueble de acuerdo con el origen de su posesión, el destino de su afectación y los requerimientos del plano de mensura (ubicación, medidas y linderos). La escrituración de tales inmuebles no requiere de intermediación judicial alguna; por el contrario, las escrituras declarativas deberán ser otorgadas por la autoridad ejecutiva correspondiente y tendrán validez para su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

El traspaso de tierras a los ámbitos locales constituye otra iniciativa valiosa para la movilización de suelo ocioso. En efecto, la administración nacional puede disponer la transferencia a título gratuito a favor de otros niveles de gobierno de aquellos bienes inmuebles que sean innecesarios para el cumplimiento de su gestión, siempre y cuando la propiedad a transferirse sea destinada al desarrollo de emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios, provincias (Ley 24146). De manera complementaria a esta norma, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha facultado en el año 2009 (Disposición N° 20/09) que la entonces Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica” deberá proceder a la identificación y transferencia de inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que pudieran ser afectados a fines sociales, productivos o contribuyan al mejoramiento habitacional de los sectores vulnerables (Godoy Carranza y Manzoni, 2012).

### **Movilización de inmuebles en estado vacante**

Los inmuebles vacantes que suelen estar baldíos o con edificación derruida en las áreas urbanas suelen estar distribuidos de manera dispersa, lo que genera problemas urbano-ambientales<sup>6</sup> en la cuadra, el barrio y la ciudad. Mayoritariamente, se encuentran en zonas con infraestructura completa y constituyen una oportunidad para aumentar la oferta formal de suelo y atender el déficit habitacional sin tener que extender las redes de servicios urbanos.

Independientemente de la localización y el nivel de cobertura de servicios de la propiedad vacante, las áreas urbanas o inmuebles en desuso, improductivos

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, de salubridad e higiene, movilidad y seguridad.

o subutilizados pueden ser movilizados mediante la declaración de utilización o desarrollo prioritario. El uso de este instrumento suele implementarse en determinadas áreas de la ciudad y tiene como objetivo revertir la situación de vacancia de parcelas no edificadas, fomentar el desarrollo de edificaciones paralizadas o derruidas, impulsar la reorganización parcelaria y/o promover la concreción de determinados usos del suelo, pudiendo el municipio establecer plazos para urbanizar y/o edificar. La declaración del desarrollo prioritario podría contribuir a revertir la ociosidad crítica que presentan ciertas localizaciones sumamente ventajosas de la ciudad en términos de accesibilidad, movilidad y servicios públicos.

El instrumento que permite movilizar el suelo ocioso, obligando a los propietarios a edificar o parcelar, pone en evidencia cómo la regulación del suelo urbano debe posicionarse por encima de la propiedad privada. Por medio de una normativa específica (ley u ordenanza) se propugna así el aprovechamiento del suelo ocioso en áreas de la ciudad dotadas de infraestructura y servicios urbanos.

No obstante, para lograr una mayor eficacia debe complementarse el uso de este instrumento con la aplicación de alguna herramienta fiscal que grave específicamente la ociosidad del inmueble. En tal sentido, una de las figuras más extendidas en el país es el impuesto al suelo libre de mejoras. Como la mayoría de los municipios no tienen potestad sobre la fijación del impuesto inmobiliario, pueden recurrir a la imposición de una alícuota progresiva a la vacancia sobre la tasa de servicios urbanos.<sup>7</sup> Esta sanción a la propiedad vacante debería ser progresiva en el tiempo por un plazo determinado y, en caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no sea cumplida, los gobiernos locales podrían declararla de utilidad pública y proceder a la expropiación del inmueble de acuerdo con el valor indemnizatorio que corresponda.

Esta batería articulada de instrumentos de movilización de inmuebles vacantes suele estar presente en la legislación de diferentes niveles de gobierno en numerosos países. En la Argentina, el Proyecto de Ley de Usos del Suelo y Hábitat de la Provincia de Santa Fe, que llegó a tener media sanción parlamentaria, contenía estas herramientas para revertir el problema de la vacancia. De haberse sancionado, su eficacia podría haberse visto limitada por la desactualización que presentan los valores fiscales respecto a los valores de mercado de las propiedades. Es decir, la amplia brecha entre ambos valores determina que

---

<sup>7</sup> En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat determina que los municipios podrán aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

la progresividad temporal de la alícuota sobre los inmuebles vacantes no surta efecto a raíz de la desactualización del avalúo fiscal que oficia de base imponible.

Otro problema para movilizar los inmuebles vacantes refiere a la ausencia o lentitud en los procesos de judicialización ante la falta de pago de tributos, multas y contravenciones. Estas dificultades también relativizan la efectividad respecto al castigo y la sanción ante la evasión tributaria y demás obligaciones contenidas en el ejercicio de la propiedad.

### **Movilización de suelo en esquemas asociativos de desarrollo urbano**

La conformación de mecanismos y modalidades de gestión asociada también podrían contribuir a la movilización de suelo ocioso y la concreción de usos del suelo en determinadas porciones de la ciudad, especialmente en las que cuentan con grandes vacíos urbanos.

No obstante, la falta de madurez asociativa, o bien la ausencia de una cultura que involucre inmuebles en una operación relacionada con el desarrollo urbano-territorial desde una perspectiva integral, impide aflorar institutos vitales para la movilización de bienes inmuebles sin provecho alguno, como los son, por ejemplo, los convenios urbanísticos, los consorcios de urbanización social, las corporaciones y/o empresas públicas y los entes y/o sociedades mixtas (Reese, 2011). Este tipo de iniciativas son poco utilizadas, y son escasos los municipios argentinos que promueven la reactivación del suelo vacante mediante operaciones inmobiliarias que abarquen una conjunción de voluntades entre el Estado, los propietarios o herederos de propietarios, sumando, en ciertos casos, a los desarrolladores e inversores inmobiliarios.

Son múltiples las causas vinculadas a la escasez de implementación de estas estrategias asociativas del desarrollo urbano. En términos generales, el común denominador radica en la falta de conocimiento sobre las bondades de una operación consorciada entre diversas áreas/entes estatales y los particulares (propietarios, desarrolladores, financistas). En términos particulares, y específicamente en lo que refiere a los actores gubernamentales, los gobiernos locales suelen carecer de recursos (humanos, técnicos y monetarios) y capacidad de gestión para la toma de iniciativa, conformación y consecución de la modalidad de gestión asociativa de que se trate.<sup>8</sup> Por otra parte, los propietarios y/o

---

<sup>8</sup> Las agendas de gobierno suelen estar colmadas de demandas sociales y abocadas a la gestión diaria o de coyuntura, colocando a estas estrategias de desarrollo urbano asociado al final de las prioridades.

poseedores con derechos adquiridos de los inmuebles vacantes pueden carecer de recursos materiales o mostrarse renuentes de afrontar, por cuenta propia, los requisitos mínimos para transferir o vender el inmueble: carencia de servicios mínimos, ausencia de presupuestos mínimos para lograr una declaratoria de herederos o falta de recursos económicos para sanear o liquidar la sociedad de la que otrora formaron parte. Aun teniendo el inmueble formalmente saneado para la realización de cualquier tipo de operatoria, la desconfianza o resistencia para involucrarse en una modalidad que incluya el patrimonio inmobiliario como parte de la sociedad, no es un tema menor. Las estafas reales o basadas en mitos inhiben a los propietarios a participar en estos procesos asociativos, aun sabiendo sobre el riesgo latente de que el inmueble pueda ser intrusado y, en ciertos casos, rematado por falta de pago. Es el Estado el que, inexorablemente, tendrá que poner en marcha el andamiaje de los esquemas asociativos del desarrollo urbano, generando sujetos promotores de enunciación colectiva que visibilicen estas operaciones. También tendrá que convocar y crear gestores capaces de impulsar consensos, garantizar la igualdad de condiciones en los procesos de negociación, facilitar los procesos de titulación y regularización dominial, impedir la existencia de “letra chica” en los contratos, además de ser claro y preciso respecto a la distribución de costos y beneficios involucrados en el proyecto asociativo.

## **Palabras finales**

A lo largo de este trabajo se han sintetizado algunos efectos derivados de la propiedad inmueble vacante en los mercados de suelo, la cuestión habitacional y el desarrollo urbano. La restricción de la oferta efectiva de suelo (y su impacto en precios), la imposibilidad de regular los usos del suelo, y las consecuencias negativas en las formas actuales de expansión urbana han sido los principales aspectos destacados. Este desarrollo inicial ha intentado poner de relieve por qué el suelo ocioso continúa siendo uno de los principales problemas de la agenda urbana en la actualidad, y a la vez, un desafío que presenta innumerables oportunidades de desarrollo urbano y habitacional para los gobiernos locales. Luego, se han desarrollado algunas iniciativas públicas e instrumentos normativos capaces de revertir esta situación de “derroche urbano” vinculado a la ociosidad del suelo. Las estrategias de movilización de inmuebles en estado vacante, con alguna irregularidad (o estado de incertidumbre) dominial y de vacíos urbanos bajo ciertas modalidades asociativas pretenden dar un paso más

allá del análisis inicial con propuestas concretas (y sustentadas en los respectivos marcos jurídicos) para la toma de iniciativas públicas para revertir esta deuda pendiente de la planificación y gestión territorial.

Las administraciones públicas locales son, sin lugar a dudas, los actores con mayor capacidad para revertir el estado vacante y de abandono de los bienes inmuebles. Sin embargo, las iniciativas locales han sido escasas y con magros resultados. Factiblemente, estas causas respondan a la conjunción de una exigua regulación normativa sobre el mercado inmobiliario, agravada por la falta de interiorización de la problemática por parte de los hacedores de políticas urbanas y normas administrativas, incapaces de lograr procesos dinámicos y eficaces de movilización de suelo urbano. Como resultado de estos factores, buena parte del suelo ocioso queda a disposición de la especulación o de las prácticas de apropiación por parte del sector privado en general, y de los desarrolladores inmobiliarios en particular. Para estos actores de mercado, “sacarle partido” a la situación de abandono constituye una oportunidad que el *laissez faire* de la administración pública posibilita.

El Estado es el actor legitimado para tomar posesión de la tierra vacante, aquel con capacidades normativas e institucionales suficientes tendientes a regular y desalentar, mediante instrumentos tributarios, urbanísticos y ambientales, aquellas prácticas que se apropian de la tierra abandonada o benefician de la tierra en “engorde”. Para ello, la legitimidad formal que le confiere el imperativo de la ley a las administraciones públicas se debe traducir en acciones concretas que materialicen, por medio de instrumentos y herramientas de gestión como las planteadas en este artículo, la movilización efectiva del suelo ocioso, ya sea vacante, abandonado, en desuso, improductivo o subutilizado. La jerarquía emanada del Código Civil de la Nación, por el cual se subordina el aprovechamiento y uso de la propiedad privada a las normas administrativas en cada jurisdicción (art. 1970), da sustento jurídico al accionar estatal en lo que refiere a este aspecto sustancial de las agendas urbanas que procuren revertir las prácticas espurias y especulativas con suelo urbano. Asimismo, y como lo sugiere Clichevsky (2010), las tierras no ocupadas y/o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, y las políticas sobre tierra vacante deben enmarcarse en la política urbana general y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad.

En suma, la asignatura pendiente para las gestiones y administraciones de gobierno es poder visibilizar de manera sistémica la relación causal entre movilización de suelo ocioso con la mejora en las condiciones de vida de su comunidad, especialmente de los sectores afectados por la escasez de suelo para

finés habitacionales, productivos, urbanísticos y ambientales. Por lo tanto, es necesario recurrir a los instrumentos y herramientas desde una visión integral y de conjunto, diversificando y haciendo efectivas las estrategias de intervención, entre otras cuestiones, para condicionar la especulación inmobiliaria y la perpetuidad del dominio abandonado a los usos del suelo que se determinen en relación con la función social y ambiental de la propiedad. Movilizar el suelo ocioso es, en definitiva, garantizar materialmente los postulados impuestos por los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, salvaguardando el derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- Baer, Luis (2012). “Mercados de suelo y producción de vivienda en la RMBA. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad”. *RIURB. Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n° 8.
- Bianchi, Alberto (1996). “Algunos aspectos constitucionales de la extinción del dominio sobre bienes inmuebles por declaración judicial de abandono”. *La Ley*, n° 59.
- Carballo, Franco Marcelo (2015). Proyecto de Ley Acción Declarativa de Vacancia. Presentación en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (2010). “¿La utilización de suelo vacante tiene posibilidades de disminuir las desigualdades socio-territoriales? Respuestas y redefinición de políticas de suelo”. XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Godoy Garraza, Gastón y Manzoni, Manuel (coords.) (2012). *Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana: marco normativo y estrategias jurídicas*. Jujuy: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Paolinelli, Jorge; Guevara, Tomás Alejandro y Dondo Bühler, Mariana (2015). “El problema de los inmuebles urbanos ociosos. Fundamentos de una propuesta de regulación para los municipios argentinos”. *Teuken Bidikay*, n° 4, pp. 88-106.



- Reese, Eduardo (2011). “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”. *Carajillo de la Ciudad. Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad*, año 3. Disponible en [https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10\\_art4.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm).
- Vega, Daniel (2006). “El silencio de los invisibles”. *Travesías institucionales*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Saskia, Sassen (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Spota, Alberto (1953). *¿Cuándo hay abandono de la propiedad por el cual el Estado la adquiere?*, pp. 227-237. Buenos Aires: Jurisprudencia Argentina, N° 5234.



# Capítulo 2

## Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera<sup>1</sup>

*Santiago Bachiller*

### **Introducción**

El texto que a continuación presento es fruto de un estudio etnográfico focalizado en asentamientos surgidos mediante ocupaciones de tierras en Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut, Argentina). En este capítulo propongo una reflexión sobre la centralidad de las tomas de tierras en la conformación histórica del entramado urbano comodorense. Asimismo, voy a dirigir mi análisis en cómo la producción de petróleo condicionó la clasificación material y simbólica del espacio local, determinando que las dificultades de acceso “legal” al suelo y a la vivienda hayan sido una constante a lo largo

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar fue publicada en el Dossier “Petróleo y sociedad en la Patagonia Argentina” en la revista *Identidades* (2016). Por otra parte, el proyecto de investigación del cual se desprende el capítulo fue financiado por la Agencia Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, y concluyó con la publicación del libro: *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*. Bachiller, Santiago (ed.). Miño y Dávila y UNPA EDITA. Buenos Aires, Argentina, 2015.

de las décadas. Según el último censo nacional del 2010, la Argentina padece un déficit habitacional que alcanza unas 3.5 millones de viviendas, lo cual equivale al 28% de los hogares (*Infobae*, 2015). Entiendo a las ocupaciones de tierras como una modalidad específica de un fenómeno más amplio (el déficit habitacional); asimismo, en este trabajo pretendo vincular los orígenes de las tomas con la especificidad comodorense, es decir, con un modelo de desarrollo monoprodutivo basado en la extracción de hidrocarburos. Siguiendo a Abramo (2009), es posible afirmar que existen tres modalidades principales de coordinación social de acceso al suelo urbano. Las formas convencionales de apropiación del espacio urbano tienen al Estado y al mercado como actores centrales; ambas se apoyan en un marco normativo que regula los modos de apropiación y uso del suelo. La tercera modalidad suele ser definida como la “lógica de la necesidad”: millones de personas en el mundo deben apelar a la informalidad (de la cual la ocupación irregular de tierras es solo una de sus tantas versiones), pues sus posibilidades de acceso formal al suelo son nulas. Consecuentemente, el capítulo se articula en torno a tres apartados: las políticas urbanas en materia de acceso al suelo urbano, el accionar del mercado constructor/inmobiliario y las tomas de tierras. El análisis de la gestión gubernamental en materia de tierras urbanas a lo largo de la historia comodorense, junto con las estrategias empresariales del mercado constructor e inmobiliario, nos permitirán una primera explicación de las tomas de tierras como consecuencia de las limitaciones en el acceso formal al suelo urbano que afectan a los sectores populares de la ciudad. Por último, el tercer eje gira en torno a la “lógica de la necesidad”, su epicentro son las dinámicas de apropiación colectiva de ciertas zonas de la ciudad, protagonizadas por quienes deben apelar a las ocupaciones de tierras como forma de “resolver” sus problemas habitacionales.

## **¿Una tradición local? Las ocupaciones de tierras en la historia comodorense**

Comodoro Rivadavia es una ciudad patagónica que posee unos 200.000 habitantes, y que se ubica en el corazón de una de las mayores cuencas hidrocarbúferas del país. El petróleo no solo sobredetermina la economía local, sino que también incide en el conjunto de la vida social comodorense. La producción de petróleo es sinónimo de una fuente de riqueza que, de hecho,

se manifiesta en tasas muy positivas respecto del empleo y la pobreza.<sup>2</sup> No obstante, quienes se dedicaron a investigar sobre las particularidades de las sociedades petroleras argumentan que en ellas la abundancia convive con una feroz desigualdad, con el desmoronamiento de la cohesión social (Gledhill, 2008; Reyna y Behrends, 2001); es “la maldición del petróleo” que, como intentaré demostrar, también alcanza a Comodoro Rivadavia. En este capítulo voy a priorizar una dimensión específica de dicha desigualdad: las dificultades de acceso al suelo urbano que afectan a los sectores populares.

Intentado comprender cómo la desigualdad propia de un modelo de desarrollo basado en la extracción de hidrocarburos se traduce en el espacio urbano, en otro trabajo recuperé la noción de “espacio de los flujos” propuesta por Manuel Castells (Bachiller *et al.*, 2015). En un contexto de intensificación del proceso de globalización, este concepto destaca la organización de la sociedad contemporánea en torno a una serie de redes de producción que, mediante las telecomunicaciones, conectan en una escala planetaria al capital, a las informaciones estratégicas, y a los miembros de una élite cosmopolita. Las ciudades serían nodos que se posicionan jerárquicamente al interior de una red específica de producción, mientras que cada nodo posee sus respectivos territorios subordinados. La red que aquí me interesa destacar se encuentra determinada por la producción mundial de petróleo, e inscribe a Comodoro Rivadavia como uno de sus múltiples nodos. La noción de “espacio de los flujos” permite comprender que los procesos de tomas de tierras se encuentran condicionados por los vaivenes de una actividad que responde a lógicas que exceden el ámbito local, e incluso en ocasiones también al nivel nacional. Como veremos en este trabajo, en Comodoro existe una correlación entre los “*booms* petroleros” (es decir, los momentos en los que el precio internacional del barril de petróleo se dispara), la llegada de cientos de migrantes atraídos por las oportunidades laborales, el encarecimiento del precio del suelo urbano (que afecta al conjunto de los sectores populares, más allá de su lugar de procedencia), y las tomas de tierras.

El descubrimiento de petróleo en 1907 condicionó el perfil productivo y la evolución del entramado urbano comodorense. Durante las primeras décadas, la ciudad se expandió hacia la zona norte, en función de la proliferación de campamentos (por lo general petroleros). Entonces, el principal modo de acceso “legal” al suelo urbano se limitó a la inserción laboral en tales campamentos,

---

<sup>2</sup> En 2011 Comodoro Rivadavia fue la tercera ciudad del país con más empleo (45,3%), mientras que solo otras tres urbes tuvieron mejores resultados en materia de pobreza (*El Patagónico*, 24 de febrero de 2012).

construidos por empresas que no solo proporcionaban un puesto laboral, sino que también facilitaban la vivienda a sus empleados. Por otra parte, tras solicitar el permiso correspondiente, dichos campamentos se afincaron en tierras fiscales. Las respuestas por parte de un gobierno central con sede en Buenos Aires y, por consiguiente, con escasa capacidad de controlar una zona tan remota frecuentemente se hicieron esperar durante años; es un primer dato que ilustra cómo la ocupación de tierras es una práctica extendida que no se limita a los sectores populares, y que además remite a las épocas fundacionales de la ciudad.

La mayor transformación que experimentó la espacialidad urbana comodorense se produjo con la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), quien facilitó la explotación petrolera a empresas privadas. En Comodoro se suele recordar a dicha época como el primer “boom petrolero”. Entonces, en la zona norte surgieron nuevos campamentos que hoy se conocen como los barrios Castelli, Laprida, etcétera. Por sobre todas las cosas, la llegada de migrantes procedentes del sur de Chile y del noroeste argentino condujo a la ocupación de tierras en la zona sur y oeste; sobre las laderas del cerro comenzaron a surgir lo que actualmente conocemos como los “barrios altos” (San Martín, Pietrobelli, La Floresta, etcétera). Fue en tales años que las ocupaciones se tornaron masivas. A su vez, tales migrantes eran quienes no accedían a empresas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) o Shell, por lo que sus posibilidades de acceso “legal” al suelo urbano y a la vivienda se veían muy reducidas. El peso de dichas tomas en la espacialidad urbana ha sido enorme: la mayor parte de los actuales barrios populares, especialmente en la zona sur y oeste, crecieron mediante las dinámicas de tomas de tierras y autopromoción de la vivienda. Tal es así que hoy en día, el 75% de la población reside en dicha área (Bachiller *et al.*, 2015).

En la segunda mitad del siglo xx, la desigualdad ya se expresaba en el espacio urbano a través de una fuerte diferencia en los canales de acceso al suelo y a la vivienda entre las distintas unidades territoriales. Así, los campamentos/barrios de la zona norte, especialmente aquellos ligados con la empresa estatal YPF, tuvieron claras ventajas en materia de recursos e infraestructura, así como otorgaron beneficios habitacionales para sus trabajadores. Al mismo tiempo, la desigualdad histórica también se expresó al interior de las unidades territoriales. En los campamentos empresariales la desigualdad urbana supuso reproducir en el espacio barrial las jerarquías laborales. Es decir, las empresas delimitaron claramente el espacio: alojaron en las mejores zonas y viviendas al personal jerárquico, y relegaron a los operarios a las áreas más desfavorables. Por otra parte, a lo largo de las décadas surgieron nuevos barrios, tanto por iniciativa estatal como

del mercado constructor. Un porcentaje significativo de tales barrios fueron creados en función de un criterio corporativo; así, el ser empleado de alguna institución estatal (policía, personal sanitario, de la educación, etcétera), el ser afiliado a ciertos gremios (camioneros, petroleros, etcétera), o la inscripción en determinadas cooperativas fueron la llave de acceso a la vivienda. Para la masa de los sectores populares que no contó con tales privilegios de pertenencia, la ocupación de tierras continuó siendo el único medio disponible para cumplir con el sueño de una vivienda “propia”.

En las desigualdades ligadas con un modelo de desarrollo monolítico basado en el petróleo, la brecha salarial ocupa un lugar central. En 2013 los salarios medios de las remuneraciones en el sector petrolero de Comodoro Rivadavia duplicaron el salario promedio del total de los sectores en la ciudad. Así, Usach y Freddo (en Bachiller *et al.*, 2015) calculaban que en dicha época el 10% más rico de la población ocupada percibía un ingreso 30 veces superior al del 10% de los trabajadores más pobres (es de notar que no estamos incluyendo en estas cifras a quienes no poseen un empleo). Por otra parte, en una ciudad cuyos precios se encuentran moldeados por el mundo del petróleo, el costo de vida en la ciudad patagónica es uno de los más altos del país. En 2013, en Chubut una familia tipo precisaba 5787,98 pesos para no ser pobre; en Comodoro, dicha canasta familiar (que no calcula los precios relacionados con la vivienda) se disparaba a los 9330,85\$ (*El Patagónico*, 3 de enero de 2013). Desde ya que estas diferencias afectan especialmente a la mayor parte de la población que, de hecho, no goza de un salario propio del mundo del petróleo.<sup>3</sup>

Las desigualdades se intensifican en lo que respecta al acceso al suelo y a la vivienda. En Comodoro, los precios del mercado inmobiliario corren en sintonía con la renta petrolera, mientras que para la mayoría de la población los ingresos evolucionan a un ritmo mucho más lento. Así, el alquiler de los departamentos de uno o dos ambientes en enero de 2015 oscilaba entre los 3000 y los 8000 pesos, lo que representaba uno de los valores más altos del país (*El Patagónico*, 18 de enero de 2015). A su vez, la influencia de la producción de petróleo en el precio de los alquileres es especialmente significativa, pues es en dicha condición que se encuentra gran parte de los sectores populares que termina decantándose por la toma de tierras como forma de lidiar con un mercado del suelo expulsor. En Comodoro Rivadavia, los alquileres bailan al ritmo del petróleo, y ello es así pues el 70% de las propiedades del mercado en

---

<sup>3</sup> El sector petrolero y sus servicios relacionados emplea en torno al 19% de los ocupados de la ciudad (Bachiller *et al.*, 2015).

alquiler son cooptadas por las operadoras petroleras de la zona (*El Patagónico*, 29 de noviembre de 2009). De modo similar, en una nota periodística del año 2012, se calculaba que el metro cuadrado en el centro de la ciudad llegaba a los 3000 dólares, una cifra que se aproximaba a los precios de Puerto Madero (la zona más opulenta del país) (*El Patagónico*, 6 de diciembre de 2012). Las dificultades se incrementan si sumamos otros obstáculos como, por ejemplo, el lugar mínimo que ocupa el sistema de créditos hipotecarios en el país. En definitiva, los precios prohibitivos de un mercado inmobiliario sobredeterminado por la industria petrolera representan el primer factor a la hora de explicar las recurrentes tomas de tierras en la historia local.

La ausencia de políticas estatales en materia de regulación del precio urbano (tema que profundizaremos luego), desencadenó un proceso de fuerte segregación espacial. La segregación se expresa en la proliferación de emprendimientos inmobiliarios bajo un formato de barrios cerrados, y más aún en el crecimiento de Rada Tilly, municipio autónomo que se localiza a 12 kilómetros de distancia de Comodoro y que funciona como un barrio residencial de la ciudad. Comparando entre los censos del 2001 y 2010, Rada Tilly fue el municipio que más creció en la provincia de Chubut (un 45%). Ahora bien, en Rada Tilly no se han verificado ni tomas de tierras ni construcción de planes de viviendas por parte del Estado. Por el contrario, tal incremento poblacional desmedido en tan corto tiempo refleja un intenso proceso de segregación socioresidencial, mediante el cual las clases con mayor capacidad adquisitiva de Comodoro (mayormente vinculadas al mundo del petróleo) se han trasladado a dicha villa balnearia.

Con la recuperación de los indicadores socioeconómicos nacionales y, por sobre todas las cosas, coincidiendo con un nuevo “boom petrolero” (en junio de 2008 el barril de petróleo trepó a los 133,9 dólares), entre el 2005 y el 2010 la ciudad patagónica vivió un nuevo crecimiento vertiginoso. Entonces, las tomas se masificaron incluso en el norte de la ciudad, alterando el patrón tradicional de ocupación diferenciada del espacio, donde la predominancia de las ocupaciones y la autoconstrucción de viviendas se concentraron en la zona sur-oeste. Si comparamos la evolución poblacional entre los censos nacionales de 2001 y de 2010, observamos que la ciudad incrementó su población un 29% (se trata de un porcentaje muy superior al crecimiento del país y de la provincia, que fueron del 10% y del 23% respectivamente). Dicho crecimiento no se correspondió con una densificación de los barrios preexistentes y consolidados de la trama urbana, sino principalmente a una expansión hacia los espacios periféricos mediante ocupaciones de tierras y la autopromoción en la construcción de las viviendas (Bachiller *et al.*, 2015).



Una de las particularidades de Comodoro respecto de otras ciudades, parecería consistir en la fuerte diferenciación en el tipo de construcción de las viviendas que se observa al interior de los barrios que nacieron mediante ocupaciones masivas de tierras. Especialmente cuando pasaron los años y las construcciones se consolidaron, estas áreas no suelen ser homogéneas, sino que las viviendas tipo rancho suelen intercalarse con auténticas mansiones. Al respecto, vale la pena recordar la distinción entre desigualdades estructurales y dinámicas (Fitoussi y Rosanvallon, 1997). Las primeras constituyen las formas más tradicionales de desigualdad, marcadas por la jerarquía de los ingresos entre categorías sociales (básicamente, entre obreros y ejecutivos). En cambio, las “nuevas formas de desigualdad” son más dinámicas, implican recalificaciones de diferencias dentro de categorías que anteriormente eran homogéneas. Al estar muy vinculadas con accidentes en las trayectorias, refieren a cómo personas que provienen de un mismo sector social y poseen cualificaciones idénticas se distancian socioeconómicamente en función de ciertos “golpes de suerte”. En Comodoro, las desigualdades dinámicas se canalizan a partir del ingreso al mundo del petróleo. Los vecinos asistieron a una misma escuela, compartieron los mismos espacios barriales y una trayectoria vital similar; sin embargo, muchos de quienes consiguieron empleos en el petróleo construyen viviendas fastuosas sin mudarse de barrio.

## **¿Un vínculo fallido? Suelo urbano y gestión gubernamental en la historia comodorense**

Evidentemente, el Estado (ya sea en el nivel municipal, provincial o nacional) es un actor clave en la producción y reproducción de las desigualdades urbanas. En este sentido, el primer factor a considerar es el siguiente: si algo caracteriza a la historia de la gestión gubernamental comodorense en materia de acceso al suelo, es la ausencia de planificación. En las primeras décadas de existencia de la ciudad, la dependencia encargada de fiscalizar el acceso al suelo se localizaba en Buenos Aires, es decir, a casi 2000 kilómetros de distancia; en aquellos tiempos se instauró una tradición local, de acuerdo a la cual primero la población ocupaba el suelo y después llegaba el Estado (que a lo largo de la historia alternó políticas de regularización, desalojos, una actitud de total apatía frente a los asentamientos que surgieron de tomas de tierras, etcétera).

La lectura de las tomas como una “usurpación ilegal” ha sido recientemente fomentada por las últimas gestiones municipales. Si las primeras intervenciones

estatales en la zona visualizaron a la ocupación del territorio como una forma de “hacer patria”, con el transcurso de las décadas, y a medida que la competencia por el espacio urbano aumentaba, el fenómeno se fue redefiniendo en términos de “usurpación”. A partir de entonces, el derecho de propiedad establece una frontera que separa y coloca a quienes son tildados como “legales” en un campo social de no ciudadanía; estas definiciones normativas obstaculizan las posibilidades de urbanizar las decenas de asentamientos que se desparrraman por todo Comodoro Rivadavia.

Una manera de caracterizar la evolución de las intervenciones estatales en materia de acceso al suelo urbano consiste en analizar el derrotero de las ordenanzas municipales. El sentido común local afirma que el Estado privilegia a los migrantes respecto de los comodorenses a la hora de entregar lotes y/o viviendas; no obstante, un denominador común detectado en el trabajo de campo y que se repite en la historia local, consiste en la organización de las sucesivas ordenanzas municipales de acuerdo con un sistema de puntaje que otorga prioridades a los argentinos sobre los extranjeros, y que luego discrimina entre los argentinos según el tiempo de residencia en la ciudad. En la ciudad hay un consenso generalizado sobre la justicia de este criterio basado en el tiempo de residencia. Lo que dicho sentido común silencia es que, ante un alza del precio internacional del barril de petróleo, Comodoro indefectiblemente atrae a miles de migrantes que deben esperar muchos años para convertirse en posibles compradores de un lote a precio fiscal. Este tipo de legislación, junto con los precios prohibitivos del mercado inmobiliario, condena a dichas poblaciones a iniciar un proceso de toma de tierras.

El principal constructor de viviendas estatales en la ciudad es el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Entre fines de 2011 y mediados de 2014, el IPV entregó 422 viviendas en Comodoro Rivadavia (*La Petrolera*, 2014). Evidentemente, se trata de una cifra insignificante respecto de las dimensiones del problema habitacional. No contamos con una estadística certera sobre la población que reside en asentamientos en Comodoro; sin embargo, a principios de 2014 el intendente declaró que existen unas 4800 “usurpaciones” en la ciudad (*El Patagónico*, 23 de enero de 2014). Calculando que una familia tipo se compone de 4 integrantes, llegaríamos a la siguiente conclusión: Comodoro contaría con unos 20.000 “usurpadores”. En otro artículo periodístico, esta vez de septiembre de 2015, el secretario de Tierras afirmaba que la demanda de lotes se incrementa año tras año; en aquel entonces, más de 8000 solicitudes coexistían con una preocupante escasez de lotes fiscales disponibles (*El Patagónico*, 26 de septiembre de 2015). El mismo secretario fue quien sostuvo

que prácticamente todos los solicitantes eran comodorenses; para comprender la magnitud del fenómeno debemos recordar que los migrantes, es decir, un porcentaje muy significativo de la población, no fue incluida en estas cifras. A su vez, a lo largo del trabajo de campo, quienes protagonizaron tomas de tierras recurrentemente justificaron su decisión recordando que habían iniciado un expediente solicitando tierras, y que la ocupación se produjo tras años de espera y de padecimientos habitacionales sin obtener una respuesta estatal. Finalmente, entre 2012 y 2014 la Subsecretaría de Tierras y Hábitat entregó 4700 lotes (no viviendas, y no necesariamente con servicios). Vale la pena considerar que miles de personas, entre las cuales se incluyen las familias que recibieron dichos lotes, escapan al mote de “usurpadores”, ya que gozan de reconocimiento oficial (como un documento de derecho ocupante o el título de propiedad) en lo que respecta a la tenencia de su vivienda; no obstante, esta población también suele residir en asentamientos que carecen de servicios básicos y de infraestructura urbana.

La potestad de entregar lotes, construir viviendas y urbanizar barrios, permite acumular un enorme poder tanto en lo que respecta a la gestión de recursos económicos como a la generación de lealtades políticas, motivo por el cual dependencias encargadas de definir los modos de acceso al suelo urbano tradicionalmente fueron percibidas como la posibilidad de controlar una codiciada “caja política”. No es de extrañar entonces que a lo largo de la historia de la ciudad decenas de denuncias por corrupción hayan involucrado a dichas dependencias. Los escándalos más recientes se produjeron en 2015: como consecuencia de múltiples denuncias de asignación y ventas ilegales de tierras y/o viviendas, la justicia ordenó una serie de allanamientos en la Secretaría de Tierras y en el IPV. Más aún: el capital relacional tradicionalmente jugó un papel central en la selección de destinatarios de las escasas políticas de vivienda para Comodoro Rivadavia. Las clases medias, que de hecho poseen una cierta capacidad de ahorro, aprovechan sus contactos personales y terminan convirtiéndose en los beneficiarios de las entregas discrecionales. Así, cuando muchos “Nacidos y Criados”<sup>4</sup> demonizan a los sectores populares como “ilegales” responsables de la proliferación de asentamientos, silencian cómo estas modalidades de corrupción desvían recursos que deberían tener a los sectores subalternos como destinatarios. Por otra parte, las denominadas “tomas VIP”,

---

<sup>4</sup> La categoría de “Nacidos y Criados” es central en la vida social local. Se trata de una categoría nativa que presupone que quienes “son del lugar” (quienes llevan más tiempo residiendo en la ciudad, quienes realizaron una serie de “sacrificios” soportando la hostilidad del clima y construyeron un sitio anteriormente despoblado) deberían gozar de ciertos privilegios.

protagonizadas por empresarios locales, nos recuerdan que las ocupaciones de tierras no son una prerrogativa de los sectores populares.

Históricamente, la política local de tierras, cuando la hubo, fue errática. Se producen bruscos cambios cuando el director de una dependencia es reemplazado, más aún cuando asume un nuevo intendente que, indefectiblemente, incorpora a “su gente” en los distintos cargos. Las decisiones políticas se rigen por una temporalidad marcada por el calendario electoral, atentando contra toda posibilidad de planificación. En el mismo sentido podemos señalar la falta de coordinación de las distintas dependencias municipales. Cada delegación funciona como una isla, como un compartimiento estanco, con lo cual el trabajo implementado por una dependencia puede ser contrarrestado por otras unidades. De modo similar se observa una ausencia de criterios de urbanización; en el mejor de los casos la lógica predominante ha sido la de construir vivienda, no así barrios ni instituciones. Asimismo, la falta de planificación es sinónimo de irracionalidad económica, pues es mucho más costoso reubicar que planificar el asentamiento de la población.

Un párrafo aparte merece el Poder Judicial y su capacidad de condicionar las dinámicas de ocupación de tierras. La municipalidad y el Poder Judicial reproducen los criterios hegemónicos locales de espacialidad urbana, en función del cual las tomas son más condenadas si se producen en un terreno privado respecto de uno público. La gente está al tanto de dichos criterios, y entonces privilegia los terrenos fiscales a la hora de afincarse.

En los últimos años no se produjeron nuevas ocupaciones masivas de tierras en Comodoro. La caída del precio internacional del barril del petróleo por debajo de los 30 dólares es el primer factor que explica por qué se frenaron las tomas. El segundo eje a considerar son los avances logrados por la Secretaría de Tierras en su capacidad para controlar el terreno respecto de épocas pasadas. Hoy en día no se verifican tomas masivas, sino ocupaciones puntuales de individuos o familias que, en caso de ser detectados y si no logran consolidar rápidamente su residencia, son desalojados. De tal modo, los esfuerzos de la Secretaría de Tierras se concentran en impedir nuevas ocupaciones, mostrando una desidia absoluta frente a la mayoría de los asentamientos que surgieron a partir de tomas. No se producen desalojos masivos, pero se abandona a miles de personas en una situación de precariedad condenatoria.

## **Un actor más que relevante en las posibilidades de acceso al suelo urbano de los sectores populares: el mercado constructor e inmobiliario**

A lo largo de la historia de la ciudad patagónica, la ausencia de planificación convivió con una nula regulación estatal respecto al control de los usos del suelo urbano, elemento que favoreció la total libertad de acción del mercado constructor. Como se sostuvo previamente, la falta de regulación estatal, junto con un modelo productivo monopolizado por la extracción de hidrocarburos, conlleva a que Comodoro sea una de las ciudades más costosas del país en materia de compra o alquiler de lotes/viviendas. En una entrevista realizada en 2013, quien entonces ocupaba la presidencia de la Cámara Inmobiliaria local confirmó nuestro parecer:

*Comodoro depende del tema del petróleo, es un poco más caro porque esto se acostumbra a esos salarios. En Comodoro Rivadavia no hay entidades públicas... Nosotros guiamos un poco al propietario, nosotros conocemos y tratamos de imponer los valores de plaza (...). Hubo una época de gran demanda de propiedades y venían y alquilaban lo que había.*

Por consiguiente, Usach y Freddo sostienen que “para la adquisición de un terreno en el mercado inmobiliario se requiere 150 veces el salario medio de un trabajador, 245 salarios medios para la compra de un departamento y 141 para la obtención de una casa” (citado en Bachiller *et al.*, 2015: 115-116).

La regulación mínima del espacio urbano conllevó a que el diseño de la ciudad haya quedado libre a la acción de una serie de empresas constructoras e inmobiliarias que despliegan estrategias inversoras y ofrecen productos inmobiliarios que no apuntan a lidiar con el déficit habitacional, sino a obtener la mayor tasa de ganancia (Ruiz *et al.*, 2014). Dichas empresas inmobiliarias no cubren la totalidad del territorio, sino que se han focalizado en las áreas que les garantiza una mayor rentabilidad, despreocupándose por la edificación en los barrios populares. Así, frecuentemente las necesidades habitacionales de los sectores populares no se resuelven a través del Estado, pero tampoco mediante las empresas constructoras. Por otra parte, la ausencia de regulación estatal también dio pie a numerosos casos de especulación inmobiliaria, procesos que recrudecen la situación de emergencia habitacional. Especialmente grave ha sido el surgimiento de asentamientos en antiguos campos que, con el crecimiento urbano, quedaron dentro del ejido municipal. Infringiendo los códigos urbanísticos, los propietarios obtienen enormes ganancias al lotear y vender, o

al fomentar las tomas para luego negociar con la municipalidad la cesión a los ocupantes; en uno y otro caso, el precio de venta ya no se rige por los valores suburbanos, sino por los precios del mercado urbano.

La municipalidad local ha promovido la naturalización del mercado. En tal sentido, la Secretaría de Tierras vende lotes aproximadamente a un 50% del valor de mercado; el punto a resaltar es que el precio se encuentra zonificado en función de la espacialidad urbana impulsada por el mercado inmobiliario. Es decir, la municipalidad no interviene buscando disminuir las desigualdades que el mercado genera, sino que establece el precio del lote fiscal dando por válidos los criterios territoriales del propio mercado, a los cuales luego les resta un 50% de su valor. Por sobre todas las cosas, la naturalización del mercado se liga con la no intervención estatal ante la sobrevaluación del precio del suelo urbano disponible en el mercado respecto del valor fiscal. Es en los terrenos, y no en la vivienda, donde el precio de venta del mercado excede de forma exponencial al valor de venta fiscal (Freddo y Usach en Bachiller *et al.*, 2015). Las principales empresas constructoras e inmobiliarias adquieren suelo a precios módicos para luego incrementar desorbitadamente el precio de venta de cada unidad habitacional.

Desde la municipalidad se suele asociar a las dificultades de acceso a la vivienda con la escasez de tierras urbanizables disponibles en la ciudad. Dicha escasez se liga con decisiones políticas tomadas a lo largo de la historia de Comodoro. Efectivamente, la topografía irregular marcada por cerros y zanjones, junto con el suelo arcilloso, atentan contra la expansión urbana. Pero los mayores límites que condicionan el desarrollo de la ciudad remiten a la extracción histórica de petróleo. Dentro del ejido municipal de Comodoro se calcula que habría unos 2800 pozos de petróleo abandonados. Según normativas municipales y siguiendo un criterio de seguridad, está prohibido edificar en un perímetro de 100 metros a la redonda de cada pozo de petróleo (*El Patagónico*, 13 de diciembre de 2013). Si agregamos los perímetros de seguridad de pozos de petróleo en uso, de oleoductos y gasoductos, comprenderemos la reducción de áreas urbanizables. Por si fuera poco, la mayoría de los antiguos pozos petroleros se construyeron sobre las escasas planicies de la zona, donde era más sencilla su instalación, determinando que muchas de las áreas vacantes para la urbanización sean laderas o quebradas. En definitiva:

... cuando prima la lógica del mercado, la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores

localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (físicas y socioculturales) (Rodríguez *et al.*, 2007: 11).

Cuando prima la lógica de mercado, miles de personas deben apelar a la toma de tierras y a la autopromoción en la construcción de la vivienda como una forma de lidiar con las necesidades habitacionales. Por último, las dificultades habitacionales son tan acuciantes en esta ciudad petrolera, que no casualmente el tema de la vivienda ha sido el reclamo más recurrente ante el gobernador durante los encuentros denominados como “Casa Abierta” (*El Patagónico*, 11 mayo de 2014).<sup>5</sup>

### **La “lógica de la necesidad”: la ocupación de tierras como modalidad informal de acceso al suelo urbano**

En apartados anteriores mencionamos que, no casualmente, las últimas tomas masivas de tierras tuvieron su epicentro durante el último “boom petrolero” del 2005-2010. Al respecto, y de nuevo no casualmente, un funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Hábitat al ser entrevistado opinaba:

*... de repente explotó todo... en el 2008 por ejemplo, porque el 2008 fue un año especialmente conflictivo. Hay un momento que parece que estalla todo. Sí, cada 7, 8 años se da ese fenómeno, yo creo que porque se activó todo. O sea, todo lo que es petróleo se activa, cada 7, 8 años, con nuevas perforaciones, nuevos contratos (4 de agosto de 2012).*

En el año 2005 al menos 600 familias se asentaron en el barrio San Cayetano (en el 2001 el barrio ya había experimentado ocupaciones; las que se recrudecieron a fines de 2008), 450 se instalaron en el barrio 30 de Octubre, etcétera. Luego, en 2007, alrededor de 110 familias ocuparon terrenos en el barrio Stella Maris, otras 26 en el barrio Moure, etcétera. Por otra parte, y cómo expresó irónicamente un dirigente barrial, entre fines del 2008 y principios del 2009 “*hasta las macetas se tomaban en Comodoro*”. En una entrevista realizada a la antigua directora de la Subsecretaría de Tierras y Hábitat (14 de octubre de 2011), calculaba que solo en los kilómetros 17 y 18 habría unas 800 familias asentadas en un radio de unas 400 hectáreas. También de aquella época data

---

<sup>5</sup> El programa provincial “Casa abierta” fue implementado durante la gestión del gobernador Martín Buzzi (2011-2015). El programa se articulaba en torno a encuentros semanales con los vecinos de distintas localidades, en las cuales el gobernador escuchaba los reclamos y problemas, con la intención de agilizar la tramitación de posibles soluciones.

la conformación del mayor asentamiento localizado en el barrio Standar Sur, donde más de 400 familias conviven con pozos y ductos por donde circula el petróleo. En el Abel Amaya, barrio que fuera el epicentro de nuestro estudio, entre el 2005 y el 2010 surgieron tres asentamientos en los cuales se instalaron más de 900 familias. Finalmente, en el período 2009-2010 hubo desalojos, pero las ocupaciones se tornaron tan masivas que desbordó la capacidad represiva estatal. Entonces, los referentes de los distintos asentamientos organizaron conjuntamente el corte de rutas provinciales y nacionales. A su vez, a fines de 2008 más de 1500 personas que se encontraban “tomando tierras” se movilizaron por las calles de Comodoro reclamando su “derecho a la ciudad” (una cifra multitudinaria, tanto en términos relativos como considerando la escasa tradición de movilización local) (Bachiller *et al.*, 2015).

Uno de los tópicos más recurrentes en la ciudad señala a los extranjeros como culpables de las tomas. Efectivamente, la presencia de personas oriundas de otros países (o provincias) es significativa. Lo que estos estereotipos silencian es, en primer lugar, cómo la legislación restrictiva, combinada con los precios del mercado del suelo, expulsan a quienes llegan a la ciudad atraídos por las posibilidades laborales que ofrece el mundo del petróleo. En segunda instancia, al sobredimensionar la presencia de extranjeros, este tipo de discursos de sentido común olvida cómo las dificultades de acceso al suelo urbano también afectan a la población local. Un ejemplo etnográfico: en el principal asentamiento del barrio Abel Amaya, solo el 25% de la población es extranjera; del 75% restante, un 37% de los ocupantes nació en Comodoro Rivadavia. No casualmente, uno de los grupos más relevantes en la investigación fueron las familias compuestas por jóvenes con hijos pequeños (en muchos casos comodorenses); estas parejas suelen percibir a la ocupación como la única posibilidad de emanciparse del hogar paterno, donde las condiciones de hacinamiento suelen desencadenar conflictos familiares. Otro patrón recurrente en las biografías residenciales, ya sea de comodorenses o de migrantes, es la experiencia prolongada de alquilar viviendas o habitaciones en condiciones de gran precariedad y a un precio que representaba un porcentaje muy importante de sus salarios. Quizá otra característica a mencionar sea que la enorme mayoría de quienes tomaron tierras cuenta con un empleo formal. De tal modo, y a comparación con lo que sostiene una literatura académica que se focalizó en el conurbano bonaerense, en Comodoro no fueron pobres urbanos desempleados quienes protagonizaron las tomas. Esta particularidad lleva a que frecuentemente se descalifique a dichos grupos señalando que no fue la “necesidad” la que los impulsó a ocupar tierras. Lo cierto es que, con sus salarios, esta gente es capaz de iniciar un



proceso gradual de (auto)construcción de sus viviendas, no así de comprar un lote (mucho menos edificado).

Rotular a un espacio urbano como “ilegal” genera una esfera de ambigüedad que justifica la inacción estatal. Decenas de asentamientos continúan sin ser regularizados, en zonas ambientalmente degradadas, sin un título que reconozca la tenencia del suelo y la vivienda, sin infraestructura ni servicios urbanos. Como sostiene Cravino (2009), son fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad. A su vez, etiquetar a un espacio urbano como “ilegal” permite resignificar los derechos de ciudadanía en términos de asistencialismo y subordinación. A partir de entonces, la urbanización de los asentamientos depende de la capacidad de organización y de negociaciones de los vecinos con determinadas figuras político-partidarias (que exigen una serie de lealtades electorales), antes que del derecho a la vivienda promulgado por la constitución nacional.

## **Reflexiones finales sobre posibles políticas urbanas alternativas para Comodoro Rivadavia**

En los momentos en que concluyo con la redacción del texto, Comodoro padece una nueva crisis asociada con la caída del precio internacional del petróleo (si durante las últimas tomas el barril superó los 133 dólares, hoy en día el valor se desplomó a menos de 30 dólares). En esta coyuntura, las ocupaciones de tierras se han detenido (sin que por ellos los valores del suelo y de la vivienda hayan descendido); no obstante, ante una recuperación del precio internacional del barril de petróleo, seguramente la llegada masiva de migrantes, junto con un nuevo encarecimiento del costo del suelo urbano, determinará nuevas tomas. Por consiguiente, las reflexiones finales del capítulo parten de una voluntad por imaginar políticas urbanas que trasciendan la mera resolución de emergencias habitacionales, aprovechando la coyuntura de crisis para reflexionar sobre equívocos recurrentes del pasado.

En primer lugar, sería un error desligar a las políticas sobre suelo urbano y construcción de viviendas de las políticas focalizadas en el trabajo. No olvidemos que las dificultades que los sectores populares padecen en materia de acceso al suelo urbano tienen su origen en las desigualdades inherentes a la producción de hidrocarburos (ya sea en términos de brecha salarial; en cómo las operadoras de petróleo acaparan el mercado de alquiler, etcétera). Asimismo, la nacionalización de YPF debería ser un elemento a favor de la planificación estatal. En zonas como Comodoro Rivadavia, YPF debería dejar de ser pensada puramente

en términos productivos, para comenzar a saldar deudas históricas en materia de pasivo ambiental, fragmentación urbana y cohesión social. Como plantea Gledhill (2008), en muchos países latinoamericanos el petróleo ha sido el centro de una serie de imaginarios populares fundamentales de cara a crear un país donde la riqueza sea compartida. Una forma de revertir las desigualdades consistiría, entonces, en aprovechar la performatividad política que despierta dicha mitología. Lamentablemente, programas como la reactivación de pozos en zonas residenciales parecen dirigirse en sentido contrario.<sup>6</sup> En definitiva, los esfuerzos por disminuir las desigualdades no pueden delimitarse en la espacialidad urbana, sino que deben incluir una mayor intervención en el mercado de producción de petróleo.

Delimitar el fenómeno de las ocupaciones en un aspecto jurídico nada aporta a la solución del tremendo problema habitacional que padece la ciudad. Los asentamientos existen, y no desaparecerán por ser definidos como “ilegales”; mediante tales calificaciones, lo único que se logra es condenar a miles de personas a vivir cotidianamente en una situación de gran precariedad. La legislación local organiza el acceso al suelo urbano con base en un criterio de antigüedad en la residencia; es la normativa municipal la que condena a la ilegalidad a miles de personas que, ante cada “boom petrolero”, indefectiblemente continuarán llegando a la ciudad. Por el contrario, y siguiendo los planteos de Reese (2014), las respuestas estatales deben fundarse en tres principios: la regulación estatal del acceso y uso del suelo, la generación de políticas integrales articuladas en torno a la noción de hábitat, y un reparto más equitativo de los beneficios del proceso de urbanización.

Comodoro Rivadavia recibe ingresos derivados de la extracción de hidrocarburos que cualquier otra ciudad del país envidiaría, con lo cual posee condiciones propicias para la intervención estatal. Resulta llamativo que una ciudad capaz de producir tal magnitud de riquezas tenga tantos déficits en lo que respecta a la construcción de viviendas, generación de servicios e infraestructura urbana. Más llamativo aún es constatar la carencia de tierras urbanizables de propiedad fiscal en una provincia que posee una densidad poblacional de 1,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, la falta de tierras es otro supuesto asociado con una lógica de mercado que, para enfrentar con éxito la emergencia habitacional, debe ser desnaturalizada. Si el Estado forzase a las empresas a

---

<sup>6</sup> Entre 2013 y 2014, YPF presentó 63 expedientes solicitando la reactivación de pozos en desuso o la explotación de nuevos pozos en barrios como Restinga Alfí o Bella Vista (*El Patagónico*, 29 de septiembre de 2014).

cumplir con las normas sellando correctamente los pozos abandonados, se ampliarían considerablemente los metros disponibles para la urbanización. A su vez, las llanuras y superficies más sencillas de urbanizar deberían ser reservadas a la promoción de vivienda social, mientras que la oferta de suelo y vivienda mediante el mercado debería restringirse a las pendientes y zonas que suponen costos económicos más elevados de construcción.

La mayor parte de las tierras “disponibles” pertenecen a privados y consisten en campos deshabitados e improductivos; sus propietarios pagan un impuesto a la tierra bajísimo, y se limitan a especular con una futura subdivisión y venta de lotes a precio urbano. Como sostiene Reese (en Pastoriza, 2014):

... a diferencia de aquellos que construyen e invierten, los especuladores compran y retienen suelos o inmuebles que sacan del mercado a la espera de que se valoricen por la acción del Estado, son grupos directamente parasitarios, que no producen y contribuyen a generar una escasez artificial que eleva los precios.

En Comodoro lo que faltan no son tierras, sino una decisión política que defina al suelo urbano como un valor social a priorizar en un contexto de emergencia habitacional. En estos casos se impone la necesidad de una sanción judicial: ante la escasez de tierra disponible, y anticipándose a futuras tomas, se debería meditar sobre la necesidad de expropiar tierras en las extensas áreas privadas que continúan vacías. Claro que la expropiación solo tendría sentido si el Estado comprara suelo al precio que realmente vale la tierra: es decir, según los valores propios del suelo rural. Otra forma de recuperación de plusvalía consistiría en gravar impositivamente a los innumerables terrenos baldíos e inmuebles especulativos vacantes que abundan en la ciudad, sancionando a los propietarios que llevan años sin aprovechar un lote cuando miles de personas carecen de un lugar digno donde residir. Que la punición económica por disponer de tierra (o vivienda) ociosa sea lo suficientemente elevada como para incentivar al dueño a vender al lote o a construir una vivienda para luego alquilarla, o que al menos el dinero percibido mediante la multa sea destinado a la urbanización de los barrios populares.

El Estado debería disponer de una cantidad de lotes a urbanizar. A su vez, lo más oportuno quizá no sea entregarlo en propiedad a un individuo o familia, sino destinar estas áreas a un alquiler social accesible para los sectores populares. Contar con una masa crítica de lotes urbanizados permitiría dar respuesta a las necesidades de relocalizar a familias asentadas en áreas ambientalmente degradadas, mientras que preservar la propiedad fiscal supondría un

esfuerzo por regular el precio general de la vivienda en la ciudad. Esta medida sería pertinente en especial en una ciudad donde muchas personas llegan en contextos de bonanza, y la abandonan ante una crisis del mundo del petróleo. Lo que el Estado debe garantizar no es que cada individuo sea propietario, sino el derecho a un sitio digno donde vivir.

Finalmente, pensar en términos de construcción de viviendas, en vez de pensar en políticas de hábitat, ha conducido a la generación de nuevos conflictos asociados con la conformación de barrios desconectados de la trama urbana. De modo similar, planificar equivale a que el Estado determine la dirección del futuro desarrollo urbano. La municipalidad tiene enormes dificultades económicas para extender los servicios y crear infraestructura urbana en áreas alejadas que surgieron por tomas de tierras. Hacia dónde y de qué modo crecerá la ciudad es una cuestión clave, que no puede quedar en manos del mercado de la construcción e inmobiliario.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro (2009). “Introducción”. En Abramo, Pedro (coord), *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: Coleção Habitare/Finep-ANTAC.
- Bachiller, Santiago; Baeza, Brígida; Vázquez, Letizia; Freddo, Bianca y Usach, Natalia (2015). “Hay una ciudad informal... o la atendés o no la atendés. Revisando el papel que tuvieron las ocupaciones de tierras en la conformación del entramado urbano comodorense”. En Bachiller, Santiago (ed.), *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*. Buenos Aires: Miño y Dávila-UNPA EDITA.
- Cravino, María Cristina (2009). “El nuevo horizonte de la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En Abramo, Pedro (coord), *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: Coleção Habitare/Finep-ANTAC.
- El Patagónico (29 de noviembre de 2009). “Los vaivenes del petróleo también resienten la actividad inmobiliaria”. Disponible en <https://www.treslineas.com.ar/vaivenes-petroleo-tambien-resienten-actividad-inmobiliaria-n-183362.html>.

- (24 de febrero de 2012). “Comodoro es la ciudad más cara para alquilar vivienda”. Disponible en <https://www.treslineas.com.ar/comodoro-ciudad-cara-para-alquilar-vivienda-n-766840.html>.
  - (6 de diciembre de 2012). “Comodoro es la tercera ciudad del país con más empleo”. Disponible en <https://www.elpatagonico.com/comodoro-es-la-tercera-ciudad-del-pais-mas-empleo-n615958>.
  - (3 de enero de 2013). “Para no ser pobre en Chubut, una familia chubutense debe reunir \$5.788”. Disponible en: <https://www.elextremosur.com/nota/para-no-ser-pobreen-chubut-una-familia-chubutense-debe-reunir-5-788-pesos/>.
  - (13 de diciembre de 2013). “Pozos abandonados: un viejo debate de permanente discusión”. Disponible en <https://www.elpatagonico.com/pozos-abandonados-un-viejo-debate-permanente-discusion-n723407>.
  - (23 de enero de 2014). “La usurpación de tierras en el ejido de esta ciudad llega a 4.800 lotes”. Disponible en: <https://www.elpatagonico.com/la-usurpacion-tierras-el-ejido-esta-ciudad-llega-4800-lotes-n727590>.
  - (11 de mayo de 2014). “Vivienda el tema más presente en *casa abierta*”. Disponible en <https://www.elpatagonico.com/casa-abierta-atendio-los-ciudadanos-comodoro-cuarta-vez-el-ano-n756551>.
  - (23 de setiembre de 2014). “La Municipalidad intensifica controles a las petroleras con pozos en el ejido”. Disponible en <http://patagoniamambiental.com.ar/info/la-municipalidad-intensifica-controles-a-las-petroleras-con-pozos-en-el-ejido/>.
  - (18 de enero de 2015). “Alquilar una casa o departamento puede costar de \$3.000 a \$30.000”. Disponible en <https://www.elpatagonico.com/alquilar-una-casa-o-departamento-puede-costar-3000-30000-n767693>.
  - (26 de setiembre de 2015). “En Comodoro hay una demanda de 8000 lotes”. Disponible en <http://www.elpatagonico.com/en-comodoro-hay-una-demanda-8000-lotes-n1293452>.
- Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Gledhill, John (2008). “The people’s oil: Nationalism, Globalization, and the possibility of another country in Brazil, Mexico, and Venezuela”. *Focaal, European Journal of Anthropology*, n° 52.

- Infobae* (5 de junio de 2015). “Informe: Déficit habitacional en Argentina”. Disponible en <http://www.infobae.com/2015/06/05/1733496-informe-deficit-habitacional-la-argentina>.
- La Petrolera* (2014). “Se quintuplicó la cantidad de viviendas entregadas por el IPV”. Disponible en <http://fmlapetrolera.com/se-quintuplico-la-cantidad-de-viviendas-entregadas-por-el-ipv/> (recuperado en 2015).
- Pastoriza, Lila (13 de octubre de 2014). “La informalidad agrava la pobreza”. Entrevista a Eduardo Reese. *Página 12*. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-257407-2014-10-13.html>.
- Reyna, Stephen y Behrends, Andrea (2001). “The Crazy Curse and Crude Domination: Towards and Anthropology of Oil”. En Behrends, Andrea; Reyna, Stephen y Shelee, Günther (eds.), *Crude Domination: An Anthropology of Oil*. Oxford & New York: Berghahn Books.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Procupez, Valeria, Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. *Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documentos de Trabajo N° 49*, febrero. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt49.pdf>.
- Ruiz, Sonia; Baeza, Fabricio y Arce, Adriana (2014). “Avances en la caracterización de la estructura urbana comodorenses”. Disponible en <http://prealas2014.unpa.edu.ar/sites/prealas2014.unpa.edu.ar/files/ckeditor/46/AVANCES%20EN%20LA%20CARACTERIZACION%20DE%20LA%20ESTRUCTURA%20URBANA%20COMODORENSES.pdf>.

# Capítulo 3

## La gobernanza urbana empresarial

Notas sobre la cuestión urbana  
en la ciudad de Rosario (Argentina)

*Florencia Brizuela*

### **Introducción**

Desde mediados de la década de 1990, comenzaron a gestarse cambios notorios en la estructuración del espacio urbano rosarino. Con el fin de adecuar este último a las nuevas exigencias de la economía, las diversas gestiones socialistas impulsaron una serie de reformas institucionales e intervenciones urbanas que permitieron posicionar a la ciudad como un importante proveedor de servicios y como el primer centro agroindustrial del país.

La reforma del estado municipal, grandes obras de infraestructura implementadas junto con el gobierno nacional y provincial, y un conjunto de intervenciones municipales de corte turístico-cultural articuladas con el sector privado, permitieron que la ciudad se constituyera, a partir de 2003, en un importante polo de atracción de inversiones provenientes tanto del excedente de los agronegocios de las zonas linderas (orientadas principalmente a la construcción de inmuebles), como de grandes firmas comerciales.

En este escenario, el presente trabajo se propone como objetivo general indagar la forma de gobernar el espacio urbano rosarino que desplegaron las sucesivas gestiones socialistas durante las dos últimas décadas. Para el análisis,

la investigación retoma el enfoque de la gubernamentalidad desarrollado fundamentalmente en el mundo anglosajón desde los años noventa.

Los *governmentality studies* analizan las prácticas de gobierno mediante las cuales el poder efectivamente se ejerce, enfocándose en simultáneo hacia dos instancias, las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Por racionalidades políticas se entienden aquellos campos discursivos en los cuales el ejercicio del poder es conceptualizado tanto en relación a los fines que este debe perseguir como a las formas que debe adoptar su ejercicio. Mientras que por tecnologías de gobierno se entienden todos aquellos mecanismos prácticos, reales y locales (técnicas, aparatos, documentos y procedimientos, etcétera) por medio de los cuales las distintas autoridades, en este caso estatales, pretenden guiar, normalizar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, acciones de los otros a efectos de obtener los fines que ellas consideren deseables (De Marinis, 1999).

Para la indagación se recurre al análisis bibliográfico y la observación de documentos, informes, *papers* y declaraciones de organismos académicos y políticos –nacionales e internacionales–, se analizan programas municipales y se realizan entrevistas abiertas.

## La gobernanza urbana empresarial

En los últimos años, una serie de pensadores latinoamericanos ha analizado el modo en que la reestructuración del capitalismo a nivel mundial y las reformas institucionales y macroeconómicas en América Latina produjeron cambios notorios en la configuración del territorio, en las políticas urbanas y en las concepciones sobre la ciudad (De Mattos, 2006; Cuenya, 2000; Batley, 1998; Clichevsky, 1996). Las ciudades comienzan a ser pensadas y configuradas bajo una matriz empresarial que las instaure como agentes económicos que actúan en el contexto de un mercado y encuentran en este la regla o el modelo de planeamiento y ejecución de sus acciones.

El empresarialismo es, según Cuenya y Corral (2011), una forma de regulación política y social que ha reflejado y acompañado, en las últimas décadas, los procesos de reestructuración de las economías capitalistas. Theodore, Peck y Brenner (2009) sostienen al respecto, que las propuestas que comparten el enfoque urbano empresarial, tales como el *marketing* territorial, el impulso a las asociatividades público-privadas y las nuevas formas de promoción local, constituyen un conjunto de políticas neoliberales cuya última meta es movilizar



espacios de la ciudad, tanto para el crecimiento económico orientado al mercado, como para las prácticas de consumo de las élites, asegurando al mismo tiempo el orden y control de las poblaciones “excluidas”.

Para Harvey (2007), el “nuevo paradigma empresarial” que adopta el sector público en la gobernanza urbana, expresa el consenso general surgido en el mundo capitalista avanzado, durante las décadas de 1970 y 1980, de que para las ciudades es ventajoso adoptar una actitud empresarial respecto al desarrollo económico. Tres principios básicos definen conceptualmente el empresarismo urbano según este autor. En primer lugar, el nuevo empresarismo tiene como elemento central la alianza entre sector público y sector privado, en la cual el gobierno local es uno más de los múltiples agentes que intervienen en la escena urbana. La combinación de recursos privados con capacidades gubernamentales sirve para intentar atraer fuentes de financiación externas, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes de empleo.

En segundo lugar, la actividad de la alianza sector público-sector privado se orienta por una lógica empresarial, es decir, es de sujeción y diseño especulativos y, por lo tanto, está ligada a los peligros adjuntos al desarrollo especulativo (en contraste con el desarrollo racionalmente planeado).

En tercer lugar, el empresarismo se centra mucho más en la economía política del lugar y no en la del territorio. La construcción del lugar o la mejora de las condiciones dentro de un lugar es entendida como el impulso a proyectos específicos locales, intervenciones fragmentarias, que usualmente no abordan los problemas más amplios que aquejan a la región o al territorio en su totalidad (Cuenya y Corral, 2011). En cambio, la construcción del territorio apunta a proyectos económicos de mayor alcance (vivienda, educación, etcétera) orientados a mejorar las condiciones de vida y trabajo dentro de una determinada jurisdicción.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), también aborda el empresarismo urbano y le atribuye ciertas características inconfundibles (2007). La primera es que se propone fomentar y estimular el desarrollo económico local, adoptando la forma de “planificación positiva”, que trata de generar crecimiento económico por medios proactivos, a diferencia de la “planificación pasiva” tradicional que se ocupa más de la administración del uso de suelo. La segunda característica es que se propone hacer un uso pleno de los mecanismos del mercado para alcanzar metas públicas con menos intervención pública. La tercera es que el empresarismo urbano implica un cambio fundamental en la relación con el sector privado: se constituyen alianzas estratégicas que proporcionan la colaboración pública-privada, marco

institucional indispensable para que las ciudades compitan en el mercado global combinando recursos privados y conocimientos especializados con capacidades gubernamentales locales. Por último, la planificación de políticas urbanas, bajo el enfoque empresarial, muestra características que otrora distinguieron a las empresas privadas, como la asunción de riesgos, la inventiva, el afán promocional o el lucro y la planificación estratégica.

## **La configuración de Rosario en clave empresarial**

El nuevo paradigma empresarial, que adopta el sector público en la gobernanza urbana durante las décadas de 1970 y 1980 en el mundo capitalista avanzado no desembarca en la geografía latinoamericana, ni en Rosario específicamente, en su forma “pura”. Por el contrario, atraviesa procesos de traducción, de resignificación en función de las regulaciones, las prácticas institucionalizadas y las disputas y los acuerdos políticos establecidos con anterioridad a su arribo. En este sentido, sostiene Mrejen: “...debe evitarse pensar en meras ‘aplicaciones’ de esquemas o tecnologías programados por una racionalidad de gobierno para pensar en procesos en los cuales, si bien hay un ‘original’ que es traducido, esta traducción tiene lugar en espacios habitados por otros discursos y estrategias” (2013: 75).

En el caso de Rosario, el desembarco del empresarialismo urbano se produjo a mediados de la década del noventa en un clima de grave crisis económico-financiera, de desconfianza hacia las formas tradicionales de representación y de un aumento progresivo de la protesta social. Garantizar la gobernabilidad urbana se erigió como condición necesaria para el libre funcionamiento del mercado demandado por el enfoque empresarial.

Con ese objetivo, el Partido Socialista bajo el mandato de Hermes Binner impulsó a partir de 1996 la reforma del aparato administrativo municipal, siguiendo recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que sostenían la necesidad de fortalecer e innovar las instituciones públicas mediante reformas institucionales que brindasen mayor eficacia, eficiencia y transparencia a los poderes públicos (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006). Los pilares de la Reforma del Estado local fueron el Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario, y luego, el Presupuesto Participativo Rosario (PPR).

El proyecto de descentralización de la Municipalidad de Rosario comenzó a implementarse en enero de 1996. Tuvo como principal motivación mejorar la calidad de los servicios en términos de eficiencia, eficacia y agilidad, acercando la administración a los ciudadanos (Bifarello, 2005; Ghirardi, 2000). Para ello, dispuso tres niveles de descentralización: la descentralización administrativa, que se desarrolló con la delimitación de seis distritos y la implementación de un Centro Municipal en cada uno de ellos; la descentralización operativa, que se concretó mediante la creación de Áreas de Servicios Urbanos encargadas del mantenimiento urbano a escala pequeña y mediana; y la descentralización política, implementada a partir de prácticas participativas como el Presupuesto Participativo.

El proyecto de modernización municipal también incorporó como conceptos rectores la calidad y eficiencia en la provisión de servicios y bienes a clientes externos (vecinos) o internos (personal de la municipalidad). De este modo, a principios de 1999, se formalizó el llamado Proceso de Mejora Continua para los Centros Municipales de Distrito (Bifarello, 2005), el cual se propuso estandarizar acciones mediante la documentación de todos los trámites y procedimientos administrativos y la disposición de una base de datos unificada, referenciada y conocida por todos los involucrados con la cual contar para realizar las auditorías y controles internos y externos y, de esa forma, garantizar la transparencia y mejorar las acciones de gobierno.

En cuanto al desarrollo de nuevos instrumentos participativos, la gestión entendía que estos servirían para impulsar “los valores de la solidaridad y la cooperación; para que los ciudadanos puedan ser protagonistas del destino de su ciudad; para aumentar la responsabilidad social pública; para favorecer mecanismos de control de los actos de gobierno; para mejorar la gobernabilidad del territorio” (Bifarello, 2005: 105). Con ese objetivo, desde 2002 (en plena crisis social y política) el gobierno local impulsó la implementación del Presupuesto Participativo Rosario (PPR), el cual establece que los ciudadanos, por distritos, disponen de un porcentaje de los recursos de inversión municipales para ser distribuidos y aplicados a proyectos y programas decididos por ellos de manera “libre”.

Ahora bien, ¿cómo contribuyeron estos proyectos al logro de la gobernabilidad? Según Campana (2012), la estrategia descentralizadora y modernizadora al proponerse aumentar la eficiencia, transparencia, la capacidad y la responsabilidad de las instituciones y mecanismos gubernamentales, se presentó como vía de restauración de la confianza hacia las instituciones políticas, necesaria en un contexto de deslegitimación de la política y los políticos.

Por su parte, los esquemas de participación social funcionaron como tecnologías de agencia, buscando mejorar las capacidades de participación, acuerdo y acción de los individuos y, principalmente, contribuyendo a neutralizar la conflictividad social post 2001. El PPR paradigmático en este sentido ya que:

Las asambleas de vecinos, nacidas al calor del descontento y del desencanto con respecto a las instituciones, se fueron diluyendo al tiempo que se promovía el PPR. Este mecanismo se presentó como una respuesta a la demanda de participación de los ciudadanos y logró posicionarse como uno de los espacios de concertación más reconocidos. Pero no fue una estrategia ingenua: hay un marco normativo, hay unas maneras de debatir, hay unos temas abiertos a discusión, hay una porción del presupuesto a considerar, en fin, hay procedimientos y técnicas específicamente dirigidas a encauzar la conducta de los participantes (Campana, 2012: 72).

Por lo tanto, al neutralizar el conflicto social y restituir la confianza hacia las instituciones públicas, las estrategias descentralizadora, modernizadora y participativa, garantizaron la estabilidad sociopolítica, y el consenso necesario para el funcionamiento del modelo económico y urbano empresarial que se estaba gestando. Sin embargo, su viabilidad demandaría una transformación más profunda en las funciones que hasta el momento ejercía el municipio. Lograr un rol más activo en la economía se impuso entonces como un requisito indispensable para fomentar y estimular el desarrollo económico local.

## **La planificación estratégica y el desarrollo local. El papel promotor del estado local**

El papel promotor que asumió el gobierno local en materia económica se sustentó en los enfoques del desarrollo local y de la planificación estratégica.

Según García Delgado (1998), el rol pasivo respecto de la economía en la tradición municipalista argentina se debía al carácter autárquico y delegativo del gobierno local –su falta de competencias y de recursos extractivos–, y al predominio de las políticas centralistas de desarrollo vigentes desde los años cuarenta en adelante, cuando los enfoques keynesianos y desarrollistas privilegiaron lo social y el Estado nacional. El desarrollo, si dependía de alguien, era de este último y, como efecto, de las políticas macro.

Esta perspectiva fue cuestionada por el influjo de las privatizaciones, la descentralización y la rápida desestructuración del modelo productivo anterior.

Debido a las oportunidades que generaba la economía orientada a la exportación, las dificultades de orden económico y las crecientes demandas sociales provocadas por las políticas neoliberales, los municipios se orientaron hacia un mayor activismo económico (García Delgado, 1998).

Las estrategias que escogieron los gobiernos locales argentinos implicaron el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo local y planificación estratégica (Catenazzi y Resse, 2000). La elección de estos enfoques no fue por azar, sino resultado del patrocinio de las entidades multilaterales de crédito y de la difusión, en América Latina, de gestiones de corte estratégico “exitosas” en ciudades europeas como Lyon, Barcelona y Bilbao.

El enfoque del desarrollo local sostiene que, en un nuevo entorno de actuación caracterizado por una creciente competencia entre países, regiones y ciudades por atraer inversiones y clientes, las administraciones locales deben introducir reformas que optimicen sus estilos de intervención en pos de generar ventajas competitivas territoriales y de asistencia a la competitividad empresarial (Fernández *et al.*, 1997). Son las empresas el verdadero motor del desarrollo económico; de ahí el rol articulador, potenciador, “facilitador de oportunidades”, más que interventor, que debe desempeñar el gobierno municipal (García Delgado, 1998). La cooperación público-privada aparece entonces como una pieza clave del nuevo enfoque y encuentra una de sus expresiones más acabadas en el Plan Estratégico Rosario (PER).

## El Plan Estratégico Rosario

A mediados de los años noventa, la gestión socialista materializó la propuesta de desarrollo local a través de un plan estratégico y participativo de actuación.<sup>1</sup> El PER sentó las bases de uno de los principios fundamentales del empresarismo urbano: la articulación público-privada.<sup>2</sup> Lo hizo asegurando, por un lado, la

---

<sup>1</sup> La planificación estratégica fue concebida por el PER (1998) como: a) una metodología adaptable, capaz de generar intervenciones que garanticen calidad de vida urbana, progreso económico y social; b) un mecanismo para avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad, que profundiza sustantivamente la democracia a través de una colaboración real entre los actores públicos y privados y c) una forma moderna, participativa y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad.

<sup>2</sup> Según Miguel Lifschitz (exintendente de la ciudad durante el período 2003-2011) y Mirta Levín (a cargo de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad durante el período 2003-2011), la imposibilidad que tienen los municipios de garantizar con recursos propios las grandes transformaciones urbanas tornan un imperativo la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas

presencia de los intereses empresariales en la definición del proyecto de ciudad que se estaba gestando, y suministrando, por el otro, un marco de referencia para que las empresas pudieran orientar sus inversiones y decidir sus estrategias.

El 20 de marzo de 1995 se celebró un convenio entre la Municipalidad de Rosario y la Fundación del Banco Municipal para construir el plan estratégico de la ciudad. Hacia octubre del mismo año se conformó la Junta Promotora del PER encargada de participar en la definición del desarrollo urbano, económico y social de la ciudad. La composición de la Junta aseguró la presencia de los intereses del mercado en el proceso de planeamiento, ya que 13 de los 25 organismos e instituciones locales que la constituyeron eran los principales actores económicos de la ciudad, entre ellos: la Asociación Empresaria de Rosario, la Sociedad Rural de Rosario, la Asociación de Industriales Metalúrgicos, la Cámara Argentina de Construcción, la Bolsa de Comercio de Rosario, Canal 3, Canal 5, la Editorial del Diario *La Capital*, el Ente Administrador del Puerto Rosario, la Federación Agraria Argentina, la Federación Gremial de Comercio e Industria, el Foro Regional Rosario y el Aeropuerto Internacional Rosario. La importancia que adquirieron las organizaciones empresariales en la definición del proyecto de ciudad determinó, en gran medida, la estrategia de desarrollo local adoptada.

En septiembre de 1997 concluyó la versión final del Diagnóstico<sup>3</sup> e inició la etapa de formulación de programas y proyectos destinados a brindar, entre otras cosas, un marco de ordenación e impulso a las actividades económicas con base local y un cuadro de referencia para las inversiones y decisiones de las empresas (Lifschitz, 1998).

Los programas conformaron una estrategia orientada a consolidar a Rosario como centro geopolítico y económico de una amplia región metropolitana y

---

([http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/recopilatorio\\_Habitar\\_Goes.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/recopilatorio_Habitar_Goes.pdf); recuperado en 2015). En este sentido se vuelve necesario, para estos funcionarios, la cooperación entre el sector público y el sector privado, en la que el Estado Municipal asume un rol promotor e inductor de la iniciativa privada sobre el mero rol regulador (Plan Urbano, 2011).

<sup>3</sup> El diagnóstico sostenía que era necesario dejar atrás una ciudad de marcadas exclusiones, golpeada por la crisis y el desempleo, con un déficit de liderazgo para llevar adelante los proyectos de desarrollo local; con escasa coordinación y poca visible cooperación público-público y público-privada. Se debían generar una serie de hechos económicos, sociales y políticos, que dieran un renovado impulso a la ciudad. Entre ellos: revalorizar los talentos creativos para ponerlos al servicio de la transformación, aprovechar el frente fluvial, aprovechar la ventaja comparativa derivada de la posición estratégica de la ciudad para convertirla en centro polimodal de intercambio de mercaderías y de servicios logísticos especializados y promover la vinculación del sistema educativo con los nuevos desafíos del mundo del trabajo, etcétera (PER, 1998).

central, y como “puerta y puerto del Mercosur” (PER, 1998: 109). Se buscaba explotar las ventajas provenientes de la producción de mercancías que ofrecía el Área del Gran Rosario en los rubros de lácteos, cereales, oleaginosas, ganadería y frutihortícola y aprovechar las ventajas de la ubicación geoestratégica de la ciudad en el principal corredor productivo de la Argentina y el recientemente creado Mercosur. Con tal propósito se priorizó una serie de proyectos de infraestructura e institucionales.

Los proyectos institucionales considerados estratégicos buscaban consolidar a la ciudad como cabecera del Área del Gran Rosario.<sup>4</sup> El valor de esta área se relaciona con que ella representaba el 50% del producto bruto provincial y entre el 4,5 y 5% del Producto Bruto Interno (PBI) de la República Argentina (PER, 1998). Por lo tanto, era prioritario coordinar las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre el territorio del Gran Rosario (nación, provincias, municipios y comunas), así como articular con los demás actores privados e institucionales. La creación de un Ente de Coordinación Metropolitana y de la Agencia Regional de Desarrollo ayudarían a concretar estos objetivos.

Con las obras de infraestructura, por otro lado, se apuntaba a insertar a la ciudad como centro polimodal de transporte e intercambio de la región centro del país (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y como comunidad logística del Mercosur. La Autopista Rosario-Córdoba, el Puente Rosario-Victoria, la Reconversión del Puerto de Rosario, el sistema de gestión del sistema vial metropolitano y de accesos a la ciudad, y la Hidrovía Paraguay-Paraná, serían el andamiaje de la nueva plataforma competitiva de la región.

A estos programas se sumaron otros no estratégicos, pero igualmente determinantes del perfil de servicios que adquirió la ciudad a partir de 2003. Los programas contemplaban el apoyo a pymes locales especializadas en la rama alimenticia y metalmecánica (“PyMEs en marcha”; “Centro de la producción de alimentos”), la potenciación de las actividades turísticas (“Sistema de gestión turística de la ciudad”; “Disfrutar y cuidar del río”), la promoción de la arquitectura, la oferta cultural y el desarrollo tecnológico (“Rosario en la geografía de la creatividad”; “Impulsando la industria cultural”; “Polo de tecnología e innovación”) y la gestión de una imagen territorial de marca (“Gestión de imagen de la ciudad”).

---

<sup>4</sup> El conjunto de comunas y municipios que conforman el Área del Gran Rosario (AGR) son: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez.

## **Despegue económico. Acumulación capitalista en el Área del Gran Rosario**

La estrategia de desarrollo local programada en el PER adquirió un fuerte impulso en el año 2003, que marcó el inicio de un contexto económico favorable al desarrollo de los principales productos de exportación del Aglomerado Gran Rosario y al crecimiento del sector inmobiliario y terciario en la ciudad. La concreción de obras de infraestructura como el Puente Rosario-Victoria, la Hidrovía Paraná-Paraguay y la reconversión de las instalaciones portuarias apuntalaron este proceso.

A partir del año 2003, un contexto macroeconómico con tipo de cambio alto, expansión económica/capitalista internacional, repunte de los precios de los principales productos de exportación de Rosario y de la Argentina, y superávit fiscal y de cuenta corriente, entre otros aspectos, favoreció un proceso de desarrollo capitalista basado en la agroexportación (Vargas Soler, 2010). El nuevo tipo de cambio y el posterior repunte de los precios internacionales de productos como soja, carne, trigo y sus derivados, crearon condiciones extraordinarias para la generación de excedentes financieros a partir de la producción, comercialización y especulación en torno a dichos productos.

Parte de esos excedentes se invirtieron en proyectos urbanísticos e inmobiliarios, contribuyendo a la recuperación y expansión de la construcción en el período 2003-2007. El dinamismo en el sector se reflejó en la evolución del número de permisos, superficies nuevas, ampliaciones, valor agregado y metros cuadrados construidos. Según la Fundación del Banco Municipal de Rosario (2012), entre enero de 2000 y diciembre 2011, se autorizaron un total de 8.119.633 m<sup>2</sup> para la construcción en la ciudad. Los metros cuadrados construidos se orientaron a edificios, en el rubro “multivivienda con locales” y se localizaron mayoritariamente en el área geográfica del distrito centro. Los actores más beneficiados gracias a la expansión de la construcción y de la actividad inmobiliaria fueron los empresarios e inversores (constructores, propietarios, promotores, especuladores inmobiliarios) nucleados en agencias tales como la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario –CADEIROS– y la Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario –CEIR– (Vargas Soler, 2010).

A su vez, se también se dio un importante crecimiento de establecimientos y del producto industrial en ramas como alimentos, maderas y metalmecánica, siendo las organizaciones industriales de mayor tamaño las más favorecidas (Vargas Soler, 2010). Dentro de dichas organizaciones sobresalen Cargill, Dreyfus, Swift, John Deere, Costan Market S. A., Agner Raffo S. A., Frimetal S. A. y



agregaciones patronales como la Sociedad Rural, la Asociación Industriales Metalúrgicos de Rosario, la Asociación Empresaria de Rosario y la Federación de Comercio e Industria.

A la recuperación de ciertas ramas de la industria se sumó la de sectores vinculados al consumo. El crecimiento del comercio minorista, del comercio de vehículos, de restaurantes y hoteles respondió en buena medida a la recuperación y expansión de los ingresos derivados de la actividad agropecuaria, de la construcción, de la industria y de algunos servicios (Vargas Soler, 2010). Estos elementos dinamizaron la actividad comercial y abrieron posibilidades de inversión y acumulación en el sector, tales como el desembarco de grandes inversiones en centros comerciales, *–shopping “El Portal” y shopping “Alto Rosario”–*, cuya apertura transformó hábitos de consumo y de compra de la población con mayor nivel adquisitivo (Ghilardi *et al.*, 2009).

La realización de distintos eventos académicos, culturales y empresariales también permitió a la ciudad mejorar su potencial turístico y consolidarse como principal centro de consumo de la región agrícola-ganadera del sur de Santa Fe (Ghilardi *et al.*, 2009). En este sentido, las actividades del sector hoteles y restaurantes crecieron exponencialmente en el período 2003-2007, coincidiendo con la recuperación de los ingresos, las actividades de carácter cultural y la expansión de la zona comercial rosarina.

La ciudad, a partir de estas dinámicas económicas, consolidó un perfil orientado a los servicios<sup>5</sup> que fue apuntalado por una serie de intervenciones urbanas que implementó el gobierno local.

## Intervenciones urbanas

A partir de la llegada de Miguel Lifschitz a la Intendencia, en el año 2003, el municipio, a través de la Secretaría de Planeamiento, la Secretaría General y la Secretaría de Obras Públicas, impulsó una serie de intervenciones urbanas que se propusieron consolidar a Rosario como una ciudad moderna, integrada y creativa, con una completa oferta de servicios a través de tres frentes de actuación.

El primer frente se propuso optimizar las condiciones de acceso y atravesamiento de la ciudad con el objeto de adecuarla al aumento en los niveles de tránsito regional que estaba recibiendo el Área Metropolitana de Rosario (AMR)

---

<sup>5</sup> Según Figliuolo (2012), la estructura productiva de Rosario entre los años 2003 y 2009 se mantuvo constante; los servicios concentraron aproximadamente el 85% del Producto Bruto Geográfico (PBG), mientras que los sectores productores de bienes representaron solo un 15%.

y con el objeto de lograr mayor fluidez en la conexión de los barrios periféricos con el centro (programa “Gestión del sistema vial metropolitano y de accesos a la ciudad”, Municipalidad de Rosario, 1998). Para ello, la Municipalidad de Rosario implementó diversas estrategias de cooperación público-privada y público-público.

Por un lado, tomó un crédito –Préstamo N° 1068/OC-AR– del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU) para la realización de obras de acceso y remodelación de grandes avenidas, como el Boulevard Oroño. Por el otro, se avanzó sobre la articulación del sistema vial de la costa y la entrada a la ciudad, articulando con el sector privado mediante compensaciones que dispuso en los convenios urbanísticos firmados con las empresas desarrolladoras del Complejo *City Center*, de los emprendimientos Delfines Guaraní y Puerto Norte.

De esta forma, el proceso de reestructuración vial creó un entorno competitivo para las empresas y las actividades económicas de la ciudad al dotarla de la conectividad territorial necesaria para la circulación de habitantes, mercancías y turistas.

Un segundo frente de actuación se dirigió a abrir la ciudad al río para mejorar el paisaje y hacerlo atractivo a las inversiones de capital inmobiliario y comercial. La puesta en valor del frente costero implicó la concreción de una serie de proyectos urbanísticos y la instalación de diversos usos terciarios y residenciales en dicho espacio. Entre los primeros se destacan la realización de grandes obras de infraestructura como el Parque España, el Pasaje Juramento, la Estación Rosario Central, los Silos Davis y la reconversión del sector Puerto Norte. Estas obras tuvieron un fuerte impacto en la renovación de la zona, posibilitando la apertura de nuevos locales comerciales y la diversificación de los servicios destinados a sectores con capacidad de consumo y turismo.

Con respecto a los usos residenciales que adquiere la zona alrededor de la costa, un dato importante es que al mismo tiempo que se recuperaba y embellecía el río, “se implementó un cambio en la normativa de los terrenos privados con frente hacia la costa, incrementando fuertemente la densidad al liberar la altura máxima edificable” (Kruk, 2011: 37). Ello posibilitó un proceso de enorme valorización inmobiliaria y de renovación edilicia, dando lugar a emprendimientos multipropósitos de gran envergadura.<sup>6</sup> Dichos propósitos in-

---

<sup>6</sup> Al respecto, Vargas Soler afirma que “las construcciones en la altura y en los centros –comerciales y de servicios– del AGR permitieron a los inversores privados valorizar sus inmuebles, posicionarse

cluyen la construcción de edificios habitacionales, oficinas, centros comerciales, hoteles, así como infraestructura para el aprovechamiento del río Paraná. Entre ellos se destacan las Torres Dolphines Guaraní y Acualinas, el edificio residencial Embarcadero y el edificio de oficinas de alta tecnología denominado Northlink.

En cuanto a los usos terciarios en los espacios públicos ribereños, la municipalidad implementó como herramienta privilegiada la concesión de obra pública.<sup>7</sup> Del conjunto de usos terciarios que han incorporado los espacios públicos ribereños concesionados prevalecen los servicios gastronómicos con bares, también se prestan servicios de gimnasia y de eventos sociales y empresariales.

Finalmente, la tercera línea de intervención en materia de políticas urbanas municipales apuntó a reforzar y crear infraestructuras culturales que consolidaran la centralidad creativa de Rosario para promocionar y difundir nacional, regional e internacionalmente la oferta turística de la ciudad. Para ello se crearon y rehabilitaron distintos espacios ubicados en el área central (entre ellos, la Ciudad de los Niños, el Teatro Municipal La Comedia, la Casa del Tango) y se reconvirtieron edificios portuarios y galpones ferroviarios en espacios culturales, como el Centro de Expresiones Contemporáneas, el Centro de la Juventud y la Isla de los Inventos.

A la creación de nuevas infraestructuras culturales se sumó la preservación del patrimonio histórico rosarino<sup>8</sup> a través del cual se pusieron en valor edificios

---

en espacios céntricos de la ciudad y de la sociedad de Rosario, y apropiarse de rentas urbanas diferenciales tanto primarias (por construcción en la altura) como secundarias (de comercio y servicios)” (2010: 101). Se observa entonces cómo el planeamiento y la obra pública generaron un incremento exponencial de la renta del suelo urbano del que, en ningún momento, hasta la elaboración del nuevo Código Urbano en el año 2008, se dispuso su recuperación para el que lo generó, el municipio.

<sup>7</sup> El Sistema de Concesión con Obra Pública es un instrumento de concertación público-privada, que permite la ejecución de obras en el espacio público con financiamiento del sector privado. Bajo este régimen, las obras son desarrolladas integralmente por el concesionario, incluyendo las correspondientes a sectores destinados al uso público (como parques, paseos, etcétera); el concesionario es, asimismo, responsable por el mantenimiento integral del predio concesionado. Como contraparte, obtiene la explotación comercial de un sector del predio durante el período de la concesión. Una vez transcurrido el período establecido en el régimen de concesión, el total usufructo de las instalaciones es transferido al municipio, incorporándose dichas obras al patrimonio municipal para su uso público” ([http://www.rosario.gov.ar/sitio/arquitectura/concesiones/de\\_obra1.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/arquitectura/concesiones/de_obra1.jsp); recuperado en 2015).

<sup>8</sup> En 1996 se creó el Programa de Preservación del Patrimonio Histórico, Urbano y Arquitectónico dependiente de la Secretaría de Planeamiento. El programa entiende que la conservación del patrimonio construido debe concebirse como un factor de identidad y desarrollo local que interviene positivamente en la construcción del paisaje urbano y revaloriza la economía del sector

públicos, templos, casas y sitios históricos, varios de ellos mediante la firma de Convenios de Esfuerzo Compartido, otra herramienta de cooperación público-privada que cofinancia obras a través del otorgamiento de un subsidio creado para ese fin. Con este mecanismo se ha rehabilitado el bar El Cairo, el Savoy, el Club Español, el teatro El Círculo, y la casa De Lorenzi para dar cabida al Museo de la Memoria (Plan Urbano, 2011).

Lo expuesto en los anteriores apartados ilustra las condiciones, enfoques y herramientas que fueron dotando a las gestiones socialistas de un hacer y un enfoque empresarial en materia urbana. Específicamente, muestra la manera en que la articulación público-privada se convirtió en el principal organizador del proceso de distribución espacial de la ciudad a través de instrumentos como el PER, los préstamos contraídos con el BID, los convenios urbanísticos y de esfuerzo compartido, y las concesiones de obra pública.

## Conclusiones

A lo largo del trabajo se intentó desarrollar la modalidad empresarial de gobierno urbano que adoptaron las gestiones socialistas a partir de 1995 en la ciudad de Rosario. Para llevar adelante esa tarea, la perspectiva teórica asumida orientó la indagación hacia las condiciones que hicieron posible la emergencia de la gobernanza urbana empresarial en Rosario, en particular las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno mediante las cuales se desplegó en esta última.

Con respecto a la primera dimensión, se encontró que fue necesario en primera instancia garantizar la gobernabilidad urbana. La estrategia escogida para ello fue la reforma del aparato administrativo municipal mediante el Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario y luego el Presupuesto Participativo Rosario. Estos programas se presentaron como vía de restauración de la confianza hacia las instituciones políticas y funcionaron como poderosas herramientas de neutralización del conflicto social. Favorecieron, de esta forma, la estabilidad necesaria para alcanzar las metas que

---

(Rainero, 2012). Para ello dispone cuatro líneas de trabajo: a) elaboración e instrumentación de un marco legal, desarrollando normativas específicas, encargadas de regular la actuación en áreas y sitios de valor patrimonial; b) rehabilitación de edificios de valor patrimonial, a través de intervenciones concretas en inmuebles públicos y privados, asesoramiento técnico y gestión; subsidios y convenios urbanísticos; c) relevamiento, catalogación e inventario; d) difusión ciudadana y concientización, a través de campañas y publicaciones.

la orientación empresarial de gobierno había asignado a la ciudad: el logro de la competitividad y productividad del sistema económico territorial rosarino.

Con respecto a la segunda dimensión, se identificó al Desarrollo Local y a la Planificación Estratégica como los principales enfoques que estructuraron el campo discursivo sobre el que se desplegó el empresarialismo urbano en la ciudad. En el nuevo enfoque de gobierno, las empresas fueron concebidas como el verdadero motor del desarrollo económico y los municipios debían adoptar respecto de estas un rol inductor, promotor, más que el mero rol regulador de antaño. El supuesto sobre el que se asentaron estos postulados sostuvo que la combinación de recursos privados con capacidades gubernamentales atraería financiamiento externo, inversión directa y nuevas fuentes de empleo, propiciando financiación alternativa a los municipios carentes de recursos.

Paulatinamente, el estado local se configuró como facilitador de las acciones privadas y la concertación de estos dos sectores se convirtió en el mecanismo central de planificación del desarrollo urbano y económico de la ciudad. Sus vínculos dieron lugar a herramientas como el PER, concesiones de obra pública, convenios urbanísticos, que aumentaron el poder de incidencia del empresariado en el gobierno urbano.

Rosario efectivamente se convirtió en centro geopolítico y económico de una amplia región metropolitana y central, y en una ciudad moderna, integrada y creativa. Entre sus principales beneficiarios se encuentran organizaciones como Cargill, Dreyfus, John Deere y agremiaciones patronales como la Sociedad Rural, CADEIROS y CEIR.

Finalmente, cabe preguntarse ¿Cuáles fueron los efectos que siguieron al patrón empresarial de gobierno asumido por las gestiones socialistas? ¿Cuáles fueron los sectores sociales y los espacios de la ciudad menos beneficiados por la racionalidad empresarial? ¿Qué transformaciones políticas implica gobernar junto con el capital privado? La exploración de estos interrogantes permitirá en futuras investigaciones evaluar los efectos prácticos, políticos, sociales y económicos de la gobernanza urbana empresarial en Rosario, completando el ejercicio analítico realizado en este trabajo.

## **Bibliografía**

- Batley, Richard (1998). "Nuevas direcciones en política y gestión urbana".  
En Rojas, E. y Daughters, R., *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias*

- exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, pp. 13-19. Washington: BID.
- Bifarello, Mónica (2005). “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado Municipal transparente y cercano a la gente”. En *Políticas para la gobernabilidad*. Disponible en [https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/biblioteca\\_pp/rosario\\_politicas\\_gobernabilidad.pdf](https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/rosario_politicas_gobernabilidad.pdf).
- Borzese, Dana; Gianatelli, Natalia y Ruiz, Roberta (2006). “Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza”. En Murillo, S. (coord.), *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Campana, Melisa (2012). *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Catenazzi, Andrea y Reesse, Eduardo (2000). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas*. Buenos Aires. Mimeo.
- Clichevsky, Nora (1996). *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cuenya, Beatriz (2000). “Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires”. *Sociológica*, año 15, n° 42, pp. 35-37.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. *EURE*, vol. 37, n° 111, pp. 25-45.
- De Marinis, Pablo (1999). “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”. En García Selgas, F. y Ramos Torre, P., *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Mattos, Carlos (2006). “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas”. En Geraiges de Lemos, Amalia Inés; Arroyo, Mónica y Silveira, María Laura. *América Latina, cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/03mattos.pdf>.

- Fernández, Arturo; Madoery, Oscar; Gaveglío, Silvia y Angelone, Juan Pablo (1997). *Posicionamiento, competitividad e imagen de la ciudad de Rosario*. Disponible en [http://www.catedranaranja.com.ar/taller2/notas\\_T2/Posicionamiento\\_Ciudad\\_Rosario.pdf](http://www.catedranaranja.com.ar/taller2/notas_T2/Posicionamiento_Ciudad_Rosario.pdf).
- Fligliuolo, Sofía (2012). “Estructura y evolución del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la ciudad de Rosario y el Aglomerado Gran Rosario entre 2003 y 2009. Análisis global y por sectores de actividad”. Trabajo inédito elaborado dentro del proyecto de Investigación titulado “Dinámica, estructura productiva y calidad de vida en Rosario y su Aglomerado. Análisis y desafíos para su medición”. Rosario: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Rosario.
- García Delgado, Daniel (1998). “Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión”. En Venesia, Juan Carlos (comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO-CEI-(UNR)-IDR.
- Ghilardi, María; Fernández, Marina Liliana; Biani, Juan Francisco y Zabala, Pablo (2009). “El sector comercio en la región Rosario: Evolución del Producto y el Empleo en la post devaluación”. Decimocuarta Jornada “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadísticas, Universidad Nacional de Rosario, 9 al 11 de noviembre.
- Ghirardi, Horacio (2000): “Descentralización y participación ciudadana, ejes de una gestión moderna y solidaria” [en línea: 20/10/2014]. Disponible en: [http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/descentralizacion\\_y\\_participacion\\_ciudadan.pdf](http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/descentralizacion_y_participacion_ciudadan.pdf).
- Harvey, David (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Kruk, Luciano (2011). “Recuperación del espacio público en la ciudad de Rosario, Argentina”. *Arq.urb*, vol. 6, pp. 30-45. Disponible en <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/303>.
- Lifschitz, Roberto Miguel (1998). “Planificación y estrategia: el caso del PER”. En Venesia, Juan Carlos (comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO- CEI- (UNR)- IDR.
- Mrejen, Matías (2013). “Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las transferencias condicionadas de ingreso en la Argentina”. Tesina de grado inédita, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

- Municipalidad de Rosario (1998). “Plan Estratégico Rosario” [en línea 28/10/2014]. Disponible en: [http://www.perm.org.ar/per98/per\\_98.pdf](http://www.perm.org.ar/per98/per_98.pdf).
- OCDE Estudios Territoriales (2007). *Ciudades competitivas: Un nuevo paradigma empresarial en desarrollo espacial*. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/38747586.pdf>.
- Theodore, Nick; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, vol. 66, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Vargas Soler, Juan Carlos (2010). *Reestructuración económica y desarrollo local en el Gran Rosario: una mirada desde la perspectiva latinoamericana de la economía social*. Disponible en <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/03/VARGAS-Tesis-MAES.pdf>.



# Capítulo 4

## Acceso al suelo y centralidad(es) urbana(s)

### Apuntes sobre la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)

*María Laura Canestraro*

#### **A modo de introducción**

En la última década y media, las acciones del Estado en materia habitacional se han intensificado, tal como lo evidencia una diversidad de programas e iniciativas que se han puesto en marcha. A diferencia de la estrategia descentralizadora<sup>1</sup> (Cuenya, 1997) que caracterizó las intervenciones en la década de 1990, a partir del 2003 se privilegió la recentralización, redefiniendo las relaciones del Estado central con las provincias y los municipios. Esta reconfiguración del

---

<sup>1</sup> En 1992 –luego de un frustrado intento de reforma (decreto 690)– el FONAVI se convirtió en un organismo descentralizado (Ley 24130) y su financiamiento pasó a ser parte de la reasignación de impuestos coparticipables, acordada entre el Estado nacional y las provincias. En 1995, el ente –ahora provincializado– quedó bajo el amparo de un nuevo marco legal: el Sistema Federal de Vivienda (Ley 24464), constituido por aquel, los organismos provinciales (IPV) y el Consejo Nacional de la Vivienda. Cuenya (1997) sostiene que esta descentralización obedeció tanto al conjunto de reformas estructurales que comenzaron a instrumentarse a principios de los noventa como, sobre todo, al reclamo histórico de diversos actores que vieron en ella una política de estímulo a empresas contratistas de grandes obras públicas, más que una fórmula de suministro de vivienda social a bajo costo y con amplia cobertura social y geográfica.

Sistema Federal de Vivienda se centró principalmente en dos grandes operatorias destinadas a los sectores de menores ingresos que, además de paliar el déficit habitacional, pretendieron atender las necesidades de empleo y del sector de la construcción. Una, fue el Programa de Emergencia Habitacional (“Techo y trabajo”), que fomentó formas cooperativas de producción habitacional; la otra, el Programa Federal de Viviendas, subsidiando la oferta de la producción empresarial concebida como dinamizadora de la economía (Rodríguez, 2006).<sup>2</sup>

Sin embargo, en un reciente balance sobre la década kirchnerista respecto de la dinámica de diversos indicadores del bienestar social, Kessler (2014) sostiene que, en relación con la problemática de vivienda y hábitat, se advierte a nivel nacional un mejoramiento generalizado, pero que no ha logrado revertir la desigualdad entre las provincias y entre las zonas centrales de las ciudades<sup>3</sup> y las áreas urbanas más marginadas. En tal sentido, se mantuvieron vigentes las dificultades para acceder al suelo y la vivienda, incluso en muchos centros urbanos la disputa por un lugar digno donde vivir no disminuyó (CELS, 2015).

Con ese telón de fondo, en junio de 2012, se crea el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), que constituye una novedosa política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios, que hasta el momento habían quedado por fuera de las operatorias masivas de los últimos años.<sup>4</sup>

El propósito de este capítulo es analizar, de manera exploratoria, el impacto de la implementación del Pro.Cre.Ar en la dinámica y estructura urbana de

---

<sup>2</sup> Se destacan otras iniciativas federales destinadas al mejoramiento de vivienda y provisión de infraestructura, como el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa de Mejoramiento Institucional e Infraestructura básica (PROMHIB), Mejor Vivir, etcétera. De acuerdo con información disponible de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, para el período mayo 2003-septiembre 2015, se estiman en 1.218.800 las soluciones habitacionales desplegadas, que alcanzan aproximadamente 5.484.600 beneficiarios y que se hallan terminadas (75,02%), en ejecución (23,73%) o a iniciar (1,23%). Concretamente, 9.124.415 terminadas (4.114.868 beneficiarios), 289.323 en ejecución tanto en programas federales como otros (1.301.954 beneficiarios) y 15.062 a iniciar. Disponible en <http://www.vivienda.gob.ar/> (Fecha de consulta: 1/4/2016).

<sup>3</sup> En sentido estricto, Kessler (2014) refiere a la “ciudad formal”; sin embargo, preferimos alejarnos de esta categorización en cuanto subyace a ella una mirada que supone, como contrapartida, la existencia de una “ciudad informal”. Consideramos que el fenómeno urbano debe aprehenderse desde las tensiones y superposiciones que constituyen a ambas formas de producción de la ciudad más que desde una perspectiva que tienda a oponerlas, evitando nominaciones dicotómicas (formal/informal; legal/ilegal; regular/irregular). Para más detalles puede verse Canestraro (2013a).

<sup>4</sup> En virtud de su reciente ejecución, queda por fuera del análisis de Kessler (2014); sin embargo, aquí consideramos que es posible establecer algunos contrapuntos con dicho análisis.

la ciudad de Mar del Plata, que ha sido considerada como “ciudad récord”<sup>5</sup> en cantidad de créditos otorgados. Con ese horizonte, recorreremos algunas particularidades del desarrollo urbano de la ciudad,<sup>6</sup> con énfasis en la problemática del acceso al suelo. Seguidamente, nos detendremos en los lineamientos principales de la operatoria y las concepciones que subyacen a ellos, caracterizando además las peculiaridades que asume su implementación en el caso marplatense.<sup>7</sup> Finalmente, a modo de balance, dejaremos planteadas algunas inquietudes respecto de la incidencia de esta iniciativa en la configuración de centralidad(es) urbana(s), atendiendo al ejercicio del derecho a la ciudad.

## **Sobre la dinámica urbana marplatense y el problema del acceso al suelo**

La problemática del acceso al suelo urbano constituye, sin lugar a dudas, uno de los ejes nodales del desarrollo urbano de la ciudad de Mar del Plata. Como ha señalado Irigoien, el origen mismo de la ciudad “parece incluirse en el fenómeno generalizado de los negocios de tierras a ‘urbanizar’” (1991: 47). Tal presunción resulta más que sugerente para explicar no solo el origen, sino también la dinámica de urbanización de la ciudad, que ha estado íntimamente vinculada a la producción y concentración de suelo urbano.

En relación con este fenómeno, Núñez (2000) sostiene que en 1879 toda la extensión de la región pertenecía a aproximadamente 15 propietarios que iban subdividiendo las tierras e incorporándolas al mercado, impulsando así un desarrollo parcelario centrado en la obtención de rentas y anterior a los procesos de asentamiento de la población. También Mariano (2000), centrándose en la interfase urbano-rural entre 1874 y 1910, analiza la incidencia que tuvieron

---

<sup>5</sup> Así lo manifestó el titular de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), uno de los principales organismos que financia el Programa, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y otros inversores privados.

<sup>6</sup> Realizamos un *estudio de caso*, utilizando una diversidad de fuentes: normativa existente, artículos periodísticos, encuesta a beneficiarios, ofertas de terrenos aptos para el crédito, monitoreo de colegios profesionales, etcétera.

<sup>7</sup> De acuerdo con los datos disponibles, el análisis se centra en el período 2012-2015. A partir del 10 de diciembre de 2015, con la asunción del nuevo gobierno nacional se modificaron áreas de gestión –y por ende, funcionarios a cargo –y recientemente se han anunciado diversas modificaciones en la implementación del programa.

propietarios y mediadores en la subdivisión y venta de tierras y en la generación de nuevos polos de urbanización.<sup>8</sup>

Entre las décadas de 1930 y 1960 los sectores populares pudieron acceder al suelo bajo diversas formas: a través de la subasta y el alquiler de tierra, primero; y mediante la compra de lotes en mensualidades, después; aunque lo hicieron en zonas sin infraestructura de servicios ni aptas para la localización residencial (Núñez, 2000). A partir de 1970, se desarrollaron diversas formas de hábitat popular en pequeños lotes adquiridos con financiamiento, aunque también con condiciones críticas de equipamiento, accesibilidad e infraestructura (Fernández *et al.*, 1996). Asimismo, la producción de vivienda de interés social orientó las políticas habitacionales en el período 1970-1990, siendo predominantes los conjuntos habitacionales financiados tanto por el Banco Hipotecario Nacional como por el Fondo Nacional de la Vivienda. Guardia (2009) ha analizado la incidencia de dicha política habitacional en el proceso de formación-realización de la renta del suelo, poniendo en evidencia que aquella estuvo ligada a los intereses del capital inmobiliario, a los propietarios de suelo en áreas periféricas y a la formación de rentas territoriales. Así, la localización de los conjuntos habitacionales siguió un patrón de ocupación periférico, alejado del centro y adyacente al ejido urbano, lo que requirió la incorporación de nueva tierra urbana al ejido y reforzó el proceso de valorización anteriormente señalado (Guardia, 2009).<sup>9</sup> Sin embargo, dicha producción no pudo contrarrestar el creciente déficit habitacional de la ciudad y, en paralelo, fueron emergiendo diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales, cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años.

De manera progresiva, los principales procesos de acceso al suelo señalados –compra de lotes en mensualidades, acceso a vivienda de interés social y ocupación de tierras– confluyeron en una expansión de la periferia como “zona reservada” a los sectores de bajos recursos. Un elemento central en esta dinámica fue la aprobación, en 1977, del Decreto-Ley de Uso de Suelo (8912) de la provincia de Buenos Aires, que fijó condiciones para la producción del

---

<sup>8</sup> Ambas autoras destacan además la connivencia con el poder político provincial que no solo avaló la transgresión de la normativa para fundar el pueblo –que no se hizo sobre tierras públicas, tal como lo establecía la Ley de Ejidos–, sino que también prosiguió con esta impronta en otras intervenciones relativas a la movilización de tierras (Mariano, 2000; Núñez, 2000).

<sup>9</sup> Cabe señalar que, más allá de las falencias edilicias que muchos conjuntos presentan, es recurrente que la tenencia de la vivienda no haya podido ser regularizada. Esta situación no es exclusiva del caso de Mar del Plata, sino que se vincula a las características que han asumido este tipo de operatorias en la región.

suelo urbano e introdujo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura, entre otros. Ello trajo consigo un doble efecto: el encarecimiento de la tierra y, consecuentemente, la emergencia de loteos clandestinos e irregulares, porque no existía una demanda solvente para ello (Clichevsky, 1997). Lo paradójico es que la mayoría de la producción normativa realizada a posteriori se sustentó en excepciones a la 8912; no solo legitimando la trasgresión –por ejemplo, en el caso de aprobación de loteos que quedaban por fuera de aquella–, sino legalizando su excepcionalidad.

En tal sentido, Clichevsky (1999) señala que hasta la década de 1990 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo urbano.<sup>10</sup> En el caso de Mar del Plata, se destacó la creación del Banco Municipal de Tierras, en 1991, con el objetivo de promover la movilización de tierras de origen público (Ordenanza 8442). Sin embargo, su limitado margen de acción ha quedado restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10830), aprobaciones de loteos y subdivisiones por excepción (decretos 2210/80 y 3736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley 11622), etcétera. En definitiva, sostiene una política de corte particularista que apunta a la resolución de problemáticas a escala de situaciones de hogares particulares, vinculadas principalmente a cuestiones burocráticas; y que no se complementa con una política integral que busque soluciones definitivas al problema del acceso al suelo (Canestraro, 2004).

En este contexto, las políticas de suelo más importantes de la década de 1990, como el Pro-Tierra y el Programa Arraigo, no fueron implementadas exitosamente en la ciudad.<sup>11</sup> Incluso, si bien las políticas de regularización se erigieron como vedettes de la política habitacional –a partir de la creación de programas de mejoramiento barrial diseñados por organismos multilaterales–,

---

<sup>10</sup> La inexistencia de políticas de producción de suelo urbano es un fenómeno extensivo a todo el país y a la región. En tal sentido, si bien se produjeron diversas modificaciones constitucionales con la reforma en 1994, estas se subsumieron al derecho a la vivienda –que ya estaba incluido en el artículo 14 de la Constitución de 1853, pero ahora adquiere otra dimensión a partir de la adhesión a diversos tratados internacionales (por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica), alcanzando así estatus constitucional–, pero no problematizaron en la cuestión del acceso al suelo.

<sup>11</sup> Con relación al Pro-Tierra, las particularidades históricas del mercado de tierras, sumadas a otras dificultades de distinta índole, incidieron en la baja repercusión de dicho programa. La misma suerte corrió el Programa Arraigo, para el cual se invirtió en un significativo diagnóstico y recomendaciones para su ejecución en la zona, pero que finalmente logró concretarse solo en una experiencia a pequeña escala (Fernández *et al.*, 1996).

las sucesivas postulaciones que se hicieron para lograr su ejecución no fueron exitosas.<sup>12</sup>

Recién entrada la década siguiente, la política de vivienda se reactivará tímidamente de la mano del Programa Dignidad –ideado bajo la órbita provincial para la relocalización de los habitantes de la Villa de Paso– y, con mayor énfasis, del Programa Federal de Vivienda, que marcó un viraje hacia la recentralización. Bajo esta modalidad, a diferencia de la producción masiva de las décadas anteriores, la provisión de tierra ya no corrió mayoritariamente por cuenta del Estado, sino de los privados que la ofertaron incluida en proyectos integrales, bajo la modalidad Tierra y Proyecto Urbano (TPU). Según Vio (2008), ello incentivó un doble proceso en beneficio de aquellos: de valorización del suelo, antes rural y ahora incorporado al ejido urbano; y, con ello, de provisión de servicios a la zona, que impulsó a los operadores inmobiliarios a adquirir mayores extensiones de tierras que las necesarias para desarrollar los proyectos, en vistas a retener áreas vacantes que se valorizan y que luego pueden vender a mayores precios. Ello trajo consigo la reproducción de un patrón de localización de la población beneficiaria, que es similar al que se estructura a partir de la distribución de las rentas de suelo urbano (Vio, 2008).

En este marco, la creación del Pro.Cre.Ar constituyó una novedosa política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios, que hasta ese momento habían quedado por fuera de las operatorias masivas de los últimos años. Sin embargo, su implementación no deja de presentar una diversidad de controversias que merecen ser debatidas.

## **Acerca del Pro.Cre.Ar y su implementación en la ciudad**

Sancionado a partir del Decreto Nacional 902/2012, y bajo la figura de fondo fiduciario, el Pro.Cre.Ar se planteaba con el objetivo de “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”,<sup>13</sup> a través de diversas líneas de crédito hi-

---

<sup>12</sup> En 1994 y en 2002 se realizaron propuestas para ejecutar el PROMEBA, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Villa de Paso, en los barrios Las Américas, Autódromo, Belgrano, etcétera, y en los asentamientos de Las Heras, Jorge Newbery, Nuevo Golf y Juramento, entre otros. Sin embargo, ninguno de ellos fue seleccionado para su ejecución.

<sup>13</sup> Socoloff *et al.* (2013) señalan que se pergeña centralmente con el objetivo de atender a los efectos de la crisis que impactaba sobre el sector de la construcción, que venía mostrando signos de estancamiento desde 2009.

potecario. En su inicio, a nivel nacional, se proyectaba la gestión de 400 mil destinados a la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, así como también para la adquisición de viviendas en el marco de desarrollos urbanísticos.<sup>14</sup> Posteriormente, se añadieron otras dos modalidades: la compra de viviendas a estrenar, primero; y la compra de terreno y construcción, después. Es precisamente sobre esta última que aquí ponemos foco, haciendo nuestro el planteo de Durand-Lasserve (1997) respecto de que el acceso al suelo constituye la primera forma de reconocimiento de ciudadanía plena; por tanto, una dimensión central de integración a la ciudad.

En este esquema, el principal aportante es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).<sup>15</sup> Las decisiones sobre el fondo fueron adoptadas por un Comité Ejecutivo compuesto por diversas autoridades nacionales, entre las que la ANSES ocupa un lugar relevante. Sin embargo, el fondo fue administrado por el fiduciario –el Banco Hipotecario S. A.– cuyo principal accionista es el Grupo Económico IRSA (Socoloff *et al.*, 2013).

Para acceder al programa era necesario tener un empleo formal, tomándose el total de los ingresos del grupo familiar o pareja conviviente para calificar en algunos de los rangos de crédito que se establecieron. Según Lozano *et al.* (2012), ello supone que alrededor del 53% de la fuerza laboral no estaba en condiciones

---

<sup>14</sup> En nuestra ciudad, esta modalidad aún no está habilitada para la inscripción de los posibles beneficiarios, ya que se había previsto llevarla a cabo en el predio conocido como “Canchita de los Bomberos” en el barrio Parque Luro pero, en virtud de la judicialización impulsada por un grupo de vecinos que se oponen a ello, se ha detenido el inicio de las obras (Canestraro, 2013b). A principios de 2015, se presentó en el Honorable Consejo Deliberante un proyecto para destinar los terrenos de la denominada “Colonia Alfonsina Storni” para tal fin. Sin embargo, si bien no se avanzó de manera más firme, los vecinos del sector ya han manifestado su oposición, tanto en función del supuesto impacto ambiental negativo que tendría la construcción de viviendas en el lugar, como del cumplimiento del destino para el cual las tierras fueron donadas.

<sup>15</sup> Además, el fondo fiduciario cuenta con bienes inmuebles transferidos, mayoritariamente controlados por la Agencia de Administración de Bienes del Estado, disponiendo así de suelo público para sus fines o cuya urbanización financiará (Socoloff *et al.*, 2013). Lozano *et al.* (2012) destacan que tales tierras no son de utilización inmediata en virtud de su situación catastral y las tareas de reacondicionamiento necesarias previas a la construcción y, por ello, luego del primer sorteo, se ha priorizado a las familias con terrenos propios. En tal sentido, vale señalar que a medida que el proceso ha avanzado, y en virtud de los obstáculos encontrados en la compra de terrenos por parte de los beneficiarios que carecían de aquel y obtuvieron el crédito para comprarlo, se comenzó a gestionar la producción de suelo urbano por parte del Programa, en conjunto con los municipios.

de postularse al crédito<sup>16</sup> y que, entre quienes calificaban, la demanda superaba ampliamente la cantidad de créditos disponibles.

Los beneficiarios del programa se seleccionaban por sorteo, a través de la Lotería Nacional, para garantizar así la transparencia del sistema, aunque en simultáneo se abstenían de intervenir en procesos sociales concretos (grupos, regiones, etcétera) (Socoloff *et al.*, 2013: 16).<sup>17</sup>

En Mar del Plata se estimó que, apenas transcurridos dos meses desde su sanción, existían más de 400 grupos familiares inscriptos para las diversas líneas de crédito. Por entonces, el titular de la ANSES<sup>18</sup> manifestaba que era la “ciudad récord en Procrear de la Argentina”, donde mayor cantidad de créditos para la construcción de vivienda se estaban efectivizando.<sup>19</sup> Sin embargo, la dimensión adquirida por la modalidad de compra de terreno y construcción<sup>20</sup> ha puesto nuevamente en jaque el histórico problema de acceso al suelo y, con ello, a las escasas intervenciones del Estado con vistas a regular un mercado altamente especulativo.

Conocidas son las dificultades que los beneficiarios han venido sorteando para concretar la compra de un terreno, siendo que el meollo central no es tanto la escasez como los elevados precios a los que ha trepado el suelo accesible en los últimos meses. En función de ello, la búsqueda de un terreno apto de crédito no se ha realizado en zonas centrales, sino más bien en zonas periféricas que, en la mayoría de los casos, carecían de infraestructura y equipamiento colectivo, o lo tenían en forma deficitaria. Sin embargo, también en aquellas zonas se ha disparado un proceso especulativo en el que los terrenos llegaron a triplicar sus

---

<sup>16</sup> Lo que entonces equivale a 8.854.625 trabajadores (Lozano *et al.*, 2012).

<sup>17</sup> “Al inscribirse, el sistema da un número de grupo y orden. El orden es aleatorio y el grupo es de acuerdo a algunas características de los beneficiarios. Uno de los criterios es territorial: que todos tengan la misma oportunidad de ingreso al grupo de forma simultánea; el otro, es que estén contempladas todas las múltiples situaciones económicas y sociales de la zona. El único que tiene intencionalmente una mayor probabilidad de salir sorteado es la gente con discapacidad, que está ponderado”. Entrevista a Pablo Madeira, jefe de la Unidad de Atención Integral Mar del Plata Sur de ANSES y referente del Pro.Cre.Ar en la región; 2/9/2015.

<sup>18</sup> Que es otro de los organismos que participa del financiamiento del Programa, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y otros inversores privados.

<sup>19</sup> “Mar del Plata es récord en los planes Procrear”. Diario *La Capital*, 7/5/2014.

<sup>20</sup> En la que, en principio, los beneficiarios deben “salir al mercado” a encontrar un lote viable de ser comprado en un valor que no supere los 150.000 pesos, que dista del precio al que actualmente se cotiza la mayoría que se hallan en condiciones habitables. Luego, al avanzarse en la compra de suelo a urbanizar por parte de los municipios y/o el Programa aparecen ciertos matices en el proceso.



precios.<sup>21</sup> En este derrotero, un grupo de beneficiarios concretó dos reuniones con concejales –en los meses enero y mayo de 2014, respectivamente–, con vistas a manifestar las dificultades encontradas en la búsqueda de un terreno apto para ser comprado a través del crédito y solicitó la intervención del municipio, con el propósito de facilitar ese proceso y así poder concretar la compra. Como señaló en tal oportunidad uno de los beneficiarios:

Uno de los problemas es que un terreno que costaba 6.000 dólares antes del sorteo –a valor dólar de inmobiliaria, es decir, un término medio entre el “blue” y el oficial–, ahora cuesta mucho más y en base a una cotización arbitraria de la propia inmobiliaria. Algunas cotizan el dólar a 13 pesos o más [...]. No hay un parámetro lógico de cuánto cuesta el metro cuadrado. El tema es que para asegurar un terreno tenemos que actuar rápido, pagar la reserva con plata propia y luego esperar que el banco nos apruebe la carpeta del crédito, para lo cual se toma 90 días. Es un riesgo.<sup>22</sup>

Tal como puede observarse en la mapa 1, y de acuerdo con las fuentes consultadas,<sup>23</sup> la mayoría de los lotes adquiridos por los beneficiarios de la línea “terreno y construcción” se ubican en zonas periurbanas, en donde la infraestructura de servicios es sumamente deficitaria –en su mayoría, solo tienen conexión a electricidad e incluso ni siquiera tienen trazadas las calles– y carecen de equipamiento de consumo colectivo (salas de salud, escuelas, etcétera).

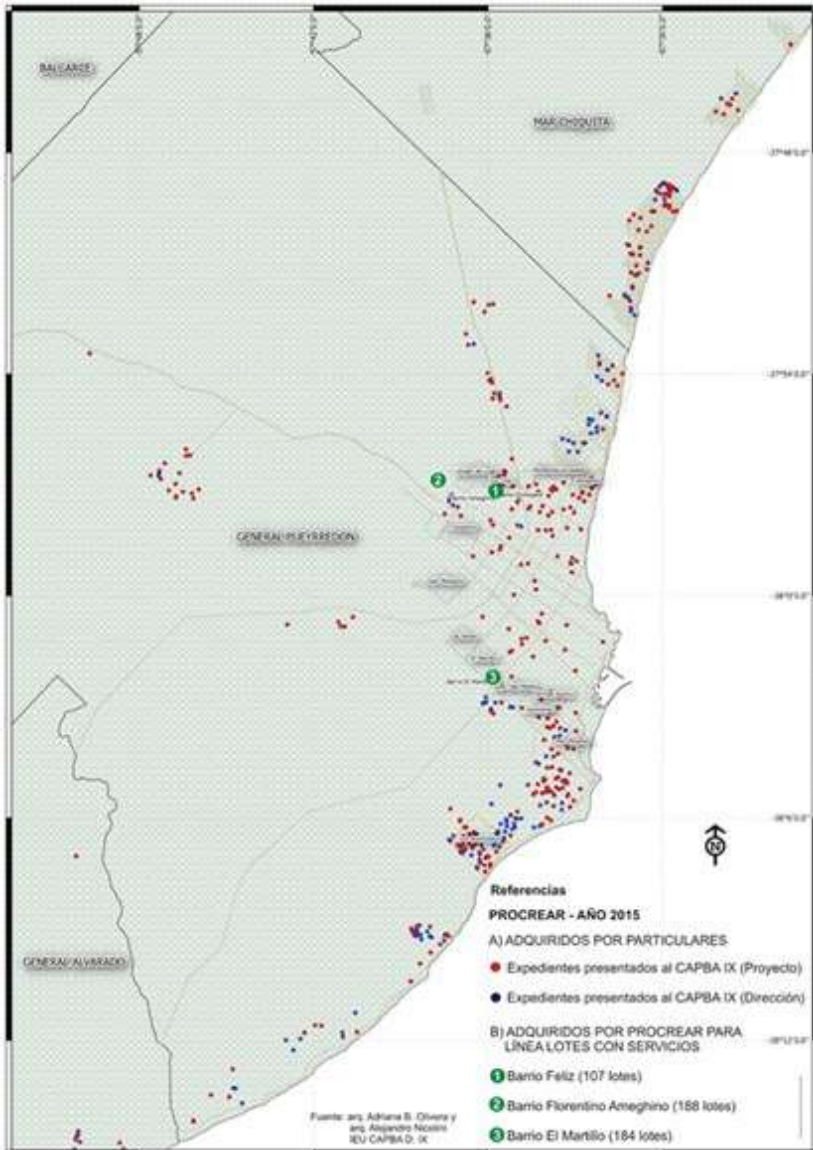
---

<sup>21</sup> “Triplican precios de terrenos para construir viviendas tras la implementación del Procrear”. Diario *La Capital*, 8/4/2014.

<sup>22</sup> Así queda manifestado en la Gacetilla de Prensa difundida por el Concejo Deliberante el 15/1/2014. Los vecinos además adelantaron que presentarían una nota en la Defensoría del Pueblo de General Pueyrredón, solicitarían una entrevista con el intendente y también el uso de la Banca 25 en el Cuerpo Deliberativo.

<sup>23</sup> Información periódica, avisos clasificados de terrenos disponibles y encuesta a beneficiarios. Estos últimos se viabilizaron a través de la red social Facebook, se han creado grupos de intercambio entre los postulantes y ganadores de los sucesivos sorteos. También se consultó el monitoreo que realizó el Instituto de Estudios Urbanos del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (Distrito IX) sobre la actividad profesional de arquitectos y maestros mayores de obra en las diversas líneas del Pro.Cre.ar.

**Mapa 1. Localización de lotes Pro.Cre.Ar  
(partido de General Pueyrredon, 2015)**



Fuente: elaboración propia con base en Nicolini y Olivera (2015).

Frente a ello, el propio intendente Pulti declaró la existencia de tierras municipales viables de ser destinadas al Programa. Con ese propósito, el municipio firmó un convenio con la ANSES para poner a disposición terrenos factibles de ser utilizados para la construcción de viviendas, previendo la adquisición de 800 parcelas, en una primera etapa, para alcanzar un total de tres mil, posteriormente. Asimismo, se llamó a una licitación para la presentación de oferentes de terrenos aptos para el loteo,<sup>24</sup> e incluso se planteó que en el caso de aquellos que carecieran de servicios y, en sentido estricto, no pudieran ser loteados, se trabajaría “en generar esa infraestructura y como compensación se cederán tierras y así habrá más suelo urbano”.<sup>25</sup> Así se dio impulso a un doble proceso: de producción de suelo urbano (en general, a través de la incorporación suelo rural al ejido urbano) y, en simultáneo, de urbanización; lo cual pone en debate no solo los costos para el Estado sino, además, su incidencia en la formación de plusvalías urbanas.<sup>26</sup>

A mediados del mes de agosto de 2014, Pulti y Bossio anunciaron la decisión de poner a disposición de los beneficiarios 1800 lotes, algunos de ellos fiscales. A partir de allí, se aprobó una serie de ordenanzas tendientes a establecer convenios de colaboración e iniciativas conjuntas entre el Pro.Cre.Ar y el municipio. Entre ellas, se destaca la creación del Fondo Municipal de Tierras para el Pro.Cre.Ar en el ámbito de la Secretaria de Planeamiento Urbano (Ordenanza 21930) y la identificación preliminar de un conjunto de parcelas viables de ser adquiridas por el Fideicomiso del Programa (Ordenanza 21923), que en algunos casos requieren de la aprobación de diversas ordenanzas para concederles a aquellas zonas los indicadores urbanísticos que admitan su uso residencial.

Hacia fines de noviembre se efectivizó la primera compra de terrenos en los barrios Ameghino, Feliz y El Martillo. Se trató de 479 lotes distribuidos en cuatro predios, tres adquiridos a privados a través de concurso público y

<sup>24</sup> La ANSES también firmó un acuerdo de precios con empresas de materiales para la construcción, con el propósito de contrarrestar la especulación que también se da en ese mercado. Vale destacar que, en función del creciente proceso inflacionario, en los últimos meses se ampliaron en un 30% los montos de los créditos a solicitar para sus distintas líneas, junto con una actualización de los ingresos familiares necesarios para acceder a ellos.

<sup>25</sup> “General Pueyrredon, primer municipio en ceder terrenos para viviendas del ProCreAr”. Diario *El Atlántico*, 22/11/2013.

<sup>26</sup> Al hablar de *plusvalía urbana* nos referimos a la valorización que sufren diversos inmuebles en función de acciones que son externas a los propietarios y que, fundamentalmente, son llevadas a cabo por el Estado. Por tanto, se considera que es este quien debe recuperar parte de esa valorización “extra” que beneficia al propietario, quien incrementa el valor de su propiedad, y volcarlo a la comunidad redistribuyéndolo en mejoras y obras públicas (Smolka y Furtado, 2001).

un macizo adquirido al Municipio de General Pueyrredón. Todos ellos con destino a aquellos beneficiarios que ya hubieran salido sorteados y estuvieran tramitando su crédito en la línea de “compra de terreno y construcción”, y aún no hubieran podido concretar la compra del lote. En el último sorteo, realizado en el mes de febrero del 2015, se incluyeron aquellos lotes.<sup>27</sup> Sin embargo, se ha planteado la paradoja de que varios de los beneficiarios rechazaron la propuesta, sea tanto por la localización considerada periférica, como por quienes habitan el barrio, a partir de la construcción de estereotipos que tienden a descalificarlos (generalmente, ligados a la inseguridad).<sup>28</sup>

Mientras tanto, también en el marco de una estrategia de producción de suelo urbano, se hallaban en análisis 539 lotes, ubicados en los barrios próximos al Virgen de Luján y Alto Camet.<sup>29</sup> Incluso, hacia el mes de octubre de 2015, Bossio y Pulti anunciaron la producción de los 200 lotes en esta última zona.<sup>30</sup>

De acuerdo con datos provistos por la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano del Pro.Cre.Ar, tal como puede observarse en el cuadro 1, respecto de la demanda del Partido de General Pueyrredón, por entonces existían: 15.915 familias beneficiarias, 2805 obras finalizadas y más de 1150 millones de pesos de inversión. A su vez, las dos primeras líneas adquieren una considerable relevancia, alcanzando más del 63 % de la demanda total. Ello supone una importante movilización de suelo urbano, ya sea adquirido directamente por el beneficiario (construcción) o a través de la mediación del crédito (terreno y construcción). Cabe señalar la relativa relevancia de esta última, dado que la modalidad se incorporó con posterioridad, incluyéndose solo en dos sorteos (abril 2013 y febrero 2015), mientras que con la primera se hizo lo propio en diez oportunidades (entre julio 2012 y febrero 2015). Según Pablo Madeira, jefe de la Unidad de Atención Integral Mar del Plata Sur de ANSES, hubo más de 33.000 familias inscriptas.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Con esta modalidad, en vez de comprarse el lote a un privado, se lo compra directamente al Pro.Cre.Ar, que prevé un tope de financiación de 150 mil pesos. Los costos de infraestructura los asume tanto el municipio como los vecinos; en este último caso, se les prorratea en el costo total del lote (Entrevista a Pablo Madeira, 2/9/2015).

<sup>28</sup> Al respecto, Madeira sostiene que: “Lotes hay, lo que no hay (es) donde la gente quiere vivir”.

<sup>29</sup> Fuente: Informe de elaboración propia del Pro.Cre.Ar, al 6/4/2015, provisto por el licenciado Juan Ignacio Duarte, coordinador de Producción de Suelo Urbano.

<sup>30</sup> <http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/bossio-y-pulti-acordaron-generar-nuevos-lotes-para-mar-del-plata-372>.

<sup>31</sup> “Procrear destinó a Mar del Plata más de 900 millones de pesos”; diario *La Capital*, 17/6/2015; “Más de 2.300 familias ya terminaron de construir su casa con el Procrear”; diario *La Capital*, 23/6/2015.

**Cuadro 1. Demanda Pro.Cre.Ar. según línea de crédito (partido de General Pueyrredon, septiembre de 2015)**

Líneas	Beneficiarios	Solicitudes	Obras finalizadas	Monto solicitado
Construcción	7.229	2.054	1.410	666.392.020
Terreno más construcción	2.854	624	290	276.136.709
Ampliación y terminación	3.620	853	600	129.216.898
Refacción	1.843	607	497	55.036.753
Compra de vivienda a estrenar	369	54	8	25.754.333
Total general	15.915	4.192	2.805	1.152.536.712

Fuente: Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano (ANSES-PRO.CRE.AR).

## Preguntas para el debate

Las complejidades en la ejecución del programa traen al debate, en primer lugar, la imposibilidad de pergeñar una política de acceso al suelo y la vivienda sin regular el mercado de suelo. Curiosamente, la intervención indirecta del Estado en aquel –vía definición de una política crediticia– tiene efectos contraproducentes, que requieren, a posteriori, el desarrollo de estrategias tendientes a contrarrestarlo. En tal sentido, ha quedado evidenciado que la ejecución del programa disparó un proceso especulativo que resulta difícil de controlar una vez que se ha consumado.

Ello continúa el círculo vicioso iniciado décadas atrás, tal como señaláramos, cuando la intervención directa del Estado en la producción de vivienda de interés social (llave en mano) incidió en el proceso de formación-realización de la renta del suelo, tal como han demostrado tanto Guardia (2009), para el período 1970-1990, como Vio (2008), para el recientemente implementado Programa Federal de Construcción de Viviendas. Aun bajo modalidades diversas: en el primer caso, el Estado es el comprador de tierra para la ejecución de las iniciativas; en el segundo, son los privados quienes la compran para ofrecerla en el marco de un proyecto urbano; ambos procesos coadyuvaron a reforzar una lógica mercantil, acentuando un histórico proceso de valorización del suelo que signó el desarrollo urbano de la ciudad.

Seguidamente, al impacto que la iniciativa ha tenido en el mercado de suelo habría que añadirle la pregunta por la gestión y producción de suelo urbano,<sup>32</sup> que se genera con el objetivo de facilitar el acceso para aquellos beneficiarios que no pueden hacerlo directamente vía mercado y sí podrían concretarlo a través de la intermediación del Estado (suponiendo que esta oferta tiene un menor valor); y por los costos de la urbanización. Es decir, por un lado, el problema de la definición del uso de tierra pública y/o la compra de tierras a privados –quién la define, cómo se priorizan determinadas localizaciones en lugar de otras, cómo se fijan los precios, etcétera–; por otro lado, la dotación de una infraestructura de servicios y equipamientos de consumo colectivo acorde con las necesidades de la población que allí se asentará. En definitiva, valdría traer al debate “los pros y los contras” de impulsar una planificación urbana tendiente a densificar o a extender la trama urbana, tanto en términos de los costos de la urbanización como, consecuentemente, de la accesibilidad al suelo y la vivienda para todos los sectores sociales; y, en última instancia, en cómo ello impacta en la dinámica y la estructura de la ciudad. Todo pareciera indicar que el Pro.Cre.Ar ha sido diseñado más en clave de reactivación económica del sector de la construcción que en términos de producción de la ciudad.

Sumado a ello, habría que agregar al balance los efectos del programa sobre las estrategias habitacionales de los sectores que demandan suelo y vivienda y no son sujetos de crédito. Como se dijo anteriormente, en función de los requisitos para acceder al programa, un 53,6% de la fuerza laboral no está en condiciones de inscribirse (Lozano *et al.*, 2012). Es probable que el encarecimiento del suelo urbano que trae aparejada la implementación del Pro.Cre.Ar refuerce una dinámica segregadora para estos sectores, profundizando el *proceso de conurbanización* iniciado años atrás, como resultado de la progresiva expulsión de aquellos hacia zonas progresivamente cada vez más periféricas en función de la imposibilidad de cubrir los costos necesarios para permanecer en el lugar –centralmente, el alquiler de vivienda o el acceso al suelo a través del llamado “mercado informal”–. Esto significa que, factiblemente, la iniciativa tenga una incidencia sobre las ocupaciones de tierras sustentadas en la *lógica de la necesidad*; es decir, llevada adelante por los sectores que solo pueden satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda a través de la autoproducción de su hábitat (Herzer y Pírez, 1994). En líneas generales, lo antedicho remite a las tensiones

---

<sup>32</sup> Vale destacar la existencia de algunos instrumentos legislativos recientes que pueden contribuir a ese proceso como la “Ley de Acceso Justo al Hábitat” (Ley 14449) de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el Municipio de General Pueyrredon solo ha adherido a ella, pero no ha avanzado en su reglamentación.

y controversias en torno a la definición de una *política focalizada* versus una *política universalista*; y las necesidades de diseñar estrategias combinadas para abordar el problema de manera integral. En definitiva, las implicancias que ello tiene en, al decir de Pérez, la *democracia de la ciudad*, es decir, la capacidad de incorporar equitativamente a todos los grupos sociales que habitan en la ciudad en la configuración y funcionamiento urbanos (Pérez, 2006, citado en Pérez, 2014).

Asimismo, cabría señalar que en términos sociales aparecen otros interrogantes interesantes. Por una parte, en el marco de estas tendencias mercantilizantes, que vuelven a dejar la resolución de la demanda habitacional supeditada a la esfera doméstica, se vislumbraban crecientes procesos de organización de beneficiarios que generaban una diversidad de lazos y redes sociales contrarrestando tales estrategias individualizantes, que constituía los ejes nodales en este derrotero para acceder a la “casa propia”. Por otro, en relación con los efectos de estos procesos sobre el territorio existente, es decir, de cómo se entrelaza con el espacio vivido de quienes ya habitan allí; en virtud de lo señalado con anterioridad –al decir de Bourdieu, estrategias de identificación y de distinción–, deberíamos poner en discusión la prescindencia de cualquier tipo de intervención social que, al menos, la problematice. Ello remite a la pregunta por los efectos de este tipo de iniciativas estatales –aunque sea, como dijéramos, indirectas– sobre y con el entramado social.

Acaso nos preguntamos si con este tipo de procesos avanzamos hacia la configuración de una ciudad, parafraseando a Castells (1999, citado en Carrión, 2007), como *constelación de discontinua de fragmentos espaciales*, que se convierte en un mosaico de espacio inconexos que diluyen el sentido de unidad en términos identitarios y de funcionalidad con relación a sus componentes y del gobierno. Carrión (2007) agrega que además de ser espacios *fragmentados* también son *segmentados*, en cuanto no se generan encuentros entre los diversos, porque los distintos sectores sociales no establecen relaciones en ningún lugar. Ello nos conduce, en palabras de Mongin (2006), al debate de la *posciudad*, en donde se favorece un escalonamiento que origina fragmentaciones, pero también un predominio de los intercambios entre periferias en detrimento de los vínculos con el centro, proceso en el que se privilegiaba la dialéctica del adentro y del afuera.

En definitiva, nos interrogamos acerca de si las implicancias –económicas, sociales, políticas– en términos de las disputas por el suelo subyacentes a este tipo de intervenciones tienden a reproducir el orden urbano o más bien a reconfigurar

la periferia de la ciudad, lo que genera nuevas y múltiples centralidades, y qué incidencia tiene ello en el ejercicio del derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- Canestraro, María Larua (2004). *Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra*. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Mendoza, del 15 al 17 de septiembre.
- (2013a). “¿Illegales, irregulares, informales...? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo”. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número especial: América Latina, Universidad Complutense de Madrid, pp. 249-270.
- (2013b). “Disputas en torno al proceso de territorialización de un conflicto urbano: el caso de la ‘Canchita de los Bomberos’”. VII Jornadas de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, noviembre.
- (2014a). “A propósito del Pro.Cre.Ar: notas sobre el problema del acceso al suelo urbano”. *Revista Info Capba*, Publicación Institucional del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IX; año 3, nº 8, septiembre.
- (2014b). “Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar en la dinámica urbana marplatense”. VIII Jornadas de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, diciembre.
- Carrión, Fernando (2007). “Espacio público: punto de partida para la alteridad”. En Segovia, Olga (ed.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile: Sur.
- Centro de Estudios Legales y sociales (2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1997). “Regularización dominial: ¿solución para el hábitat ‘popular’ en un contexto de desarrollo sustentable?”. En Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (comps.), *Reestructuración del Estado y política*



- de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires.
- (1999). *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Buenos Aires: CONICET/UBA. Mimeo.
- Cuenya, Beatriz (1997). “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires.
- Durand-Lasserve, Alain (1997). “Prólogo”. En Azuela, Antonio y François, Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández, Roberto *et al.* (1996). “Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas”. Mar del Plata: Programa Arraigo, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Presidencia de la Nación.
- Guardia, Carlos Enrique (2009). “La renta del suelo y la política habitacional entre 1970-1990. El caso de los Conjuntos Habitacionales en la ciudad de Mar del Plata”. Tesis para optar por el título de Maestro en Planificación Urbana y Regional, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Harvey, David (2004). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. *Socialist Register*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Herzer, Hilda y Pérez, Pedro (1994). *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ibáñez Mestres, Gonzalo (2013). “Estado, vivienda y políticas públicas: la construcción de la problemática habitacional desde la perspectiva del Estado Nacional Argentino”. XXIX Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Santiago de Chile.
- Irigoin, María Alejandra (1991). “La población, los habitantes y la trama social urbana, 1880-1940”. En AA. VV., *Mar del Plata. Una historia urbana*. Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Ley 14449-Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.  
Texto de la norma y fundamentos.
- Lozano, Claudio *et al.* (2012). “Entre Keynes y Mandrake. El Pro.Cre.Ar: de la eutanasia del rentista a la eutanasia del jubilado”. Documento de trabajo. Disponible en <https://ipypp.org.ar/descargas/2012/EL%20PROCREAR.pdf>.
- Mariano, Cecilia (2000). “Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874-1910”. VI Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, septiembre.
- Mongin, Olivier (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós.
- Núñez, Ana (2000). *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990*. Tandil: Grafikart.
- Nicolini, Alejandro y Olivera, Adriana (2015). “La actividad profesional en el Pro.Cre.Ar. Monitoreo de las operatorias y expedientes presentados”. *Info CAPBA*, Publicación Institucional del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IX, año 4, nº 10, pp. 83-86.
- Pérez, Pedro (2014) (con la colaboración de Cosacov, Natalia). “El derecho a la ciudad y la reestructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares (‘insolventes’) y clases medias (‘solventes’): ¿Una extensión conceptual?”. Seminario Construcción de ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre.
- Rodríguez, María Carla (2006). “Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas del hábitat y transformación social”. Tesis para optar por el título de doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (eds.) (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Santiago de Chile: Eurelibros.
- Socoloff, Ivana *et al.* (2013). “Apuntes sobre las transformaciones en las estrategias de financiamiento público para la vivienda por medio del Banco

Hipotecario”. III Encuentro Internacional Teoría y Práctica Política, organizado por Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Mar del Plata, diciembre.

Vio, Marcela (2008). “La producción de la Ciudad Metropolitana: reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008”. V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, diciembre.



# Capítulo 5

## Renovación urbana del centro de Bogotá: gentrificación del barrio Germania

*Edgardo Contreras Nossa*

### **Introducción**

La renovación urbana del centro de la ciudad le apuesta a la revitalización del medio construido a través de la llegada de clases con mayor capacidad económica respecto a los habitantes preexistentes de los barrios populares; renovación sostenida por un desarrollo basado en la urbanización capitalista, por parte de diversos agentes económicos privados atraídos por el alto beneficio individual en términos de rentabilidades urbanas, plusvalías que les proporciona el centro de la ciudad, centro tradicional provisto de adecuadas condiciones urbanas como accesibilidad, proximidad, servicios públicos, infraestructura, transporte, cultura, trabajo y educación. El presente trabajo pretende analizar la relación entre la renovación urbana y el fenómeno de la gentrificación en el centro de la ciudad de Bogotá, particularmente del Plan Parcial Triángulo de Fenicia en el barrio Germania, promovido y desarrollado por la Universidad de Los Andes.

El neoliberalismo en América Latina tiene varias décadas, una de las herramientas de gestión urbana más utilizada en la renovación de las ciudades son las asociaciones público-privadas. El libre mercado y el libre comercio han aumentado la brecha social en las ciudades latinoamericanas; el resultado es grandes urbes más segregadas socialmente y con mayor fragmentación espacial, producto de la urbanización capitalista. Entonces, ¿por qué nuestras metrópolis

continúan reproduciendo el modelo y la lógica neoliberal para la gestión de la ciudad y para la producción del espacio urbano? El objetivo general de esta investigación es analizar las relaciones directas que existen entre la renovación urbana del centro de Bogotá, los procesos de gentrificación producidos por estas prácticas urbanas y de sus instrumentos de gestión, para el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia del barrio Germania.

## **El desarrollo capitalista de la ciudad**

En las últimas décadas la ciudad desarrollada bajo la lógica capitalista está viviendo una etapa de crisis: carencia de empleo en todos los sectores, problemas de movilidad combinados con un transporte público ineficiente e insuficiente, trabajos informales en exceso para las capas sociales más bajas, escasez de vivienda asequible económicamente en todos los niveles, violencia e inseguridad, aumento de la pobreza y de la población en situación de calle, insalubridad y falta de servicios públicos, aumento acelerado del costo de vida, masiva migración de población rural pobre hacia las grandes urbes y elevados precios de los inmuebles. Son varios años de gestión y de desarrollo con los ideales del libre mercado y del libre comercio en las ciudades, que permiten atraer inversiones privadas locales y externas para el desarrollo urbano. Es un Estado que permite la llegada de capitales privados para llevar a cabo las políticas públicas de la ciudad; la privatización de la mayor parte de las responsabilidades estatales: de servicios públicos, de salud, de educación, de transporte público y de seguridad social. Es un Estado que no interviene en los negocios privados referidos al desarrollo urbano y tampoco en aquellos en los que tiene responsabilidad directa y delegada. Aplica políticas neoliberales para la gestión de la ciudad: "... reducciones de impuestos, libre mercado, privatización de los servicios, recortes en el gasto social y una liberalización y desregularización generales" (Klein, 2007: 28).

Según Topalov, la entrada de capital privado a la urbanización significa el desarrollo desigual de la ciudad, puesto que los inversores privados "invierten especialmente en aquellos lugares donde ya se dan condiciones de rentabilidad" (1978: 16), dejando de lado los lugares marginados donde no hay alta rentabilidad, "lo que va a bloquear el desarrollo en estas zonas" (ídem); es decir, que si no hay grandes beneficios para las empresas privadas, estas no participan en los proyectos. En este punto se hace necesaria la presencia del Estado para garantizar el ingreso del capital privado a la gestión de la ciudad mediante diversas formas:

ya sea por medio de la intermediación ante los propietarios del suelo para la disposición de los derechos sobre los predios, o para desarrollar la urbanización (infraestructura, servicios y espacio público) de lugares objeto de renovación. Debido a los altos costos en el desarrollo de la ciudad, el Estado permite la entrada de empresas privadas al proceso de urbanización, quienes por un lado construyen los proyectos privados —que representan sus beneficios— y que en muchos casos financian las obras públicas al Estado; de esta forma, el Estado deja en manos de privados la construcción de la ciudad, con lo cual tiene que responder a intereses individuales, puesto que de entrada no tiene el músculo financiero para desarrollar el espacio urbano.

El Estado tiene que abonar el terreno para que se puedan dar las inversiones privadas, esto es, desarrollar las redes de infraestructura: viales, servicios públicos, espacio público, a cuenta de la ciudad por medio de los dineros públicos, para que las empresas privadas construyan los proyectos que salen a la venta. Las empresas solo invierten sus capitales si el negocio es rentable, si por lo menos tienen garantizada la tasa media de ganancia, si el negocio les representa al menos la ganancia que les da la tasa del interés corriente del mercado o de una entidad financiera (Topalov, 1978). Deben estar garantizadas las condiciones mínimas de desarrollo de infraestructura urbana, que un capital privado no está interesado en desarrollar de manera individual, puesto que es una inversión de gran escala que no representa rentabilidad; lo que realmente representa grandes beneficios es la apropiación de las rentas urbanas —las plusvalías— a través de los proyectos inmobiliarios; en este punto requiere de la intervención del Estado para que realice la gran inversión pública inicial de infraestructura.

La ciudad moderna es el resultado de la urbanización en manos de capitales privados; la ciudad actual solo es posible porque se dan procesos urbanos capitalistas. Si los intereses privados entran en juego en el desarrollo de las urbes es porque las ciudades poseen las condiciones necesarias para la reproducción del capital individual. De manera paradójica, las ciudades latinoamericanas contemporáneas son el resultado del desarrollo del capitalismo. Harvey argumenta que “la urbanización es uno de los caminos para absorber el plusvalor del capital” (2010: 85); es decir, que la ciudad actual es posible porque a través de la urbanización se pueden absorber y (re)producir los excedentes del capital. “La producción del espacio en general y de la urbanización en particular se ha convertido en un gran negocio bajo el capitalismo” (2010: 166). El capital que se invierte en actividades inmobiliarias en la ciudad provoca la generación de las sobreganancias —rentas urbanas— y esto motiva el desarrollo urbano de la ciudad por parte de las empresas privadas y de los agentes económicos inmersos en los

negocios inmobiliarios, con un Estado que facilita el desarrollo urbano mediante negocios con grupos privados, por medio de asociaciones público-privadas. Para Lefebvre, “la urbanización cumplió un papel fundamental en la sobrevivencia y en la expansión del capitalismo” (en Harvey, 2008: 28) y es el camino para que el capital se expanda de manera global. Las ciudades globales aceleran y facilitan el proceso de expansión del capitalismo a través de la atracción de la inversión privada, “como consecuencia estaba destinada a ser un foco crucial en la lucha política y de clases” (ídem).

Las renovaciones urbanas de las ciudades en América Latina son el resultado de un interés del capital privado en la (re)inversión de capitales excedentes para la (re)producción de extraganancias, motivado por la apropiación individual de las rentas urbanas futuras, producidas por el capital social y resultado de los cambios en la norma, de los usos del suelo (residencial, comercial, industrial) y de la densidad constructiva en altura. Cambios llevados a cabo por los gobiernos locales a través de la modificación de la normativa vigente, en muchos casos sin la aprobación de la ciudadanía, con artículos y decretos de excepción que modifican a los anteriores, con un Estado que favorece las inversiones privadas para que sean rentables, para que se dé la inversión privada, y así el desarrollo urbano. Los gobiernos promueven el progreso de la ciudad y de la sociedad, progreso medido en términos económicos y de urbanización privada; se denomina progreso al crecimiento físico y a la expansión de la ciudad, en especial, al crecimiento en altura de sus centros económicos y financieros. El desarrollo significa rascacielos y proyectos de arquitectos reconocidos, la llegada de grandes marcas internacionales y de cadenas multinacionales, la estandarización de la ciudad, proyectos desarrollados en cualquier lugar y que de manera simple y arbitraria se adaptan a donde sea necesario, la llegada de tecnologías y de materiales que no son compatibles y que no se producen en el lugar.

## **La urbanización neoliberal**

El periodo neoliberal en Latinoamérica se puede identificar a partir de la década de 1970, puntualmente, por una serie de medidas económicas adoptadas por los gobiernos de los diferentes países, medidas encaminadas a la apertura económica. La urbanización representa uno de los pilares de las inversiones económicas por parte de las empresas privadas con la complicidad de los gobiernos locales, inversiones que significan el (re)establecimiento de la tasa de ganancia de la clase capitalista. La urbanización neoliberal representa un período en el que el



desarrollo del medio construido en la ciudad, en especial de los grandes proyectos urbanos, queda en manos de inversores locales y extranjeros que explotan las altas rentabilidades urbanas y que se las apropian de manera individual. El resultado más visible es el desarrollo desigual del territorio, lugares centrales con mucha inversión económica, y lugares periféricos con poca o casi nula. Las consecuencias sociales son el desplazamiento de pobladores tradicionales de bajos ingresos y la configuración de una ciudad *elitizada*, consecuencias que no son exclusivas de dicho período, pero que se están incrementando progresivamente. ¿Qué es la urbanización neoliberal? ¿Cuáles son las principales características del Estado neoliberal y cuáles los instrumentos y las herramientas más utilizados en el desarrollo urbano?

En la mayoría de países en América Latina a partir de la década de 1980 se introdujo en la gestión urbana un nuevo modelo de prácticas político-económicas denominado neoliberalismo. En esencia, la teoría del modelo neoliberal propone que el bienestar del ser humano puede mejorar si se permiten libertades y habilidades de emprendimiento individuales, fuertes derechos a la propiedad privada y el libre funcionamiento del mercado y del comercio (Harvey, 2005). El Estado debe garantizar que estas condiciones se (re)produzcan, o sea, ser el brazo ejecutivo de las empresas privadas para que puedan intervenir en la gestión urbana. Marx y Engels ya lo habían identificado en 1872 en el *Manifiesto comunista*: “El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” (2014: 13). Fue justamente el poder de la clase burguesa el que se reinstauró en el período de apertura económica. El Estado se vale de las formas legales existentes o las crea por medio de decretos, y de las fuerzas represivas, si es necesario, para ejecutar las disposiciones del capital privado que va a invertir en el desarrollo de la ciudad.

En las últimas décadas las ciudades latinoamericanas experimentaron un desmejoramiento en la calidad de vida de los habitantes, en especial los pobres: precariedad, desempleo, déficit de vivienda y de espacios públicos. Las políticas urbanas neoliberales implementadas por los gobiernos latinoamericanos desde la década de 1970 no son las únicas responsables de todos los males que aquejan a nuestras ciudades, pero sí contribuyeron a la agudización de algunos problemas urbanos y a la creación de otros. El Estado neoliberal aumentó exponencialmente los heredados y ya conocidos problemas de cuarenta años de desarrollismo urbano excluyente: “marginalidad, informalidad, servicios públicos precarios, desigualdades sociales, fragmentación espacial, degradación ambiental, violencia urbana, congestión del tránsito, costos elevados de un transporte público precario y espacios urbanos segregados” (Vainer, 2013: 39).

La entrada del neoliberalismo a América Latina significó la privatización de los servicios domiciliarios y de la salud, el desmejoramiento de la educación pública, así como las concesiones (sobre todo, a empresas internacionales) para la explotación privada de los recursos naturales.

El desentendimiento del Estado benefactor profundizó la crisis de aumento de precios y de reducción en la calidad de los servicios públicos, debido a la contracción del presupuesto público. El Estado de bienestar se acabó a finales de los años 1970 y desde esa época empezó a aumentar de manera exponencial la desigualdad social, cumpliéndose la premisa de Marx: "... cuanto más cerca de un libre mercado, más cerca de que los ricos se vuelvan más ricos y de que los pobres se vuelvan más pobres" (Harvey, 2014: 11). Apareció el discurso de los gobernantes neoliberales de que las entidades públicas no pueden dar pérdidas, como si el bienestar social de las personas se tratara de una empresa que da pérdidas y ganancias. Se instauró en el discurso popular la idea que lo estatal representa un gasto público innecesario, lo que dio como resultado que algunas entidades públicas fueron desapareciendo o privatizándose progresivamente. Los ciudadanos fueron convencidos de que la gestión privada sería la solución a todos los males que aquejaban a la ciudad, discurso fundado en el deterioro físico-urbano y la mala imagen que arrastraba lo público, relacionado a la ineficiencia y a la corrupción por parte de la administración estatal.

La Planificación Estratégica aparece como uno de los principales instrumentos para gestionar la ciudad, reemplazando al antiguo modelo de la planificación tradicional, considerado obsoleto por muchos teóricos modernos. Este nuevo instrumento está basado principalmente en la organización y en la jerarquía empresarial (modelo desarrollado en su inicio en la estrategia militar); de esa manera, la ciudad empezó a ser administrada como una gran empresa, esto es, tenía que ser competitiva y productiva, puesto que afrontaba los mismos desafíos de una compañía y poseía los mismos retos. Competitiva para atraer tecnología de punta y capital privado, atraer importantes empresas y negocios, mano de obra calificada y mano de obra barata de capas sociales bajas, en especial, migrantes rurales pobres. Por otro lado, debía competir con otras entidades territoriales –entre individuos, firmas, regiones, ciudades– para atraer inversión de capitales nacionales y transnacionales. De esta forma, cada gobernador debía ser un importante administrador de empresas para asumir los nuevos desafíos de la "ciudad-empresa". En este sentido, se pueden denominar a las grandes ciudades como las multinacionales del siglo XXI y a las asociaciones público-privadas (en adelante, APP) como su principal aliado para llevar adelante los negocios de desarrollo urbano. Por medio de esta herramienta –las APP– se

permitió la entrada de capitales privados, en este caso, a los emprendimientos inmobiliarios y al desarrollo de la infraestructura en la ciudad (Arantes *et al.*, 2000).

El ejemplo más representativo de la implementación de las políticas de orden capitalista en el desarrollo de las ciudades es el caso de China, que en pocos años consiguió un crecimiento urbano exponencial, aplicando de manera acelerada estas políticas de corte capitalista a partir de la década de 1990. Las principales ciudades costeras chinas tuvieron un crecimiento explosivo, sumadas a otras nuevas denominadas ciudades fantasma, muchas de las cuales imitan a urbes occidentales como Venecia, Londres o París. Crecimiento sustentado por un doble endeudamiento: por un lado, en el crédito para los nuevos acreedores (propietarios) y por el otro en el crédito para la construcción de los emprendimientos inmobiliarios (promotores); en algunos casos, también financiando a los Estados para construir la infraestructura urbana. Desarrollo basado en un estilo clásico keynesiano de financiamiento por medio de la deuda, que fue la base de las burbujas inmobiliarias (crecimiento de la construcción) y posteriores crisis (explosión de las burbujas) en varios países como Estados Unidos, Irlanda, Grecia y España.

La neoliberalización de las políticas públicas para el desarrollo de la ciudad significó la dependencia de la gestión urbana en las APP, como en el caso de las empresas de desarrollo urbano, que aparecen con múltiples facetas, procedencias y objetivos. Existen desde empresas paraestatales con capitales mixtos hasta empresas privadas con fiscalización estatal, pero que al final responden a los mismos intereses de las empresas privadas. Las APP demuestran la dificultad del Estado de llevar a cabo las políticas públicas (una de sus principales funciones), que en muchos casos son dispuestas por las mismas empresas privadas mediante la redacción de la legislación, quienes además también participan del desarrollo urbano. Una de las principales características de las APP es que “el Estado asume la mayoría de los riesgos mientras el sector privado toma la mayoría de los beneficios” (Harvey, 2005: 77). Lo que da pérdida es público y lo que da ganancia es privado; es decir, en el caso del desarrollo urbano el Estado hace grandes inversiones de infraestructura pública (calles, servicios domiciliarios, espacio público) y las empresas privadas simplemente exigen las ganancias medias y se apropian de las rentas urbanas.

El capitalista durante el período neoliberal prefiere colocar el dinero en negocios de especulación que le generan altos dividendos, sin necesidad de ingresar a un proceso de producción que solo le garantiza la ganancia media del mercado. Antes del período neoliberal, el capitalista colocaba su dinero

en la producción de mercancías para asegurar por lo menos la tasa mínima de ganancia, pero ahora es más rentable colocar el capital en los activos urbanos, puesto que representan una inversión más segura que la producción de mercancías en época de crisis inesperadas (Harvey, 2005). Una característica crucial del neoliberalismo es redistribuir la riqueza en cambio de generarla, porque “las finanzas no crean valor; su ganancia es el resultado de la redistribución de la plusvalía creada en otro lado” (Duménil y Lévy, 2007: 189), son una actividad improductiva, una entidad financiera presta dinero y cobra un interés (capital a interés D-D’, dinero que engendra dinero), con lo cual no está generando riqueza, simplemente está desplazando la ganancia, se está realizando una transferencia de plusvalía. En otras palabras, las rentas urbanas son los extraintereses que cobran los agentes económicos por participar del negocio inmobiliario, interés que es extraído de las ganancias de los compradores finales.

## **El motor de la urbanización capitalista**

En las ciudades los precios del suelo aumentan de manera exponencial y artificial, cuando las centralidades son dinámicas y están activas, a menor distancia con estas, mayor es el precio, sin que los propietarios individuales de los inmuebles hayan realizado algún esfuerzo personal para obtener dicho beneficio. Aumento generado por condiciones externas al esfuerzo del poseedor, por lo general, condiciones resultantes del esfuerzo de la sociedad en conjunto, como infraestructura estatal, obras públicas, redes viales, acceso a servicios. En la sociedad capitalista este beneficio es conocido como la renta urbana, comúnmente como plusvalía, y es capitalizado durante el proceso constructivo a través de los precios del suelo en el mercado inmobiliario. Pero, ¿cómo se forman dichos precios?, ¿cuáles son las características para la formación de los precios y para la configuración de las rentas urbanas?

En la teoría marxista el valor de uso es el valor de usufructo personal que poseen los bienes; y el valor de cambio es el valor que adquieren los bienes cuando ya no son solo para suplir una necesidad, en otras palabras, es el beneficio que se obtiene de cualquier bien para la ganancia o para el ahorro. Según Harvey (2013), a partir del siglo XVIII apareció la construcción de casas para la especulación y para el ahorro, como un bien patrimonial. Hasta entonces, básicamente la vivienda se usaba para el usufructo y la satisfacción personal: valor de uso. La ciudad capitalista impulsó la vivienda como una forma de obtener ganancias especulativas: valor de cambio. De esta manera, el sistema

del valor de cambio destruyó el valor de uso de la vivienda, bajo la teoría de que este garantizaría el valor de uso.

Se requiere de algunas condiciones para que estas rentas urbanas se produzcan: que alguna característica de la propiedad jurídica del suelo sea “irreproducible total o parcialmente para el capitalista individual”, que en la formación de los precios “se generen sobreprecios y ganancias extraordinarias para el capitalista” y que “la competencia entre capitalistas permita trasladar esta ganancia a los propietarios del suelo, convirtiéndose en renta” (Jaramillo, 2003: 5). No obstante, existen suelos menos fértiles (menos construibles) que otros; este factor altera las condiciones para la formación de las rentas urbanas y como consecuencia para la formación de los precios del suelo, porque el capitalista solo invertirá en suelos menos rentables cuando el usuario final esté dispuesto a pagar el precio que le da la ganancia mínima del mercado al inversor (la ganancia media). Pero mientras que en los suelos menos fértiles se da una ganancia normal, en los suelos más fértiles se da una ganancia extraordinaria sin que el promotor o el propietario hayan intervenido. Esta sobreganancia se la dividen entre el desarrollador y el propietario del suelo, pero si hay competencia entre los capitalistas se la puede apropiar en su totalidad el propietario del suelo. El precio del suelo es una parte del excedente global, cedido por los capitalistas a los propietarios del suelo (Jaramillo, 2003). Existe otro factor que interfiere en la configuración de las rentas y de los precios del suelo, tal vez el más fundamental: la localización. Los suelos mejor ubicados respecto a las centralidades gozan de más beneficios, tienen menores costos de transporte y de desplazamiento.

La principal motivación del desarrollo capitalista de la ciudad es la rentabilidad urbana, denominada plusvalía o “sobre-ganancia de localización”, como muy acertadamente, a mi juicio, fue definida por Topalov (1978). En esencia, las rentas urbanas son extraganancias producidas por el desarrollo de la ciudad, tanto en el proceso constructivo como en el uso del suelo, extraídas por diversos agentes inmobiliarios que intervienen en diferentes momentos del proceso. Es decir, plusvalores que se dan en el medio construido y que solo pueden ser producidos colectivamente, no de manera individual por algún capital privado, pero que son apropiados individualmente mediante diversos mecanismos. En otras palabras, es necesaria la producción social de las rentas urbanas para que el capitalista individual pueda apropiárselas, según Marx y Engels en el *Manifiesto comunista*: “... el capital es un producto colectivo; no puede ser puesto en movimiento sino por la actividad conjunta de muchos integrantes de la sociedad y, en última instancia, a través de la actividad conjunta

de todos los miembros de la sociedad” (2014: 31). En definitiva, lo que se transfiere durante el desarrollo urbano es una parte del capital social a través de las rentas, producido en otras actividades económicas hacia algunos agentes inmobiliarios individuales.

Se derivan múltiples factores que definen las diferentes rentas urbanas y por supuesto el precio final de los inmuebles, además del mencionado precio del suelo. Por ejemplo, la capacidad portante del terreno: hay suelos que permiten mayor construcción en altura (densificación), lo que se traduce al inicio en un mayor precio del suelo para el propietario, que definimos anteriormente como el precio de anticipación. Pero además es la posibilidad para el desarrollador de construir más unidades y obtener más rentas futuras. Otro factor es la localización: existen terrenos con mejor situación que otros, en términos de costos y tiempos de desplazamiento; menor distancia a mejores servicios urbanos de infraestructura y de supraestructura, lo que significa menores precios de producción, esto es, mayor renta. Hay otras características también relevantes en los precios de venta final: menor distancia a los centros de comercio, financieros, tradicionales, culturales, de la misma manera que estar distanciado de ciertos lugares no deseados como zonas industriales, degradadas, anegables, abandonadas, marginales, informales.

## **Plan Parcial Triángulo de Fenicia**

La renovación urbana ha sido continua durante el siglo xx y lo transcurrido del presente siglo, en especial la del centro de la ciudad, aunque se ha intensificado después de la segunda mitad del siglo xx. Puntualmente, a partir del Acuerdo 7 del año 1979 que introdujo los tratamientos de rehabilitación, desarrollo, redesarrollo, conservación y renovación urbana. En este contexto se concibió el primer Plan Renacentro y en el marco de este el Plan de Renovación Centro-Sur, que son los primeros antecedentes normativos de la renovación urbana del centro de Bogotá. En esencia, el Acuerdo 7 significó la flexibilización de las políticas públicas para permitir la intervención en el desarrollo urbano del capital privado. Desde ese momento se dio vía libre a las inversiones de capital privado en los planes de desarrollo para la ciudad.

El Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia es un nuevo capítulo de la larga historia de la renovación del centro de la ciudad, la reconfiguración urbana del centro de Bogotá ha sido de alguna manera constante desde la década del setenta, casi ininterrumpida. Reconstrucción soportada y

legitimada por el gobierno local a través de una extensa tradición legislativa, con una normatividad de antaño y de avanzada, con múltiples herramientas e instrumentos de planificación urbana. No obstante, este instrumento de intervención urbana denominado Plan Parcial es uno más de todos los ejemplos de instrumentos y herramientas que propone la legislación urbana desde la Ley Nacional 388 del año 1997, que prioriza los negocios privados mediante las actuaciones público-privadas. La legislación es flexible, puesto que no especifica las condiciones para los proyectos de renovación urbana; puntualmente los planes parciales dejan las puertas abiertas para que los promotores propongan las densidades de construcción, límites de desarrollo que solo se consiguen englobando los predios, es decir, que ningún propietario individual puede conseguir por sí solo.

Germania es el único barrio del sector que no está protegido por algún tipo de tratamiento de permanencia, es decir, de conservación o de mejoramiento barrial; por el contrario, tiene tratamiento de renovación urbana. La Universidad de Los Andes, en un contexto en el que estudió la posibilidad de ampliar su infraestructura, aprovechó la oportunidad que le brindaban los planes parciales; de esta manera evitó el traslado de la institución del sector y amplió su planta física, extendiendo la oferta de vivienda para los estudiantes y de actividades complementarias para la universidad. El hecho de que el barrio tenga tratamiento de renovación no es casual, puesto que desde el Acuerdo 7 ya se había contemplado la posibilidad de reconstruir el barrio. Históricamente, el barrio Germania fue marginado, desde la misma concepción estaba relegado al borde industrial de la ciudad, pues fue allí donde se localizaron muchas industrias, debido a su cercanía con fuentes de agua natural y con la propia ciudad.

El barrio Germania tiene características que lo han perfilado continuamente como barrio renovable: la localización respecto al centro de la ciudad, la baja densidad de las construcciones, la alta oferta de transporte público, la cercanía con varias universidades (América, Los Andes, Jorge Tadeo Lozano), la rápida accesibilidad por la ubicación periférica dentro del centro y por las avenidas que lo rodean, la cercanía con el centro financiero. Pero sobre todo, el no ser un barrio consolidado debido al proceso de urbanización que se estaba dando a través de la autoconstrucción de habitantes de bajos ingresos, o sea, con un desarrollo parcial. El interés privado por intervenir en el sector radica en comprar suelo barato y venderlo valorizado; de hecho, los intereses siempre estuvieron latentes sobre el barrio debido a la localización privilegiada en la zona. El Plan Parcial Triángulo de Fenicia es solo uno de los ejemplos de otros tantos proyectos que se están llevando a cabo en la ciudad bajo esta misma modalidad. En

este punto surgen algunas cuestiones: ¿cuáles son los verdaderos intereses en el desarrollo de este tipo de instrumentos y en el barrio Germania en especial?, ¿cuáles son las características de estos emprendimientos y por qué se dan?

La mitad del siglo xx trajo al barrio un hecho que le cambió el destino: la fundación de la Universidad de Los Andes. El establecimiento de la institución educativa modificó el perfil del barrio obrero y de las casas bajas coloniales por construcciones en otros materiales y con mayor altura. Sin embargo, el cambio más fuerte se da en el perfil de los antiguos habitantes y de la población flotante referente a la universidad, residentes tradicionales que se tuvieron que acomodar a las nuevas circunstancias del barrio, a la llegada de nuevos consumidores en continuo crecimiento y de capas sociales más elevadas. La universidad surgió como una institución para estudiantes de alto poder adquisitivo, con lo cual el barrio se tuvo que adaptar para recibir a los nuevos pobladores ocasionales que precisaban servicios especiales. El giro del barrio fue radical. Con la llegada de nuevas tecnologías para la construcción, y por ende, de edificios más modernos, también se modificó el perfil del habitante tradicional, aparecieron diferentes capas sociales de mayor ingreso, pero la mayor parte del barrio continuó siendo habitado por residentes de categorías sociales bajas.

La universidad fue fundada en el año 1948 en el barrio de Las Aguas, pero el mayor impacto se ha dado sobre Germania; la aparición progresiva y masiva de estudiantes nacionales y extranjeros a partir de mediados del siglo pasado y lo que va del presente siglo, ha tenido un fuerte impacto en el barrio. Si bien la mayor parte de la planta física de la universidad está ubicada fuera de este, el impacto en cuanto a movilidad de población y comercio referente a la universidad, se da en Germania. Al ser un barrio en consolidación, que no le ha permitido la propia institución educativa, está en constante mutación para acomodarse a las nuevas necesidades de la universidad; no obstante, la institución representa una importante fuente de ingresos para la mayoría de los pobladores. La población flotante encuentra en el barrio una variedad de productos para estudiantes y productos alimenticios a mejores precios que dentro de la propia universidad; esto le permite ofrecer diversos productos en comercios de bajo impacto para el sector.

La mutación progresiva y continua de Germania tiene entre sus principales causas a la actividad estudiantil de la universidad de Los Andes, que lo ha perfilado en un barrio al servicio de los estudiantes; también ha contribuido a la desarticulación social y física. La degradación responde sobre todo al cambio de uso del suelo de residencial a comercial, vale decir que, con la aparición y el crecimiento desmedido de la institución educativa, los predios han ido cambiando



progresivamente su uso de vivienda para pasar al uso comercial, puesto que, por razones lógicas del funcionamiento de la dinámica de los precios del suelo, un uso más rentable se impone sobre uno inferior, en términos de rentabilidad urbana. En este caso cualquier uso relacionado al comercial se impondrá sobre el residencial. En la teoría de la renta significa que, debido a la cercanía de la universidad especialmente, todos los predios suben sus precios de manera más acelerada. El resultado es la degradación del barrio: la desaparición progresiva de la vivienda y la aparición de comercios referentes a la universidad, la demolición de antiguas viviendas para convertirlas en lotes ociosos –de especulación– y predios que funcionan como estacionamientos, también para la institución, hasta obtener el punto máximo de rentabilidad y luego ser vendidos.

La Universidad de Los Andes promovió y desarrolló el Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia, propuesto en el marco del actual Plan Zonal del Centro de Bogotá, que estableció la zona del barrio Germania como tratamiento de Renovación Urbana en la modalidad de Reactivación. La institución educativa, haciendo uso del instrumento de planificación denominado Plan Parcial, y de la flexibilidad de la legislación urbana (puesto que los términos y condiciones de las herramientas no son lo bastante claras y específicas, sino que son flexibles y permiten propuestas, bajo el argumento de que sean bien fundadas y con estudios previos); formuló un proyecto urbano de renovación que establece las directrices para el desarrollo total del barrio; dicho en otras palabras, la demolición total del actual barrio y la construcción de un nuevo proyecto radicalmente contrario a Germania.

El proyecto tiene como objetivo principal la renovación del Triángulo de Fenicia, denominado así debido a su forma física; no obstante, el nombre del barrio corresponde a Germania, y toda la zona forma parte del histórico sector de Las Aguas. Las principales obras del emprendimiento, con alturas de 11, 12 y 30 niveles, son el desarrollo de vivienda en altura, oficinas, comercio local-zonal-metropolitano, hoteles y equipamiento institucional para la Universidad de Los Andes. El proyecto se desarrollará en cinco fases en un período de ocho años; dichas fases corresponden a las Unidades de Gestión o Unidades de Actuación Urbanística, en las cuales se agruparán los predios individuales para efectos de la gestión y del desarrollo del proyecto. Cada metro cuadrado aportado por los propietarios para la constitución del patrimonio autónomo –propietarios que quieran participar del proyecto– será remunerado dentro del nuevo proyecto de la misma manera y con la misma finalidad al cedido inicialmente, es decir, la misma cantidad de metros cuadrados de vivienda o de comercio.

## Desplazamiento de población tradicional

La gentrificación o “*elitización* urbana” como, acertadamente a mi juicio, fue definida por Neil Smith (1979) con la intención de dar una traducción al castellano del neologismo inglés, tiene varios matices reflejados en una abundante bibliografía producida en diferentes contextos, en particular en el presente siglo. La gentrificación es un fenómeno bastante estudiado, pero también muy debatido en la actualidad, puesto que es un término que se ha utilizado para definir una gran variedad de procesos en el ámbito urbano. En esta investigación el fenómeno urbano de la gentrificación se pretende analizar como una consecuencia y resultado de otros procesos paralelos que se dan en el espacio construido: esto es, como la consecuencia más visible del desarrollo de la ciudad bajo políticas públicas urbanas que responden a la lógica del capitalismo. En este sentido, el análisis de los procesos de gentrificación recupera los aportes de algunos autores que los estudian desde una perspectiva económica. Desde mi punto de vista, la variable económica es la que tiene la relación más fuerte con la *elitización* urbana; así, “la gentrificación es el producto esperado de la libre operación del mercado del suelo y de la vivienda” (Smith, 1979: 538).

El principal argumento de Neil Smith (1987) para sostener su afirmación es la denominada “brecha de la renta o beneficio de la renta” (*The rent gap*): la diferencia entre la renta capitalizada del suelo dado su uso actual (precio actual del suelo) y la renta potencial del suelo que puede ser capitalizada mediante un mejor uso del suelo o un mejor aprovechamiento del suelo (precio futuro del suelo). En otras palabras, los procesos de gentrificación se apoyan en el aprovechamiento de las denominadas rentas urbanas, generadas por la diferencia entre el precio del suelo actual y el precio del suelo futuro, producto de un cambio en el uso del suelo, del aumento del límite de construcción, por mejoras en los inmuebles o por obras públicas urbanísticas. La brecha se cierra mediante el proceso de *elitización* urbana, esto es, que en aquellos centros de ciudad deteriorados donde los precios del suelo son bajos, la renovación urbana los eleva, promueve así la llegada de nuevos habitantes de clases sociales más altas, y desplaza a las antiguas clases de bajos ingresos por el aumento del costo de vida y de los precios de los bienes inmuebles (compra y alquileres). Así, la gentrificación es la forma de cerrar la brecha para poder apropiarse de la mayor cantidad de beneficios económicos, a través de las rentabilidades urbanas.

La *elitización* del espacio construido responde a una lógica muy dinámica, la del mercado inmobiliario; los movimientos del mercado del suelo pueden dar respuesta al deterioro físico progresivo de algunos sectores de la ciudad.

El mercado inmobiliario tiene mayor dinamismo donde las rentabilidades del suelo son altas, es allí donde habrá más transacciones de inmuebles; en cambio, en aquellos lugares donde el suelo es demasiado barato y no existen expectativas de aumento de los precios del suelo, las transacciones se verán reducidas. Los barrios centrales deteriorados son producto de la falta de dinamismo del mercado de inmuebles. Cuando se promueven procesos de renovación urbana se activa de manera automática el mercado del suelo y con ello los precios en las zonas céntricas antes depreciadas. Dado el lento proceso de abandono que evita el aumento de los precios del suelo y el proceso de renovación que acelera el aumento de los precios del suelo, se produce la “brecha de la renta”. De esta forma se da el proceso de gentrificación, ya que los promotores inmobiliarios intentan cerrar la brecha de la renta urbana a su favor, y como consecuencia, se expulsa o se desplaza a los habitantes de bajos ingresos. Según Smith, “el deterioro físico y la depreciación económica de los barrios del centro de la ciudad es estrictamente lógico, es el resultado ‘racional’ del mercado del suelo y de la vivienda” (1979: 543).

La *elitización* del espacio construido en el centro de Bogotá ha sido histórica. Por un lado, en cuanto la legislación urbana así lo ha permitido, fundamentalmente a través de la normativa existente desde principios del siglo xx. Por otro lado, con la renovación urbana edilicia dirigida a capas sociales de altos ingresos económicos, comparados con los de la población tradicional. No obstante, la mayoría de proyectos de renovación urbana en el centro de Bogotá han sido dirigidos a usos distintos al residencial, es decir, que se han llevado a cabo, en su mayoría, para la implantación de proyectos institucionales públicos y privados, como ampliaciones de vías, construcción y mejoramiento del espacio público. A partir de la década del sesenta se puede observar un cambio en la política de renovación urbana, que promovió el desarrollo de complejos residenciales en altura, e introdujo clases sociales más altas en contraste con los antiguos residentes. Especialmente desde los años sesenta, la renovación urbana del centro de la ciudad de Bogotá ha mostrado la expulsión y el desplazamiento de los habitantes tradicionales de bajos ingresos, mediante las políticas públicas de planificación urbana: “... si el centro ha sido abandonado por las clases dirigentes y está siendo poblado por clases bajas, hay que repoblarlo con clases medias, cuyos desplazamientos no sean demasiado largos” (González, 2008: 141).

El barrio Germania presenta características especiales que lo perfilan como un espacio urbano *elitizable*, puesto que se encuentra ubicado en el área inmediata de influencia de la Universidad de Los Andes, la cual ha gentrificado históricamente la zona en su proceso de expansión: comprando predios antiguos

y adecuándolos para las nuevas necesidades de la universidad, para después demolerlos y construir edificios más modernos. La *elitización* urbana del barrio Germania comenzó varias décadas atrás con la aparición de la universidad en el año 1948, con la construcción de las Torres de Fenicia en el año 1970 y con la posterior ampliación de la planta física de la institución dentro del barrio Germania en el año 2008. La llegada de la universidad al sector significó la aparición de comercios relacionados a la actividad estudiantil universitaria, así como la adecuación de viviendas para residencias universitarias y el uso de predios para estacionamientos de vehículos al servicio de la institución. Los resultados fueron: la disminución de los espacios para la vivienda, la subdivisión de los predios para el subalquiler residencial y comercial, la aparición de cadenas de comidas rápidas, de restaurantes, y el aumento de población flotante referente a la universidad.

La actividad de educación superior se ha consolidado en la zona de análisis desde mediados del siglo pasado hasta la fecha, el centro de la ciudad es reconocido por su alta actividad de educación universitaria (Centro Universitario). El fenómeno de los estudiantes de capas sociales más altas respecto a los habitantes locales es histórico y creciente, del mismo modo que el desarrollo de actividades económicas referidas a la población universitaria. Las instituciones universitarias han ido colonizando progresivamente cada espacio disponible del sector, comprando inmuebles antiguos y consolidando la actividad educativa en la zona. La Universidad de Los Andes es la que mayor impacto ha generado sobre el barrio Germania a causa de la proximidad y de la importante actividad económica del barrio que depende de la institución: restaurantes, librerías, bares, estacionamientos, servicios terciarios. La universidad atrae cada año más estudiantes al centro de la ciudad, se estimaban para el año 2010 un total de 12.299 estudiantes; entre la década del 2000 y la de 2010 se duplicó la población estudiantil de la institución.

En términos de Darren Smith, quien definió el fenómeno como *estudentificación* (*studentification*): es un proceso que implica la llegada progresiva de estudiantes universitarios de clases altas a un sector donde históricamente habitaba población tradicional de bajos ingresos, desplazando de manera indirecta a los antiguos residentes, proceso que puede ser muy lento e imperceptible. Smith sostiene que la “*estudentificación* genera transformaciones en la distinción social, cultural, económica y física dentro de las ciudades universitarias, las cuales están asociadas con los estudiantes inmigrantes universitarios de temporada” (2005: 74); dichos espacios universitarios son muy dinámicos, particularmente durante el período de estudio, permaneciendo vacíos en el

período de vacaciones de los estudiantes. Por otro lado, agrega que “a menudo conduce al desplazamiento o al reemplazo de las familias de clase media o de clases obreras ‘establecidas’ dependiendo del contexto local” (2005: 83), se puede argumentar que en la mayoría de los casos genera desplazamiento debido a los nuevos usos más rentables del suelo. Y por último, expone que “otro rasgo clave de la *estudentificación* es el protagonismo de la propiedad privada alquilada y la reducción de la ocupación del propietario” (2005: 81), subdivisiones internas de las propiedades, habilitación de otros espacios antes no aptos para vivienda y la salida de los propietarios originales.

Con la aparición continua y progresiva de estudiantes universitarios siempre se ha desplazado a población de bajos ingresos del barrio Germania; si bien no ha sido el único motivo, por lo menos ha sido el más importante, y la Universidad de Los Andes el principal agente desplazador de habitantes tradicionales del barrio. El hecho de ser un barrio prestador de servicios terciarios para la misma institución, le impidió la consolidación como barrio tradicional residencial, debido a los servicios universitarios que se van actualizando hacia los más rentables. La vivienda es el servicio menos rentable de la zona, es decir, que es un uso relegado o secundario, dirigido en especial a los estudiantes universitarios que tienen mayor capacidad de pago. La baja estabilidad de la vivienda hace más vulnerable al barrio, permitiendo la demolición y la transformación de los predios en vacíos de engorde para estacionamientos de vehículos, que especulan con el precio de los terrenos reteniéndolos para ser vendidos en el momento de mayor rentabilidad económica posible. Por otra parte, es más rentable para cualquier propietario subdividir y alquilar los inmuebles para usos comerciales que para usos residenciales; por este motivo se sacrifica el espacio residencial para transformarlo en comercial; de esta manera es reemplazado por usos más rentables (cadenas de supermercados, de restaurantes gourmet), desplazando a los comercios barriales tradicionales menos rentables (panaderías, zapaterías, almacenes de barrio).

## Resultados

Los resultados de la presente investigación sostienen la hipótesis inicial y dan una pauta de cómo se llevan a cabo la mayoría de políticas urbanas, no solamente en el centro urbano sino en toda la ciudad de Bogotá. Se puede argumentar que el desarrollo urbano de Bogotá está basado en políticas de corte capitalista, soportadas por una legislación urbana histórica con mecanismos que permiten

su implementación: herramientas e instrumentos diseñados y actualizados en torno a la inversión de capital privado en el desarrollo de la ciudad. A partir de la década de 1970 se puede rastrear el ingreso directo y masivo de las inversiones privadas al desarrollo urbano, período que coincide con la entrada de las políticas económicas del nuevo liberalismo a la región latinoamericana, o sea, que la urbanización tampoco escapó a las políticas del libre mercado y del libre comercio; en Bogotá se puede corroborar con el Acuerdo 7 del año 1979. En la actualidad, dichas políticas se ven reflejadas en el desarrollo inmobiliario por medio de inversión de capitales transnacionales en áreas centrales de la ciudad, proyectos desarrollados en general por empresas extranjeras o con inversión externa. No casualmente estas renovaciones urbanas tienen una rentabilidad económica importante; esta es la forma cómo se atraen capitales externos, garantizando altas ganancias, que al final son extraídas del producto social.

Con la renovación urbana, la Universidad de Los Andes cumplirá un doble propósito: por un lado, se apropiará de las rentas del suelo comprando suelo barato en el barrio desvalorizado, lo valorizará construyendo los edificios y la infraestructura necesaria dirigida a categorías económicas altas, para luego vender los nuevos inmuebles a precios ajustados a las nuevas condiciones. Pero para poder conseguir suelo barato evitando conflictos sociales –puesto que no le favorece a la imagen de la institución– incluirá a la mayor parte de antiguos propietarios; aquellos propietarios que no quieran ser parte del proyecto simplemente serán expropiados. Es necesaria la intervención del gobierno distrital para poder expropiar a los antiguos residentes que no quieran participar en el proyecto, ya que a través de la expropiación pagará los precios oficiales del suelo evitando pagar los precios comerciales; además, de esta manera aumentará la rentabilidad del suelo. Por otro lado, la institución podrá ofrecer viviendas de alta categoría para los estudiantes, deuda que tenía pendiente con la comunidad estudiantil; o para los inversionistas que ven en el Plan Parcial una gran oportunidad inmobiliaria para invertir en una propiedad y después alquilarla –o venderla– a los estudiantes universitarios, que serían los clientes potenciales.

La principal consecuencia del proyecto será el desplazamiento definitivo de los habitantes del barrio, desplazamiento que se inició con la llegada de la Universidad de Los Andes al sector, que atrajo estudiantes con alto poder adquisitivo en comparación con los pobladores tradicionales, lo que presionó de forma social, cultural y económica a los residentes preexistentes para que salieran del barrio, fenómeno denominado *estudentificación*. Por otra parte, con la renovación urbana la institución promoverá la gentrificación del barrio, puesto que ingresará población de clases más altas a la zona; entonces los propietarios

que decidan quedarse serán presionados por los nuevos precios de las propiedades y por el costo de vida, lo que generará nuevamente la salida de habitantes de bajos ingresos. Es decir que la universidad ha presionado indirectamente la salida de habitantes preexistentes, a través de la *estudentificación*; ahora está presionando directamente la salida de habitantes vulnerados, expulsando a los que no quieran ser parte del proyecto mediante la expropiación y *gentrificando* a los que decidan quedarse. La Universidad de Los Andes ahora expulsará y desplazará a todos los actuales habitantes del barrio mediante el fenómeno de la gentrificación, producto del proyecto Plan Parcial Triángulo de Fenicia.

Suena paradójico, pero la mayor amenaza de los pobladores tradicionales de bajos recursos es el gobierno; es la administración pública la que, al final, expropia y expulsa a los habitantes pobres, el capital privado simplemente hace lo que tiene que hacer y lo que mejor sabe hacer: realizar la inversión. El capitalista busca la forma de hacer lo más rentable posible la inversión, si es en el medio construido allí invertirá, de lo contrario buscará otra rama de la economía para hacer reproducir la lógica capitalista, la de la rentabilidad en el menor tiempo posible. En el caso del negocio inmobiliario, la renovación urbana le ofrece altas tasas de ganancia con un retorno rápido; entonces insistirá en hacer inversiones en activos urbanos que le representan importantes rentas urbanas. El papel del Estado es abonar todo el terreno para que los negocios se lleven a cabo sin ningún contratiempo, este tiene que garantizar las condiciones, para ello se vale de todas las herramientas posibles para liberar el primer obstáculo que se le presenta al capital privado, la propiedad del suelo, que en la mayoría de los casos no posee. Aquí aparece la legislación urbana de la cual disponen los gobiernos para expropiar y desalojar a los residentes preexistentes: con indemnizaciones, a la fuerza o con violencia si es necesario.

El resultado esperado es el desplazamiento de los más vulnerados, esto es, de los que no tienen el poder económico ni político para hacer frente al capital inmobiliario, sin mencionar que quien debería ser su representante, el Estado, está aliado al capital privado. Las expropiaciones y los desalojos no son novedad; de hecho, se han presentado históricamente desde la aparición de las ideas de renovación, renovación asociada con sacar a los pobres del centro de la ciudad porque desvalorizan las propiedades de los vecinos con mayor capacidad económica, a una limpieza social urbana. Los pobladores tradicionales pobres están en problemas porque no existe ningún instrumento de planificación urbana que les garantice la permanencia, por lo menos en el centro de la ciudad; por el contrario, todos aceleran la salida de las habitantes pobres. Las rentas urbanas son el objetivo y la renovación urbana es el medio, los obstáculos intermedios

tienen que ser eliminados, pero no pueden ser eliminados por el poder económico, requieren del poder político; quienes se apropian de las rentas urbanas no están interesados en saber dónde ni cómo se producen, solo les interesa saber que existen y que pueden ser apropiadas. La expulsión de pobladores tradicionales pobres es una consecuencia de las políticas de renovación urbana. El principal interés no es proteger a los más vulnerados; el argumento central de la política pública es conseguir el supuesto progreso y desarrollo, aunque muchos pobladores preexistentes se interpongan. El objetivo de la renovación urbana es cerrar “la brecha de la renta”, lo demás es secundario.

## Bibliografía

- Arantes, Otilia; Maricato, Erminia y Vainer, Carlos (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Duménil, Gérard y Lévy, Dominique (2007). *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Empresa Virgilio Barco (2013). *Estudio de valoración-Documento Técnico de soporte: Proyecto Ministerios*, Bogotá.
- González, María (2008). “Un tema de discusión necesario: Gentrificación”. *La Tadeo*, año 8, n° 73.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2008). “The Right to the City”. *New Left Review*, n° 53, septiembre-octubre.
- (2010). *The Enigma of Capital: And the Crisis of Capitalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2013). “The Importance of Postcapitalism Imagination”. *Irish Left Review Journal*, vol. 1, n° 2.
- (2014). “Os limites do Capital”. *Poli*, año VI, n° 32, enero-febrero.
- Jaramillo, Samuel (2003). *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policies.
- Klein, Naomi (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.



- Lefebvre, Henri (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (2014 [1872]). *El manifiesto comunista*. Buenos Aires: Ediciones IPS.
- Smith, Darren (2005). “Studentification: the Gentrification Factory?”. En Atkinson, Rowland and Bridge, Gary (eds.), *Gentrificación in a Global Context: The New Urban Colonialism*. Londres: Routledge.
- Smith, Neil (1979). “Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People”. *Journal of the American Planning Association*, n° 45, pp. 528-548.
- (1987). “Gentrification and the Rent Gap”. *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 77, n° 3, pp. 462-465.
- Topalov, Christian (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Vainer, Carlos (2013). *Ciudades Rebeldes: Cuando a cidade vai às ruas*. San Pablo: Boitempo.



# Capítulo 6

## Políticas habitacionales y asentamientos informales en Tierra del Fuego (Argentina)<sup>1</sup>

*Verónica Pérez, Eliana Debia,  
Sabrina Lobato y Ayelén Martínez*

### **Introducción**

Desde fines del siglo xx Tierra del Fuego ha sido objeto de distintas políticas destinadas a su poblamiento. Una de las más importantes fue la Ley 19640, más conocida como la Ley de Promoción Industrial (1972), la cual produjo la radicación de miles de inmigrantes durante las décadas del setenta y del ochenta. Entre 1970 y 2010, la población provincial se multiplicó de 13.560 a 127.205 personas, según datos de los censos nacionales de población y vivienda.

El desfasaje entre el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, sumado a la ausencia de políticas públicas eficientes para hacer frente a la creciente demanda de tierra y vivienda, hizo que la necesidad social de acceso a una vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las

---

<sup>1</sup> El presente trabajo recoge los resultados de investigación preliminares del Proyecto “Asentamientos informales en la Provincia de Tierra del Fuego, 1991-2013” dirigido por la Dra. Verónica Pérez en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTF) entre los años 2013 y 2014.

problemáticas más acuciantes de la provincia. En dicho marco comenzaron a desarrollarse un conjunto de estrategias de autoproducción social del hábitat (Rodríguez *et al.*, 2007), entre las cuales se destacó la ocupación de terrenos con fines habitacionales.

Cabe destacar que la ocupación informal como práctica social encuentra una larga tradición en la provincia. Hasta mediados de los años noventa, el mecanismo principal de acceso a la tierra consistía en ocupar de hecho un terreno y luego de la introducción de mejoras solicitar el permiso de ocupación y adjudicación.<sup>2</sup> Este sistema se mantuvo hasta 1996, momento en el cual, como parte del proceso de provincialización, se transfirieron las tierras fiscales urbanas a los municipios. A partir de entonces, la tierra fue progresivamente sometida a un fuerte proceso de mercantilización.

Hacia el año 2005 comenzó un nuevo proceso de ocupación de tierras protagonizado por grupos de familias. Estas nuevas ocupaciones se distinguen de las precedentes por su carácter colectivo, pero también por la precariedad de las viviendas y por su ubicación en espacios no aptos para la habitabilidad humana (carentes de una básica infraestructura de servicios). En dicho contexto, se fue configurando un proceso de segregación socioespacial que se vio reforzado por el desarrollo de un discurso con fuerte contenido discriminatorio hacia estos agrupamientos humanos. En la hipótesis de este trabajo, este tipo de discurso legitima socialmente la ausencia de políticas públicas cuya meta explícita sea la de construir condiciones adecuadas de habitabilidad para los pobladores de estos asentamientos.

No obstante, hemos encontrado diferencias sustantivas en la evolución de la problemática habitacional entre las principales ciudades de la Provincia de Tierra del Fuego. Los municipios de Ushuaia y Río Grande presentan características disímiles que nos convocan a preguntarnos por los factores que inciden en las heterogeneidades que se revelan en los procesos de construcción de ambas ciudades, y en particular, en el modo cómo se manifiesta la problemática habitacional.

En este trabajo se parte de la premisa de que las estrategias de autoproducción social del hábitat, como la ocupación de terrenos con fines habitacionales, son la resultante de distintos procesos que se articulan entre sí. Entre aquellos

---

<sup>2</sup> El trámite se realizaba a través del ex Registro de Tierras Fiscales en Zona de Frontera según lo dispuesto por la Ley 21900 (B.O. 7/11/1978). Mediante dicho trámite, al ocupante se le otorgaba un decreto de adjudicación que lo habilitaba a pagar por dicho terreno para, finalmente, obtener la escritura traslativa de dominio. Así, con el transcurso de los años, el derecho de propiedad se convertía en una realidad.

de carácter estructural se destaca un progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluye progresivamente a amplios sectores del acceso a la propiedad del suelo y la vivienda. Dicho proceso se encuentra articulado a un tipo de intervención estatal que no logra revertir la creciente brecha entre producción capitalista de la vivienda y demanda social de vivienda y hábitat. Ambos factores arrojan como resultado un predominio de la lógica de la ganancia por sobre la lógica de la necesidad (Herzer *et al.*, 1994, citado en Rodríguez *et al.*, 2007: 12).

En lo que respecta al carácter de la intervención estatal durante el período de este estudio, nuestra hipótesis es que el Estado, en sus distintos niveles, desplegó distintas políticas públicas (tanto por acción como por omisión) que contribuyeron a ocluir el acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra, coadyuvando a la actual crisis habitacional de la provincia y al surgimiento de nuevos asentamientos a partir del año 2005. Por último, sostenemos que, en lo que respecta a estos asentamientos, la intervención estatal ha oscilado entre lo represivo, el asistencialismo, la indiferencia y el reconocimiento, generando procesos de desigualación entre los asentamientos, y entre estos y los grupos sociales que residen fuera de ellos.

En cuanto a la perspectiva teórica que nutre la investigación, entendemos a la ciudad como un proceso, resultado del modo como se desenvuelven las relaciones sociales de producción capitalista (Topalov, 1979). En este proceso es posible identificar al menos cuatro lógicas: la lógica de la obtención de la ganancia (actores económicos que se desenvuelven dentro del mercado), la lógica de la política (actores gubernamentales), la lógica de la necesidad (ciertos actores de la sociedad) y la lógica del conocimiento (actores académicos y técnicos) (Pírez, 1995). La forma particular cómo se articulan las lógicas es lo que imprime a cada ciudad sus características y dinámicas particulares. Asimismo, consideramos a las políticas públicas no como meros productos estatales o respuestas aisladas del contexto, sino como un proceso social en el que los actores, tanto públicos como privados, interactúan en las diversas etapas, a fin de influir en la resolución de un problema colectivo (Oszlak y O'Donnell, 2011).

El objetivo de este trabajo es describir comparativamente cuál ha sido la lógica dominante que ha signado el diseño y la implementación de las políticas públicas hacia los asentamientos informales en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, durante el período 2000-2013. Para tal objetivo hemos utilizado distintas técnicas metodológicas: análisis estadístico de datos censales, análisis documental aplicado sobre la normativa que regula en materia habitacional y urbano (leyes, decretos y resoluciones), sobre documentos oficiales elaborados por distintos niveles gubernamentales y sobre información de la prensa escrita.

El análisis se complementa con distintas entrevistas a informantes clave con estudios específicos sobre la temática general y particular de la investigación.

En un primer apartado realizamos una descripción general del modo en que se ha manifestado la problemática habitacional en la provincia, poniendo el foco en las diferencias y semejanzas existentes entre las ciudades de Ushuaia y Río Grande. Dicha tarea fue realizada a partir del procesamiento y análisis de datos de los censos nacionales de población y vivienda y de otros indicadores estadísticos provistos por organismos públicos. Seguidamente, describiremos las principales políticas públicas en materia habitacional y urbana en la Provincia de Tierra del Fuego (tanto a nivel provincial como municipal) durante el período 2000-2013, para luego centrar el análisis en aquellas referidas, específicamente, a la ocupación de tierras con fines habitacionales. Por último, presentamos unas breves reflexiones sobre los resultados alcanzados que nos permiten instalar nuevos interrogantes.

## **Manifestaciones de la problemática habitacional en la Provincia de Tierra del Fuego**

Desde hace al menos una década, el acceso a la vivienda en la Provincia de Tierra del Fuego se ha convertido en un problema social, objeto de intervención pública por distintos actores. La aparición de diferentes estrategias de autoproducción social del hábitat, en particular la ocupación de terrenos con fines habitacionales y la declaración de la Emergencia Habitacional en el año 2007 (Ley Provincial N° 746) constituyen indicadores elocuentes de esta situación.

El análisis de los datos provistos por los últimos censos de población y vivienda nos permitió identificar que entre los años 2001 y 2010, el déficit habitacional<sup>3</sup> en la Provincia de Tierra del Fuego aumentó un 49% (Pérez y Martínez, 2014). La importancia que para ese entonces asumían las viviendas deficitarias irrecuperables (aquellas que desde el punto de vista de su calidad constructiva no brindan mínimas condiciones de habitabilidad) en la provincia, distaba ampliamente de lo que se observaba al nivel del país. Así, hacia 2010,

---

<sup>3</sup> El cálculo del déficit cualitativo de viviendas se realiza a partir de una tipología construida sobre la base de la calidad constructiva de los inmuebles. En esta tipología las viviendas se agrupan según se consideren no deficitarias, deficitarias recuperables y deficitarias no recuperables. El déficit de vivienda en un territorio determinado se compone por las viviendas deficitarias irrecuperables (ranchos, casillas, locales no construidos para habitación y viviendas móviles), más los hogares excedentes en dicho territorio (relación entre cantidad de hogares y viviendas).

mientras que en Tierra del Fuego el 10,9% de las viviendas se encontraban en esta categoría, en el total del país estas situaciones constituían apenas el 3,5% de los casos. Incluso en otras provincias patagónicas que presentan dinámicas migratorias comparables a las de Tierra del Fuego, tales como Santa Cruz y Río Negro, las viviendas deficitarias irrecuperables representaban en el mismo año, apenas el 2,6% y el 3,7% de los casos respectivamente. La situación descrita permite afirmar que la provincia de Tierra del Fuego asume valores críticos de déficit habitacional.

Asimismo, cabe resaltar que las casillas (viviendas construidas con materiales de baja calidad o desecho) constituían para dicho año, prácticamente la totalidad de los casos que se encontraban bajo la categoría de viviendas deficitarias irrecuperables (más del 95% en ambos períodos censales). Este tipo de vivienda es dominante en los llamados asentamientos informales, aunque en ellos también pueden encontrarse casas, viviendas móviles u otras situaciones, del mismo modo que se encuentran casillas por fuera de los espacios geográficos que no se consideran como “asentamientos informales”. No obstante, la observación de este dato permite una primera aproximación al estudio de la evolución de los asentamientos en la provincia.

Cuando se compara la evolución del déficit habitacional en las ciudades de Ushuaia y Río Grande en el período intercensal 2001-2010 se observan dinámicas opuestas. Mientras que en el año 2001 la ciudad de Ushuaia presentaba la situación más crítica, hacia 2010 la ciudad de Río Grande había empeorado significativamente, mientras la localidad vecina prácticamente había mantenido su situación.<sup>4</sup> En el caso particular del análisis de la evolución del peso relativo de las viviendas deficitarias irrecuperables sobre el total de viviendas en el período intercensal considerado, los datos muestran que en Río Grande aumentaron en 4 puntos (de 8% a 12%), mientras que en Ushuaia disminuyeron en 6 puntos (de 16% a 10%).

Otro indicador elocuente en el análisis de la problemática de los asentamientos informales es el régimen de *tenencia de la tierra*. Este indicador permite observar la forma en que se manifiestan las relaciones de propiedad respecto a la tierra y la vivienda en un espacio y tiempo determinados. En términos generales, observamos que, al igual que en el caso anterior, Tierra del Fuego presenta peores condiciones que otras jurisdicciones en lo que respecta al acceso a la propiedad plena de los hogares (propietarios de la vivienda y el terreno).

---

<sup>4</sup> El déficit de vivienda pasó, entre los años 2001 y 2010, de 2131 a 2386 en la ciudad de Ushuaia, mientras que en la ciudad de Río Grande aumentó de 1899 a 4191.

Así, mientras que para el año 2010, a nivel nacional el 68,7% de los hogares se declararon propietarios del terreno y la vivienda que habitaban, en Tierra del Fuego esa proporción fue solo del 56,4%, es decir, con una diferencia de más de 12 puntos respecto a la media nacional.

Entre las categorías que componen al conjunto de hogares considerados como “no propietarios” (aquellos que no poseen la propiedad de la vivienda, o del terreno, o de ambas condiciones habitacionales), tanto en Tierra del Fuego como en el total del país, se destacaban los inquilinos. Sin embargo, mientras que en el país le seguían en importancia los ocupantes por préstamo, en Tierra del Fuego la segunda categoría en importancia fue la de hogares que se declaraban como propietarios de la vivienda solamente. Este conjunto se refiere, principalmente, a los hogares que residen en terrenos ocupados y que tienden a declararse como propietarios de la vivienda, pero no del terreno que habitan.

Nuevamente, cuando desagregamos los datos según las principales localidades de la provincia, observamos diferencias significativas en la evolución de las distintas situaciones habitacionales.

**Cuadro 1. Porcentaje de hogares según régimen de tenencia de la tierra y la vivienda. Municipios de Río Grande y Ushuaia, 2001 y 2010**

Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno	Río Grande		Ushuaia	
	2001	2010	2001	2010
Propietario de la vivienda y el terreno	64	58,1	65,7	52,8
Inquilino	15,4	22,9	16,4	28,3
Propietario solo de la vivienda	7,5	11,2	7,1	8,3
Ocupante por préstamo	5,5	4,3	5,1	4,8
Ocupante por trabajo	3,3	2,1	3,9	2,8
Otra situación	4,2	1,5	1,9	3,1
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

Como se observa en el cuadro precedente, hacia el año 2001 prácticamente no se observaban diferencias en las situaciones de acceso a la propiedad del suelo y la vivienda entre los hogares de las ciudades bajo estudio. En ambos casos, alrededor del 65% de los hogares se declaraban como propietarios de la vivienda y el terreno, le seguían en importancia los inquilinos que rondaban el



15% y luego, el resto de las situaciones. Sin embargo, diez años más tarde las realidades habitacionales en ambos municipios habían dejado de ser semejantes.

Si bien en los dos municipios los propietarios plenos (de la vivienda y el terreno) disminuyeron durante el período intercensal considerado, la caída del peso relativo de esta situación en Ushuaia duplicó a la que se observó en la ciudad de Río Grande (12,9% contra 5,9% respectivamente). Por su parte, los inquilinos tendieron a crecer en ambas localidades también, aunque con mayor intensidad en Ushuaia. Por último, quienes se declaraban hacia 2010 como propietarios solo de la vivienda (no del terreno), aumentaron en los dos municipios, pero el crecimiento del peso relativo que se registró en Río Grande triplicó al que se observó en Ushuaia (3,6% y 1,2% respectivamente).

Estos primeros datos nos sugieren la existencia de *dinámicas habitacionales diferentes en las localidades bajo estudio*. Ushuaia muestra tendencias hacia una mayor restricción en el acceso al derecho de propiedad, visible en el menor peso de los propietarios plenos y el mayor peso que asumen los hogares bajo régimen de alquiler, comparado con la ciudad de Río Grande. Por otra parte, en el caso de este último municipio, los hogares que se declaran como propietarios solo de la vivienda (y no del terreno que ocupan) adquieren un mayor peso que en la ciudad de Ushuaia, lo que sugiere que la ocupación de terrenos con fines habitacionales es un proceso que ha adquirido mayor intensidad que en la localidad vecina.

La combinación de los indicadores que venimos analizando nos permite un acercamiento de mayor rigor a esta estrategia de autoproducción social del hábitat que se ha instalado en la provincia como problema social y que interesa a esta investigación: la ocupación de terrenos con fines habitacionales. Así, la combinación entre el régimen de tenencia con el tipo de vivienda que habitan los hogares, nos permite contar con un indicador más adecuado para observar la evolución de esta problemática y su manifestación en las ciudades bajo estudio.

En el cuadro que se presenta a continuación se realiza una comparación de cómo ha evolucionado la magnitud de los hogares que se declaran como no propietarios del terreno según el tipo de vivienda que habitan, en las ciudades bajo estudio durante el período 2001 y 2010. Las tendencias que se observan permiten algunas lecturas posibles de las dinámicas habitacionales en ambos territorios.

**Cuadro 2. Porcentaje de hogares no propietarios del terreno según tipo de vivienda. Municipios de Río Grande y Ushuaia. Años 2001 y 2010**

Tipo de vivienda	Río Grande		Ushuaia	
	2001	2010	2001	2010
Casa	67,6	43,6	28,2	45,4
Rancho	0,2	0,3	0,6	1,7
Casilla	32,1	48,4	70,6	42,6
Departamento	0	7,6	0	9,8
Local no construido para habitación	0	0	0	0,3
Vivienda móvil	0,1	0,1	0,7	0,3
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

El primer dato a resaltar es que en el año 2001 los habitantes de la ciudad de Ushuaia presentaban mayores niveles de precariedad habitacional que los de la localidad de Río Grande. Nótese que en aquella ciudad el 70,6% de los hogares no propietarios vivían en casillas, contra apenas un 32% de casos en esta última. En ese entonces la mayoría de los hogares de Río Grande que se declaraban como no propietarios del terreno residían en casas, mientras que estos eran poco más del 28% en la ciudad de Ushuaia. Hacia el año 2010 esta situación se revierte. El peso relativo de los hogares no propietarios del terreno que residen en casillas aumenta poco más de un 16% en Río Grande y disminuye un 28% en Ushuaia, mientras que los que residen en casas (viviendas de mejor calidad constructiva que las casillas), disminuyen un 24% en Río Grande y aumentan poco más de un 17% en Ushuaia. ¿Qué nos sugieren estos datos? Probablemente, nos estén indicando la existencia de distintos procesos.

Por un lado, es factible suponer que la disminución de hogares no propietarios del terreno que residían en casas en la ciudad de Río Grande, en el período intercensal considerado, se deba a la existencia de un proceso de regularización dominial que permitió a un conjunto de hogares acceder a la propiedad plena de sus inmuebles, tema que será analizado en el siguiente apartado. Sin embargo, el aumento de los hogares no propietarios residentes en casillas sugiere al mismo tiempo que la necesidad de vivienda que no pudo ser compensada vía los mecanismos de mercado, se constituyó en una tendencia creciente en esta ciudad.

Por su parte, en Ushuaia el incremento hacia 2010 de los hogares que se declaraban como no propietarios del terreno y residían en casas, concomitantemente al decrecimiento de los que residían en casillas, es probable que se deba a la consolidación de una situación de precariedad en la propiedad de la tierra, aunque con mejoramientos en la calidad constructiva de los inmuebles que habitan estos hogares. En otras palabras, la situación podría estar relacionada con la posibilidad de que aquellos hogares que ocupan terrenos con fines habitacionales hayan podido mejorar la calidad constructiva de sus inmuebles accediendo a mejores condiciones de habitabilidad, aunque manteniendo condiciones de vulnerabilidad en la tenencia de la tierra.

## Los asentamientos informales en Tierra del Fuego

Hacia el año 2013 existían en la localidad de Río Grande 13 barrios<sup>5</sup> que se encontraban dentro de la categoría de asentamientos informales,<sup>6</sup> dadas sus características de no regularización de la tierra y falta de acceso a servicios esenciales como gas, agua, alumbrado público, etcétera. En dicho año, la suma total de viviendas que habitaban en estos barrios, era de 2749 (Municipalidad de Río Grande - Secretaría de Asuntos Sociales, 2012). Por su parte, en Ushuaia la cantidad de viviendas en asentamientos informales hacia el año 2012 era de 1580 distribuidas en 14 barrios<sup>7</sup> (Municipalidad de Ushuaia - Secretaría de Desarrollo y Gestión Urbana, 2012), es decir, más de 1000 viviendas menos que en la localidad de Río Grande.

Coincidentemente con las tendencias diferenciales que venimos presentando a partir del uso de indicadores proxy, para acercarnos a una caracterización sobre

---

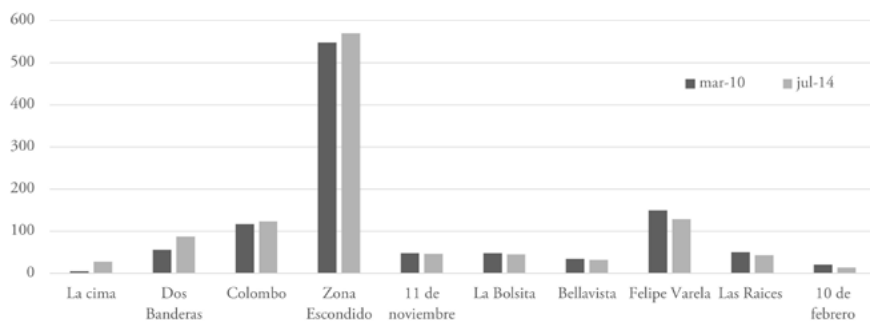
<sup>5</sup> Arraigo Sur, La Esperanza, Margen Sur, Provincias Unidas Río Grande, 15 de Octubre, Bet-El, Argentino, El Mirador, Unidos, 22 de Julio, Los Fueguinos, Chacras (Productores), Los Obreros (Río Grande).

<sup>6</sup> Siguiendo a Clichevsky (2003) asumimos que lo informal se define como lo no integrado al sistema convencional. La informalidad urbana se traduce en diferentes formas de transgresión respecto de los aspectos dominiales, como así también del proceso de urbanización. Se define por la ocupación de suelo de forma directa o a través del mercado informal de suelo público o privado que no ha sido incluido al ejido urbano para ser producido. Otra característica es la falta de títulos de propiedad y de acuerdo a la no producción de suelo urbano, la falta de servicios esenciales como luz, agua y cloacas. Estas características son las que encontramos en el objeto de esta investigación, y es por eso que los denominamos asentamientos informales.

<sup>7</sup> La Cima, Dos Banderas, Colombo, Zona Escondido, 11 de Noviembre, La Bolsita, Bella Vista, Felipe Varela, Las Raíces, 10 de Febrero, Antiguos Leñadores, Itatí, Las Reinas, Isla Año Nuevo.

la evolución de estas situaciones habitacionales en la provincia, el análisis de la evolución de la entrega de garrafas en las viviendas ubicadas en asentamientos informales<sup>8</sup> entre 2010 y 2014, nos permite afirmar con mayor rigor que efectivamente los asentamientos informales en Ushuaia y Río Grande muestran ritmos de crecimiento no solo diferenciales, sino incluso inversos.

**Gráfico 1. Evolución de la entrega de garrafas en las viviendas ubicadas en los asentamientos informales de la Ciudad de Ushuaia. Marzo de 2010 a julio de 2014**



(\* La zona conocida como “El Escondido” incluye los barrios Cañadón, Mirador de Ushuaia, Escondido, Mirador, Obrero, Esperanza 2 y Buena Esperanza. Lamentablemente no contamos con datos para los barrios Antiguos Leñadores, Itatí, Las reinas e Isla Año Nuevo.

Fuente: Dirección de Subsidios y aportes estatales. Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego. 2014.

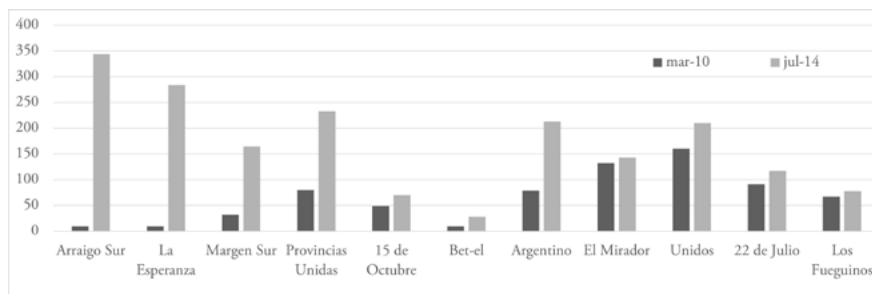
El gráfico 1 hace palmaria la tendencia que ya hemos mencionado sobre la relativa estabilidad que muestra Ushuaia con relación al crecimiento de las viviendas ubicadas en los asentamientos informales. La entrega de garrafas ha aumentado menos de un 4% en el período considerado. Los barrios que sí han mostrado importantes crecimientos en estos últimos años son La Cima y el Dos Banderas, mientras que mínimamente han aumentado las viviendas que

<sup>8</sup> Muchas viviendas de la provincia no cuentan con acceso a gas por red, en particular, como se ha mencionado, las que se ubican en los asentamientos informales. Debido a que el gas constituye un servicio de primera necesidad en el territorio de Tierra del Fuego por sus características climáticas, el gobierno de la provincia realiza la entrega de garrafas, cuyo valor está muy por debajo del de mercado, ya que se encuentran subvencionadas. Desde 2008 (Decreto Provincial 2448/08) la provincia confecciona el padrón provincial de los beneficiarios de los “vales” de consumo de gas licuado de petróleo, envasado y a granel, tanto urbanos como rurales.

reciben garrafa en el Colombo y la zona del Escondido. En cuanto al resto de los barrios, muestran un crecimiento negativo.<sup>9</sup>

Como se observa en el gráfico 2, tendencias opuestas aparecen en la localidad de Río Grande. La cantidad de viviendas, medidas por la cantidad de garrafas entregadas, ha aumentado sostenidamente en los asentamientos de esta ciudad.

**Gráfico 2. Evolución de la entrega de garrafas en las viviendas ubicadas en los asentamientos informales de la Ciudad de Río Grande. Marzo de 2010 - julio de 2014<sup>10</sup>**



Fuente: Dirección de Subsidios y aportes estatales. Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego. 2014.

La entrega de garrafas ha crecido en todos los barrios durante el período considerado. Arraigo Sur y La Esperanza son los que muestran los incrementos más altos, rondando en ambos casos el 3000%.

Todos los indicadores analizados arrojan una situación habitacional que va hacia niveles críticos en esta localidad, en particular en lo referente al crecimiento de los asentamientos informales. Contrariamente, en la ciudad de Ushuaia la evidencia disponible sugiere que el proceso de ocupación de terrenos con fines habitacionales ha entrado en una etapa de amesetamiento.

Las tendencias mencionadas nos convocan a interrogarnos sobre qué tipo de acciones han implementado los distintos niveles gubernamentales para hacer frente a las necesidades señaladas. En otras palabras, nos invita a indagar sobre cuáles han sido las características y el carácter de la intervención estatal

<sup>9</sup> Cabe aclarar que se ha excluido la zona del Valle de Andorra, pues no contamos con información discriminada de los casos de asentamientos informales.

<sup>10</sup> Lamentablemente, no contamos con datos para los barrios Chacras (Productores) y Los Obreros (Río Grande).

en torno a esta problemática. En el apartado siguiente se profundiza en torno a este interrogante.

## **Las políticas públicas dirigidas al tratamiento de la problemática habitacional**

En este trabajo sostenemos que uno de los factores que permiten comprender la crítica situación habitacional de la Provincia de Tierra del Fuego se debe a un mecanismo de oclusión en el acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra, que fue generado, por un lado, por la dinámica del mercado inmobiliario y el encarecimiento de la tierra y, por el otro, por políticas públicas que no han logrado revertir la creciente brecha entre la producción capitalista y la demanda social de la vivienda.

Con base en el análisis realizado sobre ordenanzas municipales y entrevistas a informantes clave, hemos podido corroborar que un factor central para comprender la oclusión en el acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra en la actualidad son las políticas públicas que han sido implementadas tanto a nivel provincial como municipal (Debia y Lobato, 2014). Un primer momento en la generación de este mecanismo de oclusión lo encontramos en el fuerte retiro del estado provincial respecto a la implementación de políticas públicas habitacionales destinadas a resolver el efectivo acceso a la vivienda y a la tierra. Este retiro se cristalizó en una serie de sucesos que tuvieron lugar a partir de mediados de los años noventa y que es menester señalar para comprender el cuadro de situación de la problemática habitacional de la provincia, a comienzos del siglo XXI.

El primer hecho tuvo lugar en 1996, cuando la provincia, en el marco de la Reforma del Estado Provincial, transfirió el dominio de las tierras urbanas fiscales a los municipios y comunas,<sup>11</sup> facultándolos a establecer el sistema de adjudicación de tierras fiscales urbanas conforme a sus ordenanzas y Cartas Orgánicas municipales.<sup>12</sup> Esto implicó no solo la retirada del estado provincial respecto de la regulación del uso, administración y enajenación de tierras fiscales

---

<sup>11</sup> Ley Provincial N° 323, BPO 13/11/1996.

<sup>12</sup> Si bien desde la sanción de la Constitución Provincial en 1991 y con el traspaso de tierras en 1996, los municipios de Río Grande y Ushuaia ya contaban con facultades respecto a la política habitacional y de vivienda así como con tierras para llevarla a cabo, tardaron seis y diez años, respectivamente, en sancionar sus Cartas Orgánicas y cristalizar así el dispositivo necesario para el despliegue de lo que sería su política habitacional.

provinciales, sino también la delegación, en los municipios y comunas, de la gestión del sistema de adjudicación de dichas tierras y la recepción y resolución de los trámites de regularización dominial, iniciados por el ex territorio y la provincia hasta esa fecha.

Así, en 1999 se cerró por Decreto N° 1658 del Ejecutivo Municipal de Ushuaia, la Subsecretaría de Tierras, organismo municipal encargado de la política habitacional de la ciudad y en el cual se inscribían las personas que deseaban acceder a la adjudicación de tierras fiscales. En el caso de la ciudad de Río Grande, si bien los registros de postulantes para acceso a tierras fiscales nunca se cerraron, tampoco se han encontrado normas que evidencien la iniciativa del municipio en la generación de suelo urbano y/o construcción de viviendas.

Por otro lado, a partir del año 2000, el IPV entró en un período de inactividad crítica respecto a la construcción y entrega de soluciones habitacionales:

*El IPV venía de 5 años de no entregar prácticamente viviendas, habían entregado en el transcurso de 5 años unas 15 casas nada más porque se habían parado las obras en los años anteriores, entonces había una cerrazón. En esos 5, 6 años de parate, también fueron donde crecieron los asentamientos, los nuevos, los de El Escondido, La Bolsita, entonces como que la institución sentía mucha presión social, institucional del IPV, qué respuestas da, que los que están anotados hace mil años y no hay (...) Cuando yo llegué en el 2005 empiezan a salir de ese letargo, porque ya se estaban empezando a construir obras que iban a entregar a los 2, 3, 4 años siguientes (entrevista a exfuncionaria del IPV, octubre de 2013).*

La segunda cuestión está referida al papel del Estado y su relación con el sector privado (lógica del mercado o de la obtención de la ganancia) en la construcción de viviendas y de infraestructura durante este período. A nivel provincial, en el año 2000 se impulsó el Programa de Reactivación de la Construcción de Tierra del Fuego,<sup>13</sup> destinado a la reactivación y consolidación de las empresas constructoras y a la activación de la mano de obra radicada en la provincia para la construcción de viviendas y/u obras de infraestructura. Dicha medida propició una profundización del proceso de mercantilización de suelo urbano que ya venía desarrollándose.

En consecuencia, durante el período 2000-2005, hubo una ausencia de acciones estatales, tanto a nivel municipal como provincial, orientadas a brindar soluciones habitacionales y a crear suelo urbano. No obstante, hacia finales del año 2005 y en el marco de un contexto de revalorización del rol del Estado

---

<sup>13</sup> Ley Provincial N° 501, BOP 1/12/2000.

se observa una tendencia del accionar municipal hacia la reactivación de la política habitacional.

En Ushuaia, en el año 2006, se abrió el Registro Único de Demanda Habitacional y se creó el Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva y el Sistema de Acceso Individual a predios fiscales, por el cual se establecieron los criterios de adjudicación individual y colectiva de la tierra. A través de este sistema, se adjudicaron tierras sin servicios con destino a vivienda familiar, preferentemente, a cooperativas, sindicatos, y organizaciones civiles. También se crearon el Consejo de Planeamiento Habitacional y el Banco de Espacios Públicos, y el Programa Municipal de Creación de Suelo Urbano (csu) y se reguló el Convenio de Custodia de Tierras.

Por su parte, en la localidad de Río Grande, en 2011 se estipuló un Tributo por Mejoras, por el cual toda iniciativa de urbanización de carácter privado que fraccionara el terreno para loteo e instalara los servicios públicos elementales debía transferir al Municipio, en nombre de este tributo, el 20% de los lotes de esa urbanización o su equivalente en dinero para destinarlo a la generación de suelo urbano. Sin embargo, la reglamentación del nuevo tributo en el año 2013, suscitó la reacción de algunos actores de la sociedad civil, como los propietarios de tierras y urbanizaciones privadas que lo consideraron confiscatorio.<sup>14</sup> La resistencia por parte de estos sectores ocasionó que el cobro del tributo se flexibilizara y se permitiera *“pagarlo con obras, con metros cúbicos de asfalto, de cemento, cordones, con red de cloacas, con terrenos en otro lugar que sea más barato”* (entrevista a informante clave del Concejo Deliberante, noviembre de 2013). En cuanto a la implementación de políticas de urbanización, se adjudicó la urbanización de Chacra XI y Los Cisnes (ambas durante el año 2014). Estas fueron las únicas urbanizaciones de carácter municipal que se han realizado hasta el momento.

A diferencia de Ushuaia, que reactivó su política habitacional recién en el año 2006 con la reapertura del Registro Único de Demanda Habitacional, en Río Grande hubo una política habitacional activa durante todo el período, en la cual se llevaron a cabo varios procesos de regularización dominial de las “antiguas ocupaciones”, y se mantuvo abierta la inscripción de postulantes

---

<sup>14</sup> “Propietarios de proyectos inmobiliarios y los integrantes del Colegio de Arquitectos advirtieron que las inversiones tendientes a urbanizar terrenos en esta ciudad, para brindar soluciones habitacionales, quedarán suspendidas hasta tanto se modifique la ordenanza que obliga a ceder el 20% de los lotes al municipio, medida que la consideran ‘confiscatoria’”. Diario *El Sureño*, 3 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.surenio.com.ar/index.php?s=W082yzn7blx234749qjdjmm\\$\\$notas/veo\\$W048yrd91qdm1pcgkan49g&l=es](http://www.surenio.com.ar/index.php?s=W082yzn7blx234749qjdjmm$$notas/veo$W048yrd91qdm1pcgkan49g&l=es) (recuperado en 2015).



para la adjudicación de tierras fiscales. Aun así, hacia el año 2010, Río Grande mostraba una situación habitacional de mayor precariedad para quienes no habían accedido a la propiedad de la tierra y la vivienda, tal como analizamos en los apartados anteriores.

## **Las políticas públicas hacia los asentamientos informales**

Poco antes del traspaso de tierras fiscales a los municipios y comunas, la sanción de la Ley Provincial N° 313, en 1996, estableció un principio diferenciador que regiría la lógica de las políticas públicas hacia los asentamientos informales. Dicha Ley facultó al estado provincial a recuperar las tierras fiscales provinciales que estuviesen ocupadas por “intrusos” o “tenedores precarios” y también lo autorizó a iniciar trámites de regularización de antiguas ocupaciones. Ellas referían a ocupaciones pacíficas con antigüedad mayor a 20 años, de explotación personal y residencia efectiva, es decir, aquellas ocupaciones iniciadas a principios de la década del setenta. A partir de dicha disposición, el Estado estableció un criterio de legitimidad y tolerancia hacia las antiguas ocupaciones, mientras que su accionar respecto a las ocupaciones no encuadradas dentro de esta definición, puede ser conceptualizado como el despliegue de una esquizopolítica<sup>15</sup> (Carman, 2011), dado que osciló entre el reconocimiento, el asistencialismo, la apatía (o indiferencia) y la represión. Cabe destacar que aquellos asentamientos informales que no entran en la definición de “antiguos asentamientos” son los nuevos asentamientos surgidos a partir de 2005, producto de la ya referida oclusión en el acceso a la propiedad de vivienda y tierra. Esta diferenciación se establecerá, con ciertos matices, en el accionar público a nivel local. A nivel provincial, dicho tratamiento diferencial se materializó en cuatro herramientas principales de política pública.

La primera de ellas fue la declaración de la Emergencia Habitacional y Urbano-ambiental en 2007 (Ley 746),<sup>16</sup> que estipula que el Estado no puede solicitar ni desalojar a personas que, en condición de emergencia habitacional, habiten en asentamientos existentes, pero sí, en aquellos que aparecieran

---

<sup>15</sup> La pertinencia del concepto de esquizopolítica radica en su capacidad de cristalizar, en las políticas públicas, la dinámica interestatal y las disputas entre actores sociales involucrados en la cuestión socialmente problematizada.

<sup>16</sup> La Emergencia Habitacional se mantiene aún hoy vigente y para ello se han sancionado sucesivas leyes provinciales que la han prorrogado, como la Ley N° 789, la Ley N° 864 y la Ley N° 912, la cual mantiene hasta marzo de 2016.

posteriormente a la promulgación de dicha ley. Sin embargo, en la misma Ley, se autorizó al Estado, en todos sus niveles, a requerir judicialmente el desalojo de sus tierras urbanas o rurales ocupadas ilegalmente en fechas posteriores a la promulgación de la norma. Es decir, esta política pública goza de un doble carácter, ya que por un lado, al declarar la emergencia habitacional reconoce la existencia de los asentamientos y las condiciones en las que se encuentran sus habitantes y, por el otro, deja abierta una vía legal que le permite aplicar, pese a la declaración de la emergencia, políticas de exceso respecto de sus habitantes como son las de desalojo.

Otra dimensión a destacar de dicha ley es que no brindó una definición ni enunció explícitamente cuáles son las condiciones que definen la situación de emergencia habitacional. Lo que la ley enuncia por “personas y/o grupos familiares o convivientes en situación de emergencia habitacional” quedó librado a la definición del propio Estado, puesto que la declaración de emergencia habitacional de una persona o grupo familiar depende de la evaluación profesional positiva, y de manera conjunta, de las áreas de gobierno provincial y municipal. Es decir, que la norma habilitó a que quien detentara el gobierno del Estado en cada momento, en el ejercicio de su poder de nominación oficial (Bourdieu, 1999), pudiera establecer quién se encontraba o no en situación de emergencia habitacional y, por ende, podía decidir quiénes estaban en condiciones de ser desalojados judicialmente y quiénes no.

La segunda herramienta fue la renovación, en 2010, del sistema de inscripción a la demanda habitacional y del sistema de adjudicaciones del IPV, donde se reservó el 20% de cupo de las viviendas a los grupos familiares que se encontraran en riesgo social/habitacional.<sup>17</sup> Lo ambivalente de esta política fue que estableció que ningún ocupante irregular de tierras municipales, provinciales o nacionales, podía ser adjudicatario, salvo que haya firmado y cumplido el Convenio de Desarme de Casilla. De modo que el respeto a la propiedad privada quedó por encima de la condición de riesgo social que pudiera estar atravesando un potencial destinatario de dicha medida.

La tercera herramienta de política hacia los nuevos asentamientos informales se dio en el ámbito de la Dirección Provincial de Tierra y Hábitat (Ministerio de Desarrollo Social). Una de las principales funciones de dicho organismo es la realización de relevamientos sobre la población que habita los barrios

---

<sup>17</sup> El riesgo social/habitacional se define por la cristalización de condiciones habitacionales, económicas, culturales, entre otras, que impiden o dificultan la elaboración de estrategias y/o recursos que permitan a los grupos familiares o individuos afectados salir del estado de pobreza estructural en que se encuentran (Resolución Reglamentaria N° 138 del IPV del 16/9/2010).

informales, como condición necesaria para que las familias puedan acceder al subsidio al gas (comúnmente llamado “garrafa social”). Además, existía un trabajo en conjunto entre esta Dirección y la Organización No Gubernamental (ONG) “Ingeniería sin Fronteras”, en la realización del Plan Director de Aguas y Cloacas para la ciudad de Ushuaia. Cabe resaltar que esta articulación ha sido diferente en ambas ciudades de acuerdo con las características de las políticas municipales. En Ushuaia, la articulación de los distintos actores intervinientes se realizaba por intermedio de la Dirección de Tierra y Hábitat, mientras que el municipio no intervenía por no ser de su competencia. En cambio, en Río Grande el gobierno tanto provincial como municipal junto con la ONG, trabajaron articuladamente para realizar el primer relevamiento y remediación del anegamiento de los asentamientos informales de la margen sur, proyectando obras de ingeniería hidráulica para dicho sector.<sup>18</sup>

El Plan Director de Aguas y Cloacas de la ciudad de Ushuaia, según informante clave del estado provincial, implicó un reconocimiento hacia los asentamientos informales:

*Es un plan muy ambicioso donde se piensa más o menos para 180 mil personas. Entonces la historia es que nosotros no figurábamos en los planos. No estábamos. Era nada. Era bosque. Era montaña. (...) En la última presentación que fue la definitiva, estaban los barrios marcados, con los grupos. Fue para nosotros una dignificación no solamente del trabajo sino de estas familias.*

El caso muestra claramente cómo el estado provincial, a través de una obra importante relativa a la planificación urbana, tiene un accionar ambivalente que circula entre la omisión y el reconocimiento –aunque siempre solapado y precario– de la existencia de estos barrios y de sus necesidades. En un principio, los asentamientos fueron ignorados en la planificación futura de la ciudad, pero luego del accionar de un organismo del propio estado y con apoyo de otros actores, se logró la inclusión de ellos en el Plan Director.

Por último, y en la misma dirección que la anterior herramienta de política, se destacan las leyes de expropiación de tierras de la Margen Sur (lugar donde se encuentran los nuevos asentamientos en Río Grande) para destinarlas a satisfacer “las necesidades sociales de acceso a la vivienda” y a experiencias de producción social de hábitat popular, las cuales pueden ser implementadas mediante políticas de autogestión y cooperativismo. En esta línea, también se sancionó la Ley Provincial N° 822, que estipuló la transferencia de reserva fiscal en la

---

<sup>18</sup> Entrevista a la ingeniera Alejandra Portatadino. Secretaría de Ingeniería Sin Fronteras Argentina (marzo de 2015).

ciudad de Ushuaia a la provincia, para la Experiencia Piloto Autogestionaria de Hábitat Popular (EPAHP).

En relación con el accionar de los gobiernos municipales, las políticas públicas hacia los asentamientos informales han asumido una orientación muy disímil entre ambas localidades. En el Municipio de Ushuaia destacan las políticas orientadas a la exclusión de estos sectores y que, además, asumen un fuerte carácter punitivo. Un ejemplo de ello es el Programa Municipal de Creación de Suelo Urbano.<sup>19</sup> Establece que toda persona que ocupe en forma irregular un espacio público sin previa autorización, será intimada a su desocupación y no podrá acceder a ninguna adjudicación de predio fiscal o respuesta habitacional.

Las políticas de exceso hacia las personas que residen en asentamientos se cristalizan también en los continuos desalojos y en el desarme de sus viviendas a través de la cooperativa de trabajo “Magui Mar”. Según un informante clave de la municipalidad de Ushuaia *“la cooperativa Magui Mar (...) es la que controla los intrusamientos”*. Si bien el accionar de dicha cooperativa es de público conocimiento, no se han encontrado ordenanzas que indiquen cuáles son concretamente las funciones que le competen respecto a los asentamientos.<sup>20</sup> Cabe resaltar, sin embargo, que el tercer presupuesto de la municipalidad de Ushuaia en el año 2013 fue el destinado al “cuidado de espacios públicos”, ámbito de acción de dicha cooperativa.

Asimismo, y con el fin de fortalecer una valoración social activa de la “ciudad legal” en detrimento de la “ilegal” e implementar un mecanismo de control social que involucre a un vasto abanico de sectores sociales, el municipio confeccionó un folleto en 2013 con el objetivo de instar a los vecinos a denunciar la toma ilegal de terrenos. El folleto expresa:

Si ves personas desmantelando, colocando marcas, cercos, acumulando materiales, avisá rápidamente al 103 (Defensa Civil Municipal). También, y dependiendo de cómo sea la situación, sin exponerte y para ganar tiempo, una alternativa es acercarse a preguntar. Otro signo de que puede estar gestándose una ocupación irregular, es cuando la gente que se encuentra en el terreno no mira a quienes pasan por la calle, no saluda y trabaja rápido. En caso de haber vehículos involucrados, hay que tomar nota de

---

<sup>19</sup> Ordenanza Municipal N° 3085.

<sup>20</sup> La Ordenanza Municipal 4376/2013 da cuenta de la efectiva prestación de servicios desde la cooperativa al municipio; ratifica el decreto municipal 1274/2013 por el cual se aprueba el ajuste de precios a suscribir con la Cooperativa de Trabajo Portuario, Marítimo y Terrestre de Tierra del Fuego, Ltda. Magui-Mar.

la patente para informar a las autoridades. Contamos con tu ayuda, por una ciudad mejor. Municipalidad de Ushuaia.

Resta señalar que en el año 2006 se creó el Programa de Módulos de Asentamientos Humanos (MAH),<sup>21</sup> cuyo fin fue evaluar y destinar fracciones fiscales o espacios públicos a la solución de situaciones de emergencia socioambiental y habitacional. Sin embargo, se trata de soluciones muy parciales, ya que quienes resultan adjudicatarios de dichos módulos, deben asumir onerosos gastos relacionados a la obtención de servicios indispensables –dadas las características del territorio– como el gas, entre otros.

Por su parte, el accionar estatal del municipio de Río Grande hacia los nuevos asentamientos informales permite observar su carácter fluctuante y heterogéneo. Si bien este municipio, en algunos momentos, ha ejecutado políticas públicas perjudiciales hacia los asentamientos, como su exclusión de la red de servicios públicos (agua, cloacas, luz, gas),<sup>22</sup> o el desalojo amparado en la recuperación de los predios fiscales ocupados en el marco de la declaración de Emergencia Habitacional Municipal en 2013, su tratamiento hacia los nuevos asentamientos ha tendido a un mayor reconocimiento. Por un lado, la política de desalojo no ha sido tan activa y organizada como en la ciudad de Ushuaia. Por otro, el municipio otorga abiertamente legitimidad a las comisiones directivas de los asentamientos, reconociéndolas como sus órganos de representación y como interlocutores válidos del gobierno local. Finalmente, el municipio realiza acciones en conjunto con los barrios, orientadas a la mejora de las condiciones infraestructurales. No obstante, cabe resaltar que las mejoras se desarrollan siempre y cuando el asentamiento en cuestión se encuentre sobre tierras públicas y no sobre tierras privadas. En este último caso, la intervención del municipio asume un carácter menos inclusivo.

---

<sup>21</sup> Ordenanza Municipal N° 3676.

<sup>22</sup> Un ejemplo de ello fue la cuestión de los grifos comunitarios en 2006. En este caso, los vecinos de los asentamientos de la Margen Sur en Río Grande solicitaron la instalación de grifos comunitarios y contenedores de residuos frente a la ausencia de servicios públicos esenciales. Como respuesta a esta solicitud, el Ejecutivo Municipal manifestó que “el Municipio no puede legitimar usurpaciones”. Ello cuando según su Carta Orgánica, el Municipio debía garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios y asegurar las condiciones de regularidad, continuidad, generalidad, accesibilidad y mantenimiento para los usuarios. En consecuencia, el Concejo Deliberante, a través de la sanción de la Ordenanza Municipal 2176/2006, instruyó al municipio a la instalación de por los menos cinco grifos comunitarios y tres contenedores de residuos en los asentamientos de la Margen Sur.

En nuestra hipótesis, el carácter más represivo de las políticas públicas hacia los asentamientos informales en la ciudad de Ushuaia en contraste con el carácter relativamente más inclusivo que han tenido las implementadas en Río Grande, constituye uno de los factores, si bien no el único, que ayudan a comprender la evolución diferencial que ha mostrado el crecimiento de los asentamientos informales en ambas ciudades. Máxime si se considera que el crecimiento poblacional que experimentaron en el período intercensal 2001 y 2010 fue prácticamente parejo.<sup>23</sup> En otras palabras, sin descartar la incidencia de otros factores sobre la configuración de la problemática habitacional en las localidades bajo estudio, los resultados de este trabajo corroboran la importancia que asume la orientación del Estado en las características que asume el recorrido hacia la solución –siempre parcial– de situaciones de emergencia socioambiental y habitacional.

## Reflexiones finales

Los resultados preliminares de este trabajo nos provocan un conjunto de reflexiones. En primer lugar, y de modo general, hemos podido identificar que la lógica imperante de las políticas públicas en materia habitacional y urbana en Tierra del Fuego se ha orientado hacia la reorganización de la ciudad (recibida del exterritorio) y el reordenamiento urbano, más que a la previsión del tipo de ciudad a construir, planificando e implementando herramientas útiles y eficaces para brindar soluciones a las demandas habitacionales. Ya sea por falta de recursos dadas las coyunturas económicas, debilidades en las gestiones o por la confluencia de intereses entre funcionarios públicos y sectores económicos (mayormente del sector inmobiliario), los procesos de urbanización en las ciudades no fueron encabezados por los municipios, sino que se originaron en mayor parte por la iniciativa privada y también en la iniciativa de los sectores sociales que, dado el vacío existente de respuestas institucionales, decidieron emprender de manera autónoma la solución de sus necesidades.

En segundo lugar, el estudio nos ha permitido corroborar nuestra hipótesis en torno al lugar que ocupa el Estado en la configuración de las ciudades y en

---

<sup>23</sup> Mientras que entre 2001 y 2010 la cantidad de población creció en Ushuaia un 24,1%, dicho crecimiento fue de 25,4% en la ciudad de Río Grande. Lamentablemente, por el momento no contamos con el dato del crecimiento en la cantidad de hogares para ambas localidades, dato que nos permitiría explorar con mayor rigor la incidencia de estos procesos sobre la demanda de tierra y vivienda.

particular, en la conformación de sus características y dinámicas habitacionales. En tal sentido, sostenemos que el crecimiento desigual de los asentamientos informales en cada ciudad, responde, entre otros factores, al carácter diferencial de las políticas públicas implementadas por los principales municipios de la provincia. Mientras que en Ushuaia han asumido un carácter no solo excluyente hacia estos barrios, sino punitivo respecto a sus residentes, en Río Grande, si bien tal vez sea un poco forzado hablar de una política de inclusión, las políticas públicas se han caracterizado más por un reconocimiento de los asentamientos y de sus habitantes.

Este trabajo también nos ha dejado algunos interrogantes que abordaremos en próximas investigaciones. En este sentido, nos preguntamos acerca de la conformación del mercado inmobiliario en la provincia, cómo han sido los procesos de urbanización elaborados por iniciativa privada, qué actores intervinieron, cuál fue la relación de estos con los distintos niveles estatales.

Para finalizar, consideramos importante también poder responder en el futuro a la intervención que tienen otros sectores sociales de la sociedad fueguina en su relación con quienes ocupan terrenos de manera irregular, y también con los distintos ámbitos estatales con responsabilidad sobre el tema que nos ocupa, dado que, como vimos en el caso del Municipio de Ushuaia, el fomento a acciones sociales que implican prácticas de denuncia y persecución entre vecinos nos pone nuevamente frente a la constante pregunta de quiénes merecen y tienen derecho a vivir en la ciudad.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1999). “Efectos de lugar”. En *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carman, María (2008). “‘Usinas de miedo’ y esquizopolíticas en Buenos Aires”. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, n° 3, pp. 398-418.
- (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-CLACSO.
- Clichevsky, Nora (2003). “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 75. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5780/S0311860\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5780/S0311860_es.pdf?sequence=1)

- Debia, Eliana y Lobato, Sabrina (2014). “Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego”. En Grinberg, Silvia; Bang, Lucas y Roldan, Sandra (eds.), *Estado, sujeto y poder en América Latina. Un debate en torno de la desigualdad*. Actas Pre ALAS, Calafate. Universidad de la Patagonia Austral, Río Gallegos.
- Municipalidad de Ushuaia, Secretaría de Desarrollo y Gestión Urbana (2012). Asentamientos principales en el ejido de Ushuaia.
- Municipalidad de Río Grande, Secretaría de Asuntos Sociales (2012). Relevamiento asentamientos macizo K.
- Oszlak, Oscar y O’ Donnell, Guillermo (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* [en línea]. Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (pp. 555-584). Buenos Aires. Disponible en [http://www.jefatura.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jefatura.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf).
- Pérez, Verónica y Martínez, Ayelén (2014). “Habitar nuestro suelo: Una aproximación a la realidad habitacional de Tierra del Fuego”. *Revista Sociedad Fueguina*, n° 3, pp. 4-12.
- Pérez, Pedro 1995. “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Revista Ciudades*, vol. 28, pp. 8-14 octubre-diciembre. Disponible en: [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez\\_actores.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf).
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. *Documentos de Trabajo* N° 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf>.
- Sitio oficial del Boletín Oficial de la República Argentina, <http://www.boletinoficial.gov.ar>.
- Sitio Oficial del Concejo Deliberante de Ushuaia, <http://www.concejoushuaia.gov.ar>.



Sitio oficial del Concejo Deliberante de Río Grande, <http://www.concejorio-grande.gov.ar>.

Sitio oficial de la Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, <http://www.legislar.gov.ar>.

Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.



# Capítulo 7

## El mercado de suelo en el Municipio de Moreno (Buenos Aires)

La influencia de las intervenciones territoriales públicas en la estructura de precios de la tierra

*Alejandra Gambino*

### **Introducción**

El presente trabajo, síntesis de la Tesis de Maestría en Economía Urbana presentada por la autora ante la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina) en julio de 2013, se propuso estudiar el mercado de suelo en el Partido de Moreno, el cual integra la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se buscó conocer su estructura de precios de la tierra durante el período 2010-2012 y analizar la incidencia que tuvieron sobre ella diversas intervenciones territoriales promovidas o ejecutadas por el sector público, principalmente por el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) del Municipio de Moreno.

La relevancia del tema de investigación se encuentra en la fuerte vinculación que existe entre el mercado de tierras de la ciudad, su configuración territorial y el rol de las políticas públicas. En este sentido, las áreas urbanas se hallan definidas en gran medida por el acceso de la población al suelo urbano; este es el soporte indispensable, la base material para la producción de la ciudad y la producción en la ciudad. Y las distintas formas de acceso al suelo urbano se

encuentran definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras urbano y periurbano y que inciden, asimismo, en la definición de los precios (Clichevsky *et al.*, 1990).

En este marco, y ante un escenario de especulación inmobiliaria ocurrido en la RMBA durante el período 1940-1970, el gobierno municipal consideró la necesidad de intervenir activamente en el mercado local de tierras, a través de una dependencia específicamente dedicada a la gestión del territorio: el IDUAR, organismo descentralizado que recibió la misión de impulsar un programa de movilización de suelo urbano, consistente en la recuperación de tierras ociosas para su aplicación en distintos emprendimientos municipales.

En virtud de ello, siendo Moreno un municipio con un rol activo en cuanto al diseño e implementación de políticas de suelo, ha surgido la inquietud por conocer la influencia de varias políticas y acciones públicas sobre la estructura de precios de la tierra. Esto constituye el tema central de este trabajo.

## **Descripción del área de estudio**

El Partido de Moreno pertenece a la RMBA, una “regionalización operativa y funcional” (Fernández, 2010: 2) que comprende la ciudad de Buenos Aires más 40 Partidos de la provincia de Buenos Aires. Abarca, en términos geográficos, una unidad metropolitana delimitada aproximadamente por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta Provincial 6. La RMBA incluye en su totalidad al Gran Buenos Aires (GBA), área compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) más 24 Partidos, y también se la conoce como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Con 14.839.026 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la RMBA concentra el 37% de la población del país en una superficie menor al 1% del territorio nacional. Según datos definitivos del censo, considerando a la región en su conjunto, sus más de 1.500.000 nuevos habitantes con respecto al censo anterior (2001) están indicando un importante crecimiento poblacional (12,64%), superior a la media nacional del 10,64%. Asimismo, los 40 Partidos de la RMBA, sin la CABA, reúnen el 76,50% del total de población de la provincia en poco menos del 4% de su superficie total.

Por su parte, el Partido de Moreno está ubicado a 37 km de la CABA y tiene una superficie de 180 km<sup>2</sup>, siendo sus Partidos limítrofes: hacia el noreste, San

Miguel y José C. Paz, al noroeste, Pilar, al este, Ituzaingó, hacia el sur, Merlo y Marcos Paz y al oeste, General Rodríguez. Posee seis localidades: Moreno, Trujui, Paso del Rey, La Reja, Francisco Álvarez y Cuartel V, cada una con diferente grado de consolidación y densificación.

En cuanto a su población, según datos del Censo 2010, el Partido cuenta con 452.505 habitantes, registrando un crecimiento del 18,91% con respecto al censo anterior, del año 2001. Moreno cuenta con 129.612 viviendas, lo que representa un incremento del 19% con respecto a las 109.110 del Censo 2001.

Respecto de la evolución de la estructura urbana del Partido, durante los primeros años del siglo xx el territorio de Moreno estuvo conformado principalmente por huertas, chacras y tambos, que abastecían de productos agropecuarios a la ciudad de Buenos Aires. Las características del suelo posibilitaron el desarrollo de un importante espacio rural, lo cual explicaba el perfil agrícola-ganadero del pueblo en sus comienzos. A partir de 1860 y hasta la década de 1930, el ferrocarril fue un eje de estructuración urbana, elemento determinante en la conformación y ocupación del territorio.

Este perfil inicial fue variando, dado el rápido proceso de urbanización que tuvo lugar no solo en Moreno, sino también en la totalidad de la RMBA a partir de 1940. Este proceso se basó en extensos fraccionamientos de suelo considerado “barato”, ya que no se exigía en aquel momento la provisión de infraestructura, y los terrenos se vendían en mayor medida a la población de menores recursos en planes de hasta 150 cuotas. Se fueron generando loteos discontinuos y así se registró la mayor incorporación de tierra para usos urbanos en la década de 1950. Ello generó el loteo de grandes superficies que aún a la fecha se encuentran vacantes, ya que la ocupación se produjo en mayor escala en los partidos más cercanos a la Capital, quedando Moreno fuera del área donde la tierra era más requerida. Con lo cual, se trató de una especulación que se hizo esperando que hubiera demanda de suelo y subieran los precios, pero ello no fue así.

En 1977 se sancionó el Decreto-Ley Provincial 8912, que impuso restricciones a la producción de suelo urbano: desde dimensiones mínimas de parcela hasta provisión de infraestructura básica y equipamientos. Fue así como se vieron perjudicados los sectores populares, ya que se redujo la oferta de tierra loteada previamente, con el consecuente encarecimiento, y el nuevo suelo tenía precios de producción mucho más altos que los loteos anteriores.

Fue así cómo en virtud del déficit habitacional “surgen y se multiplican otras formas de producción de tierra urbana, fuera del mercado formal, a través de la producción de loteos ilegales, clandestinos, invasiones organizadas

de tierra, invasiones individuales de tierra, privada o pública” (Clichevsky *et al.*, 1990: 61). La población de bajos ingresos ocupó muchos terrenos fiscales y privados, como consecuencia de la implementación en la ciudad de Buenos Aires del Código de Planeamiento, de la ley de alquileres, la erradicación de villas miseria y la construcción de autopistas y del Camino del Buen Ayre. Moreno se constituyó en un distrito donde la población expulsada terminó por dirigirse. Apremiada por la necesidad de vivienda, ocupó terrenos en forma irregular, que tampoco resultaron aptos para el hábitat por hallarse en zonas inundables y sin servicios básicos.

En forma paralela al fin de los loteos populares, empezó a desarrollarse otro tipo de fraccionamiento relacionado con las urbanizaciones privadas, de baja densidad poblacional, pero con alta rentabilidad para los inversores. Acompañando la construcción de la Autopista del Oeste en la década de 1990, comenzaron a radicarse dichas urbanizaciones en zonas periféricas del Partido, conjuntamente con grandes superficies del sector terciario como *shoppings* e hipermercados.

El Distrito se volvió atractivo para la implantación de algunos servicios especializados y el desarrollo de nuevas tipologías residenciales (barrios cerrados y *countries*) destinadas a las clases medias altas. Lo cual acarreó que la gestión municipal, al igual que otros distritos de la tercera corona, recibieran en la década del 90, una fuerte presión inmobiliaria. Así como una incipiente fragmentación del espacio y de la sociedad (Micieli, 2003: 553).

En este marco de déficit habitacional, que contrasta con la existencia de tierra ociosa por abandono o especulación, el Municipio de Moreno comenzó a delinear en 1986 una política de suelo con la sanción de la Ordenanza N° 1580, que regularizaba tierras fiscales ocupadas irregularmente a través de su venta a los mismos ocupantes, en parcelas de 400 m<sup>2</sup> como máximo y al contado o en cuotas que no superasen el 10% del salario mínimo, vital y móvil.

En el año 1990 el gobierno local dictó su Código de Zonificación, el cual previó la división del territorio en tres áreas (urbana, complementaria o de reserva para ensanche urbano y rural), las cuales a su vez están compuestas por distintas zonas donde se establecen los usos aptos, condicionados y no aptos del suelo, junto con sus correspondientes parámetros urbanísticos como el Factor de Ocupación del Suelo (FOS), el Factor de Ocupación Total (FOT), la densidad neta máxima permitida, entre otros.

Hacia fines de la década de 1990, el gobierno local venía identificando estos procesos económicos, sociales, políticos y urbanos comentados. Considerando que su complejidad desbordaba la capacidad de respuesta del sistema administrativo municipal, en el año 2000 se creó por decisión del intendente,

licenciado Mariano West, una dependencia específica para la gestión del territorio: el IDUAR. Este organismo descentralizado recibió la misión de impulsar un programa de movilización de suelo urbano, consistente en la recuperación de tierras ociosas para su aplicación en distintos emprendimientos municipales. Esta política se resumió en el llamado Ciclo de la Tierra, dando idea de un proceso que comienza con la incorporación de suelo al patrimonio municipal a través de instrumentos legales, como la donación por Ley 11622, la vacancia por abandono calificado, los convenios de compensación de tierra por deuda de tasas y la compensación en subasta, entre otras.

En 2008 el Municipio actualizó su Código de Zonificación, siendo las modificaciones más relevantes: el avance del área complementaria sobre la rural, con la lógica de absorber la expansión de la ciudad; la ampliación de zonas industriales y residenciales mixtos; la designación de zonas agropecuarias en Área Complementaria, posibilitando la subdivisión en parcelas menores a la Unidad Mínima Económica Agropecuaria prevista por la Ley 8912.

## **Metodología de la investigación**

El objetivo general fue explorar el grado de impacto de ciertas políticas y acciones territoriales, ejecutadas por el gobierno municipal durante los últimos diez años, sobre el mercado de tierras en Moreno. Es conveniente destacar que algunas de esas intervenciones tienen una localización puntual en el área central de la ciudad, ya que forman parte de una política pública de reestructuración y reorganización del principal centro urbano del distrito. A estas obras, el gobierno local las denominó Grandes Proyectos Urbanos (GPU):

- a. El Centro de Transbordo ubicado en la estación ferroviaria de Moreno, área por la cual se estima circulan 60.000 pasajeros/día. La obra comenzó en el año 2003 y fue inaugurada en 2006.
- b. El ex Instituto Riglos en Paso del Rey, construido en 1935. Transferido por la nación al municipio en 2003, comenzó a ser restaurado como Centro Universitario de Moreno, habilitando a su vez 15 hectáreas de espacio verde. Hoy en día tiene allí su sede la Universidad Nacional de Moreno (UNM).
- c. El Hospital de Moreno, que data de 1909 y en cuyo predio, luego de su puesta en valor como “Solar del Nuevo Moreno Antiguo” a partir

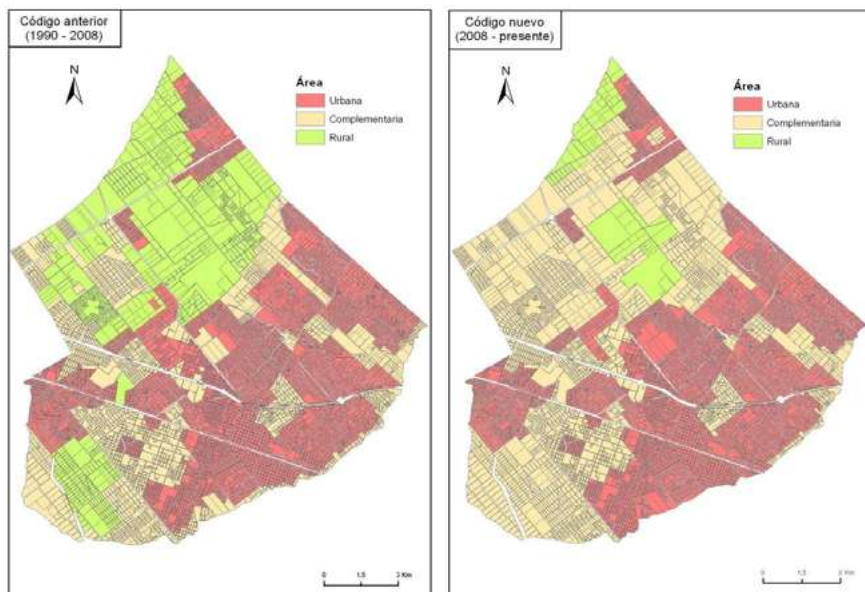
del año 2000 hasta la actualidad, se localizan las oficinas del IDUAR y de la Secretaría de Salud municipal.

Otro tipo de intervenciones con una localización puntual en la ciudad son los Planes de Vivienda Social: en Moreno se implementaron diversas operatorias habitacionales con fondos municipales, provinciales o nacionales o bien a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En el presente trabajo se estudiaron los cuatro barrios ejecutados en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), más el barrio El Milenio, ejecutado por la Asociación Civil Madre Tierra.

Por otra parte, determinadas obras cubren un sector más grande del territorio, siendo esperable que su impacto sobre los precios del suelo sea más generalizado o expandido que las anteriores. Es el caso de la expansión de los servicios de agua corriente y red cloacal durante los últimos diez años.

Finalmente, otra intervención territorial relevante a nivel de todo el Distrito es la actualización del Código de Zonificación en el año 2008 (ver mapa 1), cuya aplicación comenzó en 2010.

### Mapa 1. Actualización del Código de Zonificación



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2012.



Para verificar el impacto de estas intervenciones sobre los precios del suelo, se compararon los precios actuales de la tierra libre de mejoras (es decir, baldía) con su valor previo a dichas intervenciones.

La comparación entre valores de ambos momentos se realizó tanto a través de variaciones absolutas (dólares / m<sup>2</sup>) como relativas (porcentuales), dado que los distintos sectores de la ciudad experimentan a lo largo del tiempo dinámicas territoriales diferentes, las cuales sería difícil captar en caso de usar un solo tipo de variaciones para el análisis.

Este trabajo requirió entonces registrar dos tipos de datos:

- a) La oferta actual de terrenos. Para ello se armó una base de datos a partir de un relevamiento de parcelas en venta durante el período marzo 2010-marzo 2012 publicadas en internet, inmobiliarias y contacto directo con oferentes. Este período de relevamiento permitió contar con una cantidad adecuada de observaciones representativas de la oferta inmobiliaria en Moreno, condición necesaria para describir la estructura territorial del mercado de suelo y su evolución y para estudiar la probable incidencia de las intervenciones públicas.
- b) Los valores de esos lotes antes de las acciones públicas. Se tomaron las valuaciones fiscales de la tierra libre de mejoras para el año 1997, dentro de la base de datos de la Secretaría de Economía municipal. Esta estructura de valores, que constituyó una cobertura sistemática de la ciudad, es representativa de los precios a esa fecha, dado que el procedimiento de avalúo fue realizado, según la Ley Provincial 10707 de Catastro, por una comisión asesora compuesta por profesionales vinculados a la práctica inmobiliaria (agentes de bienes raíces, corredores), al quehacer territorial (agrimensores, ingenieros) y representantes del Municipio de Moreno.

Esta metodología implicó trabajar con un Sistema de Información Geográfica (SIG), herramienta de suma utilidad para crear y analizar datos territoriales, vinculándolos con otros. En este sentido, se georeferenciaron los terrenos en venta y las distintas intervenciones públicas para facilitar el cruce de información. Asimismo, se armó una interpolación de valores creando áreas con graduación de color, para observar mejor cómo se distribuyen los precios en el territorio. Del conjunto de terrenos en venta, aquellos ubicados en zonas con poca o nula intervención pública (en términos de las aquí analizadas) constituyeron un grupo de control, a fin de aislar los efectos de las obras en lugares donde sí las hubo.

Finalmente, para enriquecer el trabajo se utilizó el método de entrevistas con la opinión de diversos actores de la realidad urbana de Moreno sobre el impacto de las políticas y acciones públicas. Se concretaron encuentros entre agosto y octubre de 2012 con un agente inmobiliario de la localidad de Paso del Rey, con un funcionario municipal de Ordenamiento Urbano y con la presidenta de la Asociación Civil Madre Tierra.

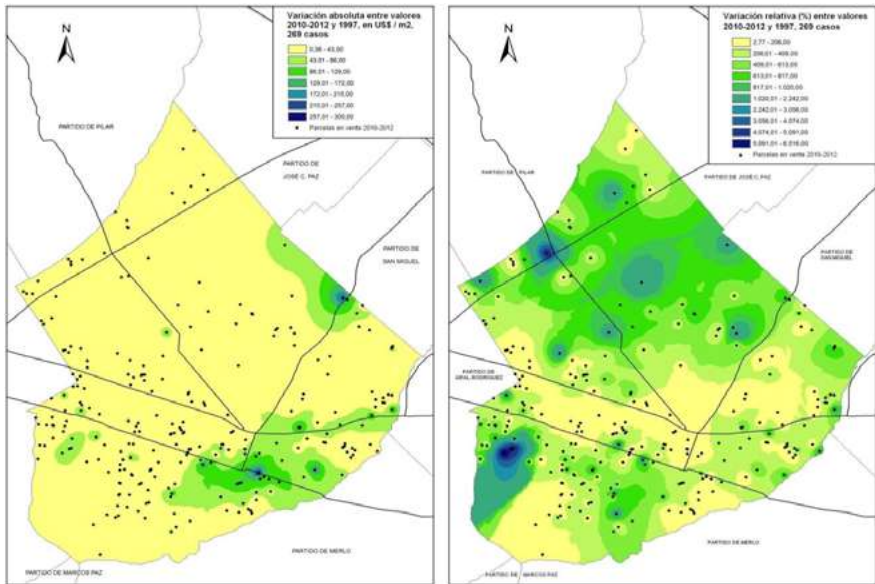
## **Mercado de suelo en Moreno: resultados obtenidos**

Luego del relevamiento de terrenos en venta durante el período marzo 2010 - marzo 2012, se obtuvieron 269 lotes, ya sea en forma individual o en block. El valor promedio de venta para todo el Partido (ponderado por superficie) para el período mencionado es 8,97 dólares por m<sup>2</sup>. Las parcelas registradas en venta corresponden mayormente a las siguientes localizaciones: áreas urbanizadas céntricas; áreas urbanizadas periféricas o sin todos los servicios básicos; proximidad a las rutas que atraviesan el Partido; áreas rurales y complementarias o de reserva para expansión urbana.

Con estas 269 ofertas de terrenos se armó el mapa de las variaciones absolutas, es decir en dólares por m<sup>2</sup>, entre su precio de venta 2010-2012 y su valor de 1997, por áreas de color.

Asimismo, también se pudieron mapear las variaciones relativas, es decir, en porcentaje, entre los precios de ambos momentos. Ambas ilustraciones se visualizan en el mapa 2.

**Mapa 2. Variaciones absolutas y relativas entre valores 1997 y 2010-2012 por m<sup>2</sup>**



Fuente: elaboración propia.

Pasando a analizar la influencia de los GPU sobre los precios, se consideraron las variaciones absolutas de los precios de los terrenos. Se construyó mediante un SIG un área de influencia de 750 metros en torno a las intervenciones, conteniendo once terrenos. Conviene aclarar que la exactitud de dicha área es relativa por haber sido determinada con base en un problema (y resolución) de carácter metodológico.

Luego se efectuó una comparación entre estos terrenos y un grupo de control compuesto por otros once lotes fuera del área de influencia. Para armar dicho grupo se consideraron terrenos lo más comparables posible a los del área de influencia en cuanto al resto de sus atributos, excepto la cercanía a los GPU, teniendo presente que dada la heterogeneidad de los bienes que se comercializan en el mercado de suelo, no existirán dos terrenos iguales entre sí. El análisis permitió concluir que el atributo diferencial de valorización de los terrenos en el área central es la proximidad a los GPU, en comparación con otras parcelas alejadas de estas intervenciones.

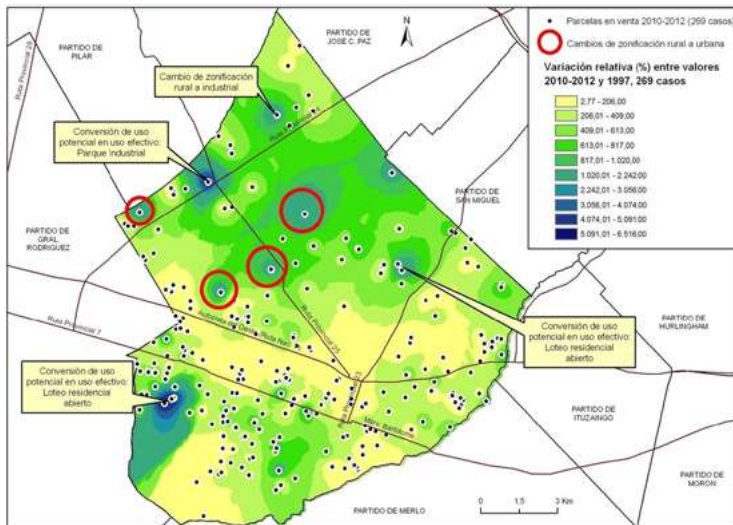
Por otra parte, en el caso de los *planes de vivienda social*, se consideraron las variaciones relativas (%) entre los valores del suelo de 1997 y de 2010-2012. La construcción de los cuatro barrios analizados, tanto en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas como El Milenio, que fue ejecutado

por la Asociación Civil Madre Tierra, implicó cambios sustanciales en la configuración territorial y en el entramado barrial preexistente. Los resultados del análisis también señalaron que se validó la hipótesis acerca de una valorización del suelo en la zona donde se localizaron.

A su vez, en cuanto a la *extensión de redes de infraestructura: agua y cloaca*, aquí también se pudo cruzar mediante SIG la ubicación de las obras junto con los mapas de variación relativa de los precios de los terrenos. Como resultado, se refuerza la validez de la hipótesis planteada acerca de que la extensión de los servicios de agua y de cloaca en Moreno, al mejorar la calidad de vida de la población sin infraestructura, genera una valorización del suelo en las zonas donde se producen y su área de influencia.

Finalmente, se estudió la influencia de la actualización del *Código de Zonificación sobre los precios de la tierra*. En lo referido a este tema, se realizaron pruebas de hipótesis según tres categorías: las primeras dos son cambios de zonificación (de rural a urbana y de rural a industrial) y la tercera comprende casos donde los usos potenciales del suelo se convirtieron en usos efectivos, es decir, teniendo ya la norma de zonificación apta, se materializaron los usos que esta permitía. Todo ello se muestra en el mapa 3.

**Mapa 3. Cambios de zonificación y variación relativa entre valores de suelo 1997 y 2010-2012**



Fuente: elaboración propia.

Para las tres categorías, el cruce de datos entre variaciones relativas y cambios de zonificación permitió detectar que las mayores diferencias porcentuales entre valores de 1997 y de 2010-2012 están relacionadas en alguna medida con modificaciones en la norma de usos del suelo y ocurrieron primordialmente en situaciones puntuales en el territorio antes que en la generalidad, acorde con la dinámica de aquellas localidades donde la cantidad de ofertas fue menor que en otros sitios de la ciudad. En virtud de ello, fue posible afirmar que la actualización del Código implicó un incremento en los valores del suelo, dados ciertos cambios de uso que generaron mayores rentas y también nuevos parámetros urbanísticos que permitieron un mayor potencial constructivo, en la medida que la nueva norma canalizó una demanda insatisfecha de suelo con determinada aptitud de uso o indicadores.

## **Reflexiones finales**

En principio, considerando que el precio de un terreno depende en especial de las externalidades que lo caracterizan en el contexto urbano, y marginalmente de atributos propios, es posible afirmar luego de la presente investigación que las intervenciones públicas analizadas valorizaron el suelo donde han tenido lugar y su área de influencia, tanto en términos absolutos como relativos de acuerdo con las distintas dinámicas territoriales en cada sector de la ciudad. En particular, las diferencias porcentuales más significativas se debieron al cambio de Código de Zonificación, en virtud de que “los mayores incrementos en los precios (plusvalías) se producen mediante las decisiones públicas que cambian el uso de la tierra” (Urriza, 2003: 26), las cuales generan importantes rentas diferenciales.

Luego de sintetizar las conclusiones de la investigación, se consideró pertinente mencionar algunos interrogantes, cuyo tratamiento en un trabajo posterior constituirá una continuidad de lo realizado.

En principio, debe tenerse en cuenta que las intervenciones públicas territoriales generan incrementos de valor del suelo (plusvalías) que, de no aplicar el Estado los instrumentos adecuados para su recuperación, podrían producir una distribución inequitativa de la renta urbana, con efectos indeseados sobre la ciudad en su conjunto, y en especial, perjuicio hacia los más carenciados. Cabe plantearse entonces la necesidad de implementar instrumentos para recuperar esas plusvalías, redistribuirlas y reinvertirlas en otras áreas menos beneficiadas de la ciudad, de manera tal de propiciar el acceso a las oportunidades urbanas

para todos los habitantes (Urriza, 2003). Algunos de esos instrumentos son reconocidos en la normativa provincial como la Ley de Acceso Justo al Hábitat, de reciente sanción (diciembre de 2012). Otras legislaciones a nivel latinoamericano también recogen estos conceptos, como la Ley 388 en Colombia o el Estatuto de la Ciudad en Brasil, constituyendo avances en la materia ya que aún hoy, en muchas ciudades, el proceso de recuperación de plusvalías sigue enfrentando limitaciones técnicas y políticas por ser considerado un atropello a la propiedad privada, entre otras cuestiones.

Asimismo, la captación de valorizaciones inmobiliarias puede realizarse a través de mecanismos tributarios. Al respecto, cabe destacar que en el presente trabajo se utilizaron los valores fiscales de 1997 para representar los precios del suelo anteriores a las intervenciones públicas. Dichos valores siguen en uso en la actualidad, como base imponible de tasas municipales, habiéndose detectado a lo largo de esta investigación una amplia brecha entre esa base y los precios actuales de la tierra (mayormente, en las áreas periféricas de la ciudad). Con lo cual, contar con una estructura de valuaciones fiscales que representen la realidad actual del mercado inmobiliario, con la menor cantidad posible de desajustes, es un avance hacia la equidad en la distribución de la renta proveniente del desarrollo urbano. Por otra parte, existe otro instrumento impositivo, los tributos por participación en plusvalías, de los cuales la experiencia colombiana puede servir de base para su aplicación.

Para finalizar, el Estado tiene una responsabilidad indelegable de ordenar y orientar el desarrollo urbano para procurar el bienestar de la población y el buen funcionamiento de la ciudad. Ello solo es posible si la tierra se usa en interés de la sociedad en su conjunto, gestionando el reparto igualitario de los costos y beneficios del proceso de urbanización y la reinversión de la riqueza producida por el esfuerzo de la comunidad. Haciendo valer primordialmente el derecho a la ciudad, de todos y para todos.

## **Bibliografía**

- Clichevsky, Nora; Prévot-Schapira, Marie France y Schneier, Graciela (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Buenos Aires: CEUR-CREDAL.
- Fernández, Leonardo (2010). *Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Mieli, Alejandro (2003). “Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno. Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR)”. En Borthagaray, Juan Manuel; Wainstein-Krasuk, Olga e Igarzábal de Nistal, María Adela (comps.), *Hacia la gestión de un Hábitat Sostenible*. Buenos Aires: Nobuco.
- Urriza, Guillermina (2003). *El mercado del suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina. La consolidación de un modelo de crecimiento urbano de diferenciación socioespacial*. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano presentada ante el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.





# Capítulo 8

## La mercantilización de Río de Janeiro en el contexto de la reforma urbana de Brasil

Los instrumentos del estatuto de la ciudad al servicio del mercado inmobiliario

*Guadalupe Granero Realini*

### **Introducción**

Brasil atravesó, en las últimas décadas del siglo xx, discusiones profundas en torno al marco jurídico-urbanístico que promovieron reformas hacia a la gestión participativa, la incorporación de la función social de la propiedad y otras herramientas de gestión urbana social y ambientalmente sustentable. Sin embargo, la segunda década del siglo xxi encuentra a una ciudad como Río de Janeiro comprometida de lleno con las imposiciones mercantilistas del circuito de ciudades globales, donde la organización de *megaeventos* define las principales directrices de las transformaciones urbanas; eventos cuya lógica turística internacional está por detrás de las principales intervenciones urbanas de los últimos años, destinadas a los diversos servicios y equipamientos demandados por este nuevo perfil de consumo.

Mientras la ciudad sigue orientando grandes capitales nacionales e internacionales al desarrollo urbano de áreas exclusivas de acuerdo con los mandatos del *branding* urbano, aquella idea de “laboratorio urbano latinoamericano” parece desdibujarse. En perspectiva histórica, reflexionando sobre la extensa

lucha del Movimiento Nacional de Reforma Urbana y las conquistas en el plano normativo de la producción territorial, los alcances de las herramientas de gestión urbana como el Estatuto da Cidade parecieran difíciles de percibir. ¿Cómo es posible que estas victorias estratégicas en el campo del derecho liberal –cuya discusión en otros países de la región es aún incipiente– hayan sido ignoradas y tergiversadas en el devenir de las políticas urbanas? Es en este contexto que debemos analizar cómo ha sido implementado el Estatuto da Cidade en el desarrollo urbano reciente y en qué medida, a pesar de su sentido social original, sus instrumentos han sido utilizados al servicio de los grandes capitales inmobiliarios.

## **De la reforma urbana al laboratorio urbano latinoamericano**

El fin de la dictadura cívico-militar y de la represión a organizaciones sociales en 1985 permitió reorganizar y fortalecer las resistencias urbanas; ya en la reunión de 1981 de la Federación de Asociaciones de Favelas de Río de Janeiro (FAFERJ) se había reclamado la necesidad de mejoras y de servicios públicos. Durante el gobierno estadual de Leonel Brizola (1983-1987) se creó el Proyecto Favelas (PROFACE) de la Compañía Estadual de Aguas y Desagües (CEDAE) para ampliar la cobertura de agua potable e instalar redes cloacales. También se implementó a escala del Estado el proyecto Cada Familia Un Lote (CFUL), para recuperar terrenos de engorde en la región metropolitana que habían quedado vacíos desde hacía tiempo, como parte del proceso de expansión especulativo de varias décadas antes y que serían ahora utilizados para asentar un millón de familias. Los alcances fueron bastante limitados, ya que se emitieron 16.000 títulos provisorios, de los cuales la mayoría nunca se resolvieron. La gran novedad fue, sin embargo, el Proyecto Mutirão, lanzado en 1982, que proponía formar cooperativas de trabajo para mejorar las favelas. Mientras la comunidad aportaba mano de obra, el municipio ponía a disposición la asistencia técnica y los materiales; con este sistema se urbanizaron 17 favelas. Dentro de este contexto general, en el que se promovía la radicación y el mejoramiento de las condiciones urbanas de los asentamientos informales, la vivienda se fue consolidando y comenzó el proceso de densificación. En esta evolución influyó también la expansión de la ciudad hacia Barra da Tijuca; si bien el Plan Piloto para urbanizar esta zona fue elaborado por Lucio Costa en 1969, no fue sino hasta la década del ochenta que explotó la demanda de propiedades que hizo

que el foco del negocio inmobiliario se desplazara hacia el oeste de la ciudad, reduciendo la presión sobre los asentamientos centrales.

A la salida de la dictadura y de cara a las elecciones democráticas, un cuarto del padrón de la ciudad de Río vivía en favelas. La ciudad había crecido, pero sobre todo había crecido en sus lugares más precarios, destinando a más de 700.000 personas a diversas situaciones de desigualdad socioespacial. El agravamiento de las condiciones urbano-habitacionales a lo largo de las últimas décadas se había acentuado y había estimulado la organización popular a lo largo de todo el país, contribuyendo a la construcción de un discurso mucho más radical respecto a la precariedad urbana y a la ausencia de respuestas del Estado. El hecho de formalizar instancias de lucha a escala nacional fue, sin duda, un hito. El hecho de que el Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) se constituyera en 1987 puso de manifiesto la relevancia que la cuestión urbana venía adquiriendo en todo Brasil ya desde el gobierno militar. Esta articulación fue sin duda radical: impulsó la incorporación de un capítulo de Política Urbana en la reforma constitucional de 1988. Las reivindicaciones de la reforma urbana se organizaban en torno a tres principios: gestión democrática, derecho a la ciudad y función social de la propiedad y la ciudad. La nueva Constitución Federal incluyó dos artículos, el 182 y el 183, que establecieron los principales lineamientos de las políticas de desarrollo urbano que deberían ser llevadas adelante por los municipios.<sup>1</sup> Esto significó la consolidación en términos constitucionales del paradigma de radicación, lo que garantizó entre otras cosas la urbanización y

---

<sup>1</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Regulamento).

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

la regularización de asentamientos informales. Por otro lado, la introducción de este capítulo le daba entidad jurídica específica a las cuestiones de la ciudad, iniciando así una tradición de Derecho Urbanístico poco transitada en América Latina. Las pujas entre el FNRU y los sectores conservadores cristalizaron en este capítulo de política urbana, en el que se incorporaba la función social de la ciudad y la propiedad, aunque, de acuerdo al Supremo Tribunal Federal, se establecía que sus dos artículos no serían auto-aplicables, sino que estarían sujetos a la formulación de una ley federal y a su respectiva incorporación en planos directores, que serían obligatorios para todas las ciudades de más de 20.000 habitantes.

Río de Janeiro aprobó en 1992 su Plan Director, en el cual se establecieron las directrices para urbanizar y regularizar favelas: integrarlas a los barrios, preservar el tipo de ocupación del suelo y garantizar la infraestructura a la par de los procesos de regularización fundiaria. En 1993 se constituyó el Grupo Ejecutivo de los Aglomerados Populares (GEAP),<sup>2</sup> en el ámbito de la Secretaría Municipal de Vivienda (SMH), para coordinar la multiplicidad de acciones en torno a urbanizaciones informales. La administración local impulsó, además, el diseño de un plan estratégico para el cual se convocaron, en 1994, a diversas empresas y asociaciones privadas a conformar un Grupo Organizador que, junto con Jordi Borja y Manuel Castells como consultores internacionales, asumieron la dirección ejecutiva del plan. Como todo plan estratégico, se apoyó en la idea de que la ciudad era un motor de crecimiento económico y que, en consecuencia, debía transformarse acorde con las imposiciones del mercado global de ciudades. Tal como lo define Soares Gonçalves (2013), mientras la miseria no era pensada como un tema social sino como una cuestión estética y ambiental, la ciudad-mercancía debería pensarse como un producto a ser

---

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>2</sup> De acuerdo con el IBGE un *aglomerado subnormal* es un conjunto constituido por 51 o más unidades habitacionales que se caracterizan por no tener título de propiedad y por lo menos una de las características comprendidas entre irregularidad de las vías de circulación y del tamaño y la forma de los lotes y/o carencia de servicios públicos básicos (recolección de basura, red de desagüe, red de agua, energía eléctrica e iluminación pública).

comercializado; esta concepción fue la que definitivamente guió el curso de las políticas urbanas de los años siguientes en torno a la organización de megaeventos, posicionándola como ciudad espectáculo para la realización de eventos efímeros, sin atender a las prácticas cotidianas locales.

Fuertemente influenciado por la experiencia del Proyecto Mutirão, el municipio lanzó en 1994, con el cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Favela Bairro. Esta nueva estrategia para urbanizar las favelas de Río de Janeiro fue diseñada junto con otros dos programas de apoyo –sin ese financiamiento internacional– para cubrir diferentes escalas: Grandes Favelas (para aquellas con más de 2500 casas) y Bairrinho (entre 100 y 500 casas). Favela Bairro estaba coordinado por la SMH y preveía mejoras en infraestructura, servicios sociales, guarderías y otros equipamientos, con la clara voluntad de no tomar la cuestión de la vivienda, sino de actuar sobre el espacio público y el equipamiento colectivo. Los proyectos urbanos específicos fueron concursados entre varios estudios privados de arquitectura, en una competencia organizada por el Instituto Brasileiro de Arquitectos (IAB). El componente novedoso, como parte de las condiciones del financiamiento internacional, fue establecer como exigencia que todos los proyectos serían desarrollados con participación comunitaria. Como parte de la primera fase de Favela Bairro se instituyó por decreto en 1995 el Programa de Regularización de los Establecimientos Populares de Río de Janeiro (PROAP-Río). Hacia el final de esa primera etapa se habían realizado trabajos de mejoras en 38 favelas de distintos tamaños; la segunda fase fue iniciada en 2000 e igualmente cofinanciada entre el municipio y el BID y hasta su fin en 2005 se urbanizaron 62 favelas más y 24 loteos irregulares. En esta segunda fase se incluyeron además centros de capacitación en desarrollo comunitario, computación y titulación de terrenos. Hasta 2008 un total de 168 favelas y loteos habían sido alcanzados por el programa.

## **El Estatuto da Cidade en la inminente ciudad global**

Más de una década después de la reforma constitucional fue regulado el capítulo de política urbana: en 2001 se aprobó la Ley 10257, conocida como Estatuto da Cidade, que reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal. Complementariamente, la Medida Provisoria 2220 permitió instituir un instrumento fundamental, que había sido vetado del estatuto, y que permitiría regularizar favelas y otras ocupaciones cuando estuvieran en tierra pública: la concesión de uso con fines de vivienda. Todo este marco consolidó las luchas

de los movimientos de reforma urbana y planteó un nuevo escenario para desarrollar las políticas urbanas. Betânia Alfonsin (2003) plantea que todos estos instrumentos ratificaron que el derecho de propiedad quedaba subordinado al cumplimiento de su función social, lo cual constituyó un enorme avance que reubicó la regulación de este derecho en el campo del derecho público, retirándolo de las injerencias del derecho privado y su visión liberal e individualista del derecho de propiedad.

Más allá de la importancia técnica de haber organizado y regulado una batería de instrumentos de gestión que permitieran a las administraciones municipales desplegar nuevas estrategias para hacer efectivos los preceptos del Derecho a la Ciudad contenidos en la reforma urbana, el Estatuto de la Ciudad tuvo un carácter icónico en su proyección como modelo de ideas para promover ciudades justas. De Queiroz Ribeiro (2003) afirma que el Estatuto de la Ciudad contiene dos modelos de políticas urbanas: por un lado, uno *redistributivo y regulatorio*, en cuanto procura capturar plusvalías urbanas para financiar la acción pública, mejorando las condiciones habitacionales generales, y someter el uso del suelo urbano a las necesidades colectivas y, por el otro, uno *distributivo*, en lo que refiere a la provisión de servicios habitacionales y urbanos directa o indirectamente (regularización fundiaria, urbanización de favelas, usucapión, etcétera). En ambos casos, lo que se manifiesta es la afirmación de que en los términos que propone el estatuto para gestionar los recursos urbanos, distribuyendo y redistribuyendo, es posible reducir desigualdades. Si bien los programas de urbanización y mejoramiento de favelas han tenido impactos positivos en la calidad urbano-habitacional, las transformaciones han promovido una revalorización de esas tierras ubicadas en el centro y sur de la ciudad, acompañando el incremento de precios del “mercado formal”, lo que junto con las eventuales entregas de títulos de propiedad ha terminado de insertar a las favelas en las dinámicas inmobiliarias ya consolidadas. Los desplazamientos de población que han acompañado este proceso –por vía del aumento del costo de vida, como expulsiones “blancas”, pero también con desalojos violentos– cuestionan la eficacia y los alcances de ese modelo propuesto. Varios años después de la publicación del artículo de De Queiroz, lo que vemos es que el segundo modelo, el distributivo, ha permitido reducir el conflicto social, vía entrega de títulos y mejoras urbanísticas, para no implementar estrictamente el primer modelo.

Es imposible soslayar que la reforma constitucional de 1988 y la promulgación del Estatuto de la Ciudad se dieron en un contexto global en el que las tendencias de gestión urbana iban (y van) en sentido contrario a las ideas del Derecho a la Ciudad. De Queiroz y Alves toman de Harvey la idea de que desde

el período largo entre 1980 y 2010 las grandes ciudades atraviesan disputas con relación a establecer marcos regulatorios tendientes a la mercantilización, es decir, hacia consolidar modelos de gestión que prioricen la circulación de capitales a través del desarrollo urbano (2013). En el contexto de las ciudades globales, Río de Janeiro se insertó en la competencia por posicionarse como un centro urbano de consumo a escala mundial. En esa lógica de transformaciones urbanas que homogenizan, en miras al circuito global de consumo, Río se ha ido convirtiendo cada vez más en una ciudad genérica:

Las ciudades brasileñas están, en efecto, siendo incluidas en los circuitos mundiales que buscan alternativas espacio-temporales para la crisis permanente de sobreacumulación del capitalismo financiarizado, en un país con una economía en crecimiento, con la existencia de activos urbanos pasibles de ser apropiados e integrados a los circuitos de valorización financiera internacionalizados. Por este motivo, se puede observar en las ciudades brasileñas un nuevo ciclo de mercantilización que combina la conocida acumulación urbana basada en la acción del capital mercantil local con los nuevos circuitos de capital internacionalizados que vienen transformando las ciudades en *commodities* (Queiroz Ribeiro y Dos Santos, 2013: 24).

La llegada a la presidencia del Partido de los Trabajadores en 2003, con la asunción de Luiz Inacio *Lula* Da Silva, provocó un cambio en la línea política de los anteriores gobiernos neoliberales. Ese mismo año, el gobierno nacional lanzó *Papel Passado*, un programa de apoyo a la regularización fundiaria a través de ayuda financiera a los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en estos proyectos. Un año después, a través del Consejo Nacional de las Ciudades, se aprobó la Política Nacional de Vivienda (PNH) y en 2005 se instituyó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS) que determinó la elaboración del Plan Nacional y de los respectivos planes locales de viviendas de interés social. Complementando las políticas de vivienda, pero sobre todo como estrategia frente a la desaceleración económica, en 2007 se emprendió el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que permitió llevar adelante algunos de los proyectos de desarrollo urbano de Río de Janeiro, como el Teleférico del Complejo de Alemão y el puente de Rocinha, diseñado por Oscar Niemayer.

En 2010, una vez finalizado *Favela Bairro*, se dio continuidad al programa de urbanización de favelas con *Morar Carioca*, a través del cual el municipio prometió urbanizar la totalidad de favelas de Río hasta el 2020, con un presupuesto de ocho billones de reales, cofinanciado por el gobierno federal, la ciudad y el BID. *Morar Carioca* siguió los lineamientos de su predecesor, trabajando en

infraestructura, servicios públicos, titulación y asistencia social. El programa incorporó, además, un instrumento consagrado en el Estatuto de la Ciudad que es la creación de Zonas de Especial Interés Social (ZEIS) para garantizar la conservación del carácter de las favelas como lugares de vivienda accesible y se contrató, en 2012, a la consultora iBase para realizar un diagnóstico social, que recogiera las opiniones de los residentes sobre las mejoras necesarias. A diferencia de Favela Bairro, en el que la premisa era intervenir en el espacio público sin producir mayores alteraciones en el tejido residencial y relocalizar eventuales viviendas en la misma zona, Morar Carioca propuso a los equipos técnicos “esponjar” el tejido y construir unidades verticales multifamiliares en algunos de los vacíos generados. Esto ha redundado en nuevas erradicaciones que, previsiblemente, han contrariado lo dispuesto en la reforma urbana.

En 2009, ya en la segunda presidencia de Lula, se lanzó a escala nacional el programa de vivienda popular Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), en el cual se incorporó un capítulo sobre regularización fundiaria. El programa surgió a partir de la propuesta de un grupo de empresarios ligados al sector de la construcción civil para el desarrollo subsidiado de viviendas para los sectores de baja renta. Es así que el PMCMV fue menos una respuesta a la crisis habitacional que a la crisis económica: el diseño del programa garantizaba un horizonte productivo para el desarrollo de las grandes empresas implicadas en la construcción, la generación de puestos de trabajo y la reducción de la desestabilización del gobierno de Lula. La gestión estaría a cargo de la Caja Económica Federal, y para su financiamiento se usarían fondos que habían sido creados con otro destino, como el FGTS. Esto desvinculaba del tema de la vivienda social al Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y colocaba al sector privado como el principal promotor de esta política. Las empresas no solo serían responsables de la construcción, sino que tendrían injerencia en la definición de los terrenos, el tipo de tecnología a ser utilizada, la calidad de los materiales y la franja socioeconómica de los destinatarios de las unidades. Río de Janeiro debió flexibilizar algunos parámetros urbanísticos en relación con vivienda de interés social y definió posibles áreas para los desarrollos. Han sido numerosas las críticas respecto a la lógica profundamente empresarial que ha determinado la selección de localizaciones poco adecuadas y soluciones técnicas y arquitectónicas de baja calidad. Frente a ello, el reducido poder de acción de los municipios para fiscalizar a las empresas y defender los intereses de los futuros residentes también contribuyó a que el programa operara estrictamente bajo la lógica de rendimiento empresarial, en detrimento de las necesidades habitacionales que implicaba en su formulación. Sumado a su utilización



como herramienta contracíclica para apuntalar el desarrollo económico de grandes empresas de construcción, el programa también fue usufructuado por el poder público para fines que distorsionaron los objetivos iniciales: si bien las unidades deberían adjudicarse por sorteo, hasta 2012 se había inaugurado casi medio centenar de conjuntos, de los cuales la mayoría fueron utilizados para los desalojos producidos por las obras de PAC y otras intervenciones llevadas adelante por el municipio en el marco de las obras para los Juegos Olímpicos 2016. Este ha sido tal vez el punto más álgido:

... con relación al municipio de Río de Janeiro, lo que cabe afirmar aquí, finalmente, es que el PMCMV fue utilizado fundamentalmente más como instrumento “facilitador” de un amplio proceso de remociones y desplazamientos de población que como una estrategia de combate al déficit habitacional (Santo Amore *et al.*, 2015: 101).

## **Mega-eventos y militarización de favelas**

En octubre de 2009 Río de Janeiro fue elegida sede de los Juegos Olímpicos 2016. Al año siguiente, un conjunto de movimientos sociales, profesores, investigadores y líderes comunitarios que venían trabajando en conjunto desde el Forum Social Urbano (como crítica al Foro Urbano Mundial organizado por la ONU) consolidaron un espacio de discusión y lucha frente a los impactos de la creciente organización de megaeventos en la ciudad: el Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas. El comité se articuló con otros comités a lo largo del país que se venían conformando en las ciudades que serían sede del Mundial de Fútbol 2014, promoviendo el debate, la difusión y las acciones colectivas de denuncia frente a las violaciones del derecho a la ciudad en nombre de las transformaciones urbanas para alojar eventos internacionales. En el caso de Río de Janeiro, lo que el comité permitió visibilizar es que la Copa de Fútbol y las Olimpíadas no son acontecimientos aislados, sino que, por el contrario, la ciudad viene impulsando la organización de megaeventos de diverso tipo como estrategia de desarrollo urbano y que ese proceso se está llevando adelante con altos costos sociales. Los megaeventos son concebidos como motores de desarrollo económico, no solo por las inversiones que convocan, sino también por las posibilidades de recuperar áreas degradadas y movilizar inversiones privadas que, además de ser económicamente beneficiosas para los empresarios, garantizan el rédito político de las administraciones locales, sobre

todo por la visibilidad internacional que adquieren las obras arquitectónicas, de infraestructura, transportes, equipamientos, muchas veces con la firma de algún *starchitect*, arquitecto estrella dedicado a la producción de edificios de alto impacto mediático.

El concepto de *legado* es central a este discurso; apoya la idea de que los sacrificios presentes redundaran en un beneficio futuro, en especial por la dimensión física que supone movilizar grandes inversiones, con importantes compromisos de capital público, para realizar obras de equipamiento e infraestructura cuyo uso será relativamente efímero. La presentación de las transformaciones urbanas como acción que trasciende al evento que las engendra es fundamental para lograr el consenso social que los gobiernos y los grandes capitales de inversión requieren para introducir normativas urbanísticas de excepción, que en muchos aspectos contrarían la legislación local tendiente a promover un desarrollo urbano socialmente sustentable. Sin embargo, tomando en cuenta las experiencias que ya hemos transitado, tal como lo plantea Penna, de modo contrario al discurso dominante que defiende la producción de legados, nos encontramos que con los megaeventos “se abren posibilidades para una mayor expropiación de riquezas y alienación de la clase trabajadora sometida a condiciones de trabajo aún más precarizadas y nuevas legislaciones que sustraen conquistas históricas” (2013: 211).

El primer megaevento del que Río fue sede fueron los Juegos Panamericanos de 2007. Una de las condiciones centrales para poder llevar adelante el encuentro era garantizar la seguridad urbana, lo que implicaba repensar la acción del poder público fundamentalmente con relación a las favelas. Si por un lado allí se habían armado redes criminales, sobre todo relacionadas con el tráfico de drogas, no se trataba de garantizar la seguridad de los residentes, sino que el objetivo era revertir la imagen negativa que la ciudad había generado y, de alguna manera, deshacer los imaginarios construidos a lo largo de todo un siglo sobre la favela como el lugar de la delincuencia y el crimen. El poder territorial de los traficantes de drogas en las favelas fue la base del discurso que recuperó la necesidad de intervenir las favelas como única forma de erradicar el crimen y la violencia y garantizar el desarrollo de los juegos. La gran apuesta de las políticas urbanas contemporáneas en el contexto de los megaeventos fue el Programa de Unidades de Pacificación de Favelas (UPP) de 2008, una estrategia de militarización para reconquistar los territorios de las favelas dominados por el narcotráfico y permitir que fueran incorporados posteriormente al circuito inmobiliario y comercial. Las favelas representaban ahora una gran oportunidad de negocios. La instalación de UPP se llevó adelante en las favelas del centro y

la zona sur, así como en áreas ligadas a obras de infraestructura y equipamiento para los dos siguientes megaeventos que Río llevaría adelante: la Copa Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos 2016. Y no casualmente, parte de los altísimos costos del programa son financiados por empresas privadas, tal como lo viene denunciando el Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas. La ciudad del siglo XXI es una ciudad-mercancía: su modelo de gestión es el *marketing urbano*, su objetivo es atraer inversiones de grandes capitales y su instrumento-fetiché es la organización de megaeventos. El activo principal, la tierra pública. En ello reside el interés de los capitales inmobiliarios en los terrenos de las favelas de áreas centrales.

Luego de años sosteniendo las experiencias de urbanización impulsadas desde *Favela Bairro*, este fue un punto de quiebre. La instalación de unidades pacificadoras implicó, en primer lugar, la entrada a las favelas del Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE), una unidad de policía militar con armamento de guerra cuyas incursiones, conocida la fecha de antemano, han producido más un espectáculo mediático-político que la real sorpresa y captura de delincuentes, además de la altísima violencia que involucraron esos episodios en medio de los residentes de las favelas afectadas. En el Dossier sobre Megaeventos y Violación de Derechos Humanos publicado en 2013 por el Comitê Popular, el capítulo sobre Seguridad Urbana denuncia este accionar como una forma que trasciende el programa de UPP: la seguridad pública relacionada a los megaeventos reproduce la lógica del sistema penal, pero en este caso apunta a defender los intereses del mercado. En ese contexto es que el armamento pesado, las nuevas tecnologías y el control centralizado se disponen para “cuidar” los lugares turísticos y relacionados con los eventos, lo que vulneraba aún más los derechos de quienes ya estaban en condiciones marginales. Luego, el segundo momento que el programa considera como de estabilización consiste en la efectiva militarización del territorio: el montaje del puesto de UPP y la asignación de los policías que quedan a cargo de patrullajes constantes, violentos y al margen de la legalidad para dirimir las cuestiones que consideran hacen al orden de la favela. El programa de UPP, al igual que otros programas urbano-habitacionales para la población de bajos ingresos, también contempla un brazo “social” que comienza a actuar junto con la policía pacificadora, una vez removidos los traficantes, para vincularse directamente con las necesidades comunitarias y canalizar las demandas hacia la municipalidad. Es decir, que el poder público antes ausente ahora delega, a través de un programa de seguridad, las funciones de gestión urbana a la policía.

Aunque aún está por verse, es probable que el legado del programa UPP, en conjunto con los otros programas que están transformando el espacio de las favelas, no sea la paz o, en todo caso, la seguridad urbana para sus residentes, sino nuevas tierras, libres de conflicto y resistencia, para ser cotizadas en el expansivo mercado inmobiliario.

## **Las condiciones actuales de desigualdad**

De acuerdo con Sonia Rocha (2004), Brasil sufrió transformaciones radicales entre 1970 y el comienzo del siglo XXI, particularmente se desruralizó y se modernizó, con indudables evidencias de progreso y reducción de la pobreza, entendida como situación de carencias diversas. Entre 1970 y 1980, durante la dictadura, se redujo la proporción de pobres (68% en 1970 y 35% en 1980) así como su número absoluto (61,1 millones y 41,3 millones). Durante este período, sin embargo, aumentó la desigualdad: mientras que en 1970 el ingreso medio per cápita de los no-pobres equivalía a 2,83 de la de los pobres, pasa a 5,20 en 1980. La autora remarca que en la medida en que la reducción de la pobreza se correlaciona con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), la crisis económica al inicio de la década del ochenta agravó la pobreza y elevó a 41% la proporción de pobres. El Plan Cruzado de 1986, implementado en la presidencia de José Sarney, la redujo a 23,7%, pero por un período breve por los impactos de la posterior inflación, volviendo a aumentar y estabilizándose en alrededor del 30% entre 1989-1993 (Rocha, 2004).

En el contexto de la llamada metropolización de la pobreza, Rocha (2004) resalta que la tasa de informalidad en el empleo en áreas metropolitanas pasó de 33,1% en 1981 a más del 52% en 2001. La autora remarca que, si bien en términos relativos los pobres de 2001 eran más pobres que los de 1981, las condiciones de vida habían mejorado respecto al acceso a servicios públicos y al confort de los hogares, tanto en su estructura como en el acceso a bienes. De acuerdo con los datos presentados, estos cambios están en estrecha relación con la urbanización, la modernización y la expansión de la sociedad de consumo. A pesar de los numerosos problemas respecto a la calidad y el precio, la autora destaca que los progresos en la cobertura de servicios públicos son evidentes. Es notable la afirmación de que la insuficiencia de renta no tiene un carácter restrictivo en relación con el acceso a bienes durables, fundamentalmente porque la reducción de precios de ciertos bienes y las facilidades de acceso

al crédito permiten que los segmentos más empobrecidos alcancen un cierto nivel de consumo.

Brasil no tiene una línea de pobreza oficial; cada organismo define distintos límites para la percepción de beneficios a través de los diversos programas sociales. En *A Incidência Da Pobreza No Brasil: Uma Análise Empírica, 1992-2005*, Gepherson Macêdo Espínola, Magila Souza Santos y Magali Alves de Andrade recorren los tres conceptos de pobreza que se estudian en Brasil: la *absoluta*, como la ausencia o insuficiencia de renta para la satisfacción mínima de necesidades que definen la supervivencia física; la *relativa*, respecto a necesidades que hacen al modo de vida de una sociedad determinada en la que los mínimos están garantizados; y la *subjetiva*, que se apoya en el sentimiento de impotencia y exclusión social que experimentan los sujetos al considerar que su renta está por debajo de lo que ellos estiman como necesidades imprescindibles para vivir. Mientras la primera se enfoca exclusivamente desde una dimensión monetaria, esta última recoge cuestiones que tienen que ver con percepciones subjetivas. Los autores ponen de manifiesto lo evidente: a pesar de que muchos estudios enfatizan la importancia de los componentes no materiales para abordar cualquier estudio de pobreza, la dificultad para la medición de variables cualitativas que den cuenta de insatisfacciones de la vida cotidiana de las personas hace que estas variables no sean efectivamente incorporadas en los análisis. Desestimando variables sociales o incluso psicológicas respecto a lo que se constituye como pobreza, u otras variables no económicas y, por ende, difíciles de medir, las evaluaciones acaban siendo reducidas al análisis del ingreso en función de la capacidad de usufructuar bienes y servicios para vivir en sociedad. El ingreso es el determinante del bienestar. La ausencia de literatura al respecto refuerza este circuito en el que la elección de las dimensiones de estudio y los indicadores repiten una estrategia pragmática y empírica pautada por la confiabilidad y la disponibilidad de las informaciones accesibles (Macêdo Espínola *et al.*, 2010).

A pesar de detectar la importancia de definir un concepto amplio y multidimensional de pobreza, los autores acaban analizando la situación brasileña del período de estudio desde esa misma perspectiva que critican. En este sentido, reconocen que en 2005 el país alcanzó el nivel más bajo de pobreza desde 1990 (29,08% contra 40,77%). Esta reducción no fue dada por un aumento expresivo de la renta sino, de acuerdo con este estudio, por una mejoría en la distribución, apalancada por políticas de transferencia de renta como el Programa Bolsa Familia (PBF). Esta información se ratifica con lo establecido por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) respecto a que hay dos instrumentos capaces de reducir la pobreza: el crecimiento económico

balanceado, que eleva los ingresos de todos los grupos sociales, y la reducción del grado de desigualdad, que eleva la parte del ingreso total que es apropiado por los pobres aún en ausencia de crecimiento. En *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*, se establece que la renta de los pobres creció sustancialmente entre 2001 y 2005, declinando consecuentemente la pobreza y la extrema pobreza. Si bien Brasil ya había experimentado caídas en las tasas de pobreza en otros momentos, la diferencia con el período analizado no radica en la magnitud sino en su origen: mientras en los últimos años el instrumento dominante fue el crecimiento, en ese momento la causa fue la reducción del grado de desigualdad. De acuerdo con las estimaciones producidas sobre la base de la Investigación Nacional por Muestra de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –PNAD–), mientras la renta del 10% más pobre creció 8% al año, del cual apenas el 0,9 puntos porcentuales provino de la renta nacional, se infiere que casi el 90% del crecimiento en la renta de ese grupo provino de la reducción de la desigualdad, lo cual emerge de la reducción de la renta del 10% más rico. Esta transformación se reflejó en la reducción del 4,6% del coeficiente de Gini (2007).

Estas líneas de análisis ratifican la tesis de que aún sin crecimiento económico es posible combatir la pobreza por medio de la reducción de desigualdad en términos de ingreso.

Los impactos de este tipo de políticas públicas se reflejan, a su vez, en el índice de Gini, que se encontraba en torno a 0,600 a comienzos de la década del noventa y descendió a 0,571 en 2005. Los autores remarcan que las condiciones de vida de los pobres mejoraron no solo en lo referente a servicios públicos básicos, sino también en cuanto al acceso a bienes de consumo como heladeras, celulares o televisores. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Brasil mejoró, superando el nivel medio en 2004 con 0,792, confirmando la reducción de la desigualdad, de acuerdo con los autores, a pesar de que remarcan ciertas controversias en torno a este índice, al no considerar las heterogeneidades de las poblaciones respecto al valor promedio, que en el caso de Brasil son manifiestas, por ejemplo, en las disparidades regionales entre el nordeste y el sur.

El IDH en Río de Janeiro evolucionó de 0,639 en 1991 a 0,799 en 2010. De acuerdo con el Mapa de Pobreza y Desigualdad del IBGE, la actualización más reciente que corresponde a 2003, la incidencia de la pobreza es de 23,85%, mientras que la de pobreza subjetiva es 10,71%. El índice de Gini es de 0,48.

En lo que respecta a “aglomerados subnormales” el censo 2010 contabilizó 763, que representaban un 19% de hogares en estas condiciones, con un 22% de población. En lo que respecta al acceso a agua, recolección de residuos y

energía eléctrica, más del 95% de la población en aglomerados subnormales se encontraba en condiciones que podrían llamarse óptimas (conexiones por red, colecta de residuos regular). En el caso de cloacas, baja al 85%. Respecto a las condiciones económicas, la mayor parte de la población en aglomerados subnormales se encontraba en la franja de 1/2 a 1 salario mínimo; mientras que todos los segmentos que componen de 0 a 3 salarios mínimos representaban el 92%. A pesar de existir un porcentaje de población con mayores ingresos, estos números confirman el vínculo entre pobreza –en términos de ingreso– y hábitat precario.

### **Más de un siglo de urbanización después**

En 1980 el 75% de la población brasileña vivía en ciudades. En los últimos 30 años Brasil atravesó uno de los procesos de urbanización más acelerados de la región, llegando al 85% de población urbana. La economía comenzó a crecer en 2003 y mantuvo un ritmo ascendente durante varios años. Mientras tanto, a lo largo del siglo xx la población de Río de Janeiro creció, el porcentaje de habitantes en favelas creció también y, como un efecto previsible, estas crecieron en número y superficie. A pesar de los diversos tipos de abordaje y alcances de políticas públicas nacionales, estatales y municipales, estas tendencias, lejos de revertirse, se mantienen a más de una década de iniciado el nuevo siglo.

En el funcionamiento económico de la ciudad las favelas cumplieron y cumplen un papel fundamental, tanto en lo social, como reservorio de mano de obra barata, como en su dimensión espacial, como respuesta a las necesidades habitacionales que el estado no ha garantizado para la población más empobrecida. El hecho de su persistencia tiene relaciones históricas con un cuerpo jurídico que legitimó su precariedad, tanto como con políticas públicas que han promovido, por defecto u omisión, la reproducción de las desigualdades. Si las leyes y las políticas fueron hechas por los mismos poderes, políticos y fácticos, que se beneficiaron privadamente de ellas es de esperar que los cambios en el abordaje de las problemáticas de informalidad –sobre todo en el traspaso del paradigma de erradicación al de urbanización– hayan respondido menos a una voluntad genuina de mejorar la calidad de vida de esa gran masa de excluidos que a promover las condiciones necesarias para la reproducción del capital y la profundización de las asimetrías de poder económico-político.

La cuestión del acceso a la ciudad ha sido tratada por los gobiernos, en todos estos años, desde las perspectivas más diversas: primero, enfocado en la

vivienda y la cuestión de la salud pública; luego, como un motor de crecimiento económico y un aparato de disciplina social; más recientemente, desde una visión más integral que piensa el hábitat como un complejo del espacio privado y del público y plantea las acciones como una estrategia de integración social y espacial de los grupos marginados. Tal como lo resume Rafael Soares Gonçalves (2013) en *Favelas do Rio de Janeiro, historia e direito*, la expansión urbana de Río de Janeiro empezó mucho antes de la explosión de los procesos de industrialización, pero si bien los problemas habitacionales ya se vislumbraban antes de la proclamación de la República, no es sino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo xx que la cuestión del hábitat popular se vuelve un tema de agenda política. En este sentido, a pesar de que en las últimas décadas se han desarrollado una batería de programas y proyectos públicos que postulan la importancia de pensar lo urbano en dimensiones múltiples y construyen un discurso basado en la idea de inclusión, en la práctica las políticas siguen siendo aisladas y fragmentarias, cuando no contradictorias. Si a principio de siglo xx asistíamos a un modelo de acción pública basado en la concesión de reclamos puntuales que permitían reducir el conflicto social emergente en las favelas, cien años después, con los problemas y la cantidad de favelados multiplicados, las intervenciones destinadas a “mejorar” el hábitat informal parecieran reconfigurar esa lógica clientelar de manera tal que ahora el favor no procura tanto garantizar la paz social, cooptando a los pobres a través de respuestas estratégicas y coyunturales, sino que va destinado a cumplir con las imposiciones de grandes capitales que procuran reproducir el ciclo de circulación y ganancia a través de procesos en el espacio urbano. Los megaeventos se han constituido como el argumento central para justificar nuevos procesos de destrucción creativa que liberan tierra urbana para ser absorbida por el mercado inmobiliario, que se presenta como el ámbito más seguro financieramente para colocar excedentes de las áreas productivas más diversas, en tipo y en localización alrededor del mundo. El rol del poder público en este contexto se perfila casi con exclusividad a gestionar las necesidades de estos capitales de inversión, en especial en lo que se refiere a cambios en la normativa urbanística, mediante decretos de excepción y otras estrategias legales, y a la disposición de tierra pública. Pero también opera funcionalmente de formas más perversas, al disponer el uso de la fuerza pública para garantizar el sometimiento de las luchas urbanas cuando la vía política no resulta suficiente para disponer de los lugares en disputa. Hoy, las mismas favelas que fueron funcionales al crecimiento del mercado inmobiliario de Río de Janeiro son un obstáculo a ese desarrollo. Según De Queiroz y Dos Santos, en las ciudades brasileras se observa la emergencia de una gobernanza



empresarial<sup>3</sup> que continúa manteniendo las antiguas prácticas de acumulación urbana y de representación basadas en el clientelismo, y que a veces incorpora una parte del discurso universalista de “ciudadanía”, mientras promueve nuevas prácticas para mercantilizar la ciudad (2013).

La tolerancia del poder público a la consolidación de favelas y otras formas de hábitat precarizado fue una forma de resolver el acceso a la vivienda de los más pobres sin tener que gestionar ninguna política pública, ni invertir presupuesto, ni asumir el costo político de la pobreza, garantizando a la vez la provisión de mano de obra barata demandada por la expansión urbana, tanto desde la construcción y los negocios inmobiliarios como para las diversas industrias y necesidades productivas. Por otro lado, como lo establece Soares Gonçalves, esa tolerancia constituyó una concesión indispensable a las clases populares, asegurando, así, cierta estabilidad social fundamental al proceso de acumulación del capital (2013). La ilegalidad permitió la desinversión de los poderes públicos en las favelas y, de hecho, cuando se promovieron mejoras han sido menos en función de los intereses de los favelados que para facilitar la expansión de los capitales inmobiliarios en las nuevas zonas de valorización. La cuestión urbana no era un tema de agenda política en la primera parte del siglo xx, ni la precariedad habitacional de las camadas populares era socialmente relevante. La organización comunitaria desde mitad de siglo y la autoconciencia sobre estos fenómenos como expresiones de la lucha de clases es fundamental para entender el cambio en la respuesta desde el Estado. Y de alguna manera fueron los propios favelados organizados quienes plantearon la cuestión como un tema político y demandaron soluciones en ese sentido. Grandes desaciertos se habían engendrado en el abordaje de las desigualdades como un tema técnico y no como un problema político.

Un tema aún no resuelto y que tampoco ha sido tratado históricamente de manera uniforme es si la urbanización informal requiere organismos de gestión diferenciados. Si bien, por un lado, la especificidad, la magnitud y la gravedad

---

<sup>3</sup> De Queiroz y Dos Santos toman ese término de Harvey en *La producción capitalista del espacio* (2005) para definir administraciones públicas caracterizadas por el uso de la asociación público-privada como principal instrumento de financiamiento del desarrollo urbano, lo que promueve acciones de carácter especulativo, esto es, con los riesgos y obstáculos acordes a un funcionamiento de mercado, en contraposición al modelo tradicional de planificación urbana racional y coordinada, y priorizando las intervenciones sobre zonas estratégicas de la ciudad para la reproducción de capitales, en detrimento de una visión del territorio en su conjunto. Esto último se apoya en el supuesto de que las mejoras en ciertos sectores atraerán más capitales de inversión y, por ende, apuntalarán el desarrollo económico de la ciudad.

de ciertos problemas ameritan tratamientos excepcionales, también es cierto que el separar ciertas áreas de la administración general de la ciudad contribuye a la reproducción de la segmentación social, estableciendo unos órganos de gestión para un grupo de ciudadanos, que se corresponde con zonas consideradas de la *ciudad formal*, y otros para ciudadanos ligados a algún tipo de *informalidad*. Por otro lado, pensar la cuestión del hábitat escindida de la sociedad que en él se despliega no permite visualizar el hecho de que las favelas no son solo el espacio que las define, sino también la gente que las habita.

Hay en el análisis de cómo se están implementando los instrumentos de gestión urbana actualmente en Río de Janeiro una singularidad que atender: el salto temporal entre las luchas urbanas que promovieron la reforma legislativa y la efectiva reglamentación y entrada en vigencia de las nuevas disposiciones. Mientras los primeros debates de los sesenta y setenta convergieron en la reforma constitucional de 1988, la sanción del Estatuto de la Ciudad como ley que reglamenta los capítulos 182 y 183 de la Constitución Nacional ocurrió en 2001. Estas dos décadas de devenir histórico implican cambios sustanciales en el contexto político: desde el devenir mundial de los procesos globalizados, fuertemente marcados por avances tecnológicos y comunicacionales, pasando por la escala nacional y el giro que supuso el agotamiento del modelo de Estado neoliberal, hasta las especificidades locales, con la transformación de Río de Janeiro en una ciudad no ya turística en un sentido llano, sino pensada como un centro de consumo a escala global. El Estatuto de la Ciudad como fruto de las luchas de reforma urbana fue aprobado en un momento de fuerte hegemonía del capital sobre el espacio urbano. Su promulgación cerró de alguna manera un largo proceso de reforma urbana mientras abría al mismo tiempo la necesidad de reforma política, en el marco de lo cual uno de los grandes desafíos para lograr implementar lo dispuesto en la legislación era la modernización de la municipalidades, tanto en su capacidad técnica, como en la actualización de bases de datos y en la formación de agentes capaces de desenvolver políticas urbanas acordes con los desafíos presentados desde el derecho a la ciudad. Ya en 2003 Grazia de Grazia preveía como uno de los principales desafíos el construir una nueva cultura de planificación con participación social en los municipios, a partir de la implementación de los instrumentos previstos y enfrentando paulatinamente las barreras existentes. Para enfrentar el desafío de la gestión democrática sería necesario que tanto la población como los gobernantes se apropiaran de estas barreras y las estrategias. Todo ello en el marco de un desafío aún mayor que era que la nueva ley no fuera una más entre las existentes, para lo cual deberían implementarse campañas públicas, seminarios, cursos para

líderes de movimientos, ONG, técnicos municipales y profesores universitarios. Y, finalmente, monitorear los resultados de los instrumentos implementados y estimar nuevas estrategias si fuera necesario, sobre todo asumiendo que esos instrumentos podrían ser utilizados con otros fines si no se someten a las directrices generales (2003). Aunque previsible, no es sino con el transcurso de los años que las contradicciones en su aplicación se han vuelto evidentes, particularmente en la nueva generación de programas posteriores a la reforma constitucional, cuya formulación adscribe a las premisas del derecho a la ciudad.

Por lo masivo de su alcance y como consolidación del paradigma de urbanización de favelas, Favela Bairro fue un programa icónico para toda América Latina. Sin embargo, como uno de los instrumentos que ha guiado las posteriores formulaciones de la planificación urbana participativa, queda aún por reflexionar cuánto de este objetivo se ha cumplido. Pardillos Vieira y Bagnatori (2003) formulan el interrogante sobre estas supuestas externalidades positivas:

Cabe analizar si la participación incorporada en los proyectos de urbanización de favelas después de 1990, viabilizó la explicitación y tratamiento de conflictos, la incorporación de las reivindicaciones de los moradores y la construcción colectiva de un proyecto de urbanización aliando los conocimientos técnicos de la arquitectura y de la ingeniería con las expectativas de la población local, así como también la preservación de sus espacios de identidad; o, al contrario, si el uso de la participación comunitaria acabó tornándose un elemento legitimador de un tipo de intervención urbana en el cual la población poco interfirió (2013: 253).

Las dudas respecto a los nuevos modelos participativos se han reiterado a lo largo de las últimas décadas. Correia resalta que lo que significa reducir el sentido complejo de la participación a cogestión o autogestión y que, en algunos casos, la participación es usada como instrumento de legitimación que le permite al Estado controlar las tensiones emergentes de conflictos sociales. Lo que puede denominarse “participación inducida” busca la neutralización de los conflictos, estimulando a la sociedad a cooperar a fin de “integrarse” socialmente para enmascarar el carácter excluyente de las políticas públicas. Una construcción democrática debería superar la tendencia a restringir la participación a la búsqueda de consenso y contemplar la movilización y la organización de la sociedad como dimensiones importantes de manifestaciones del conflicto de intereses y de la lucha por el poder presentes en la dinámica de las relaciones Estado-Sociedad (Pardillos Vieira y Bagnatori, 2003). Ha sido recurrente el reclamo desde las comunidades de que las instancias de participación no han

sido llevadas adelante o lo han sido en un plano meramente formal, sin reales implicancias en la definición de las obras.

Por otro lado, como ya ha sido remarcado por diversos autores, el hecho de que la responsabilidad recaiga en las ciudades es un problema si no hay un marco nacional consistente que obligue a respetar las directrices generales por sobre los intereses particulares de cada municipio, máxime en un mundo globalizado donde la competencia se da cada vez más entre ciudades. A pesar de ello, la definición a escala local continúa teniendo sentido en cuanto son las administraciones locales las que están en contacto directo con las necesidades específicas de cada sociedad. La “participación” y cierta voluntad de descentralizar las decisiones han sedimentado, en general, en el desentendimiento del gobierno local de sus obligaciones de gestión. Las asociaciones de vecinos, así como también los hicieron algunas ONG, asumieron competencias administrativas que le permitieron al municipio desinvertir y, en alguna medida, desentenderse de los conflictos que reclamaban soluciones. Dos décadas después de su lanzamiento, las evaluaciones sobre Favela Bairro han sido muy críticas, sobre todo con relación al volumen de inversión para transformaciones que han quedado en el orden físico y estético más que en la complejidad territorial. Tampoco en términos simbólicos ha sido posible desarmar la estigmatización de las favelas como lugares del crimen y la ilegalidad. Por otro lado, la baja calidad de los materiales utilizados y la mala construcción, sumados a la falta de continuidad en las inversiones para administración y mantenimiento luego de finalizadas las obras, han hecho que muchas de ellas volvieran a ser incluidas como objetos de urbanización en el programa Morar Carioca, lanzado en 2008 para dar continuidad a las intervenciones.

En el pasado reciente la idea de permanencia de las favelas, como lugares construidos por sus propios habitantes a través del tiempo y con recursos propios, aún calaba en la mentalidad de arquitectos y urbanistas. A ello contribuían ideas como las de John Turner que reconocían la favela como una respuesta posible a la falta de políticas habitacionales, siendo así mucho más una solución que un problema (Leitão y Delecave, 2013). Las discusiones en torno al marco jurídico-urbanístico que surgieron en las últimas décadas del siglo xx en Brasil promovieron reformas hacia la gestión participativa, la incorporación de la función social de la propiedad y otras herramientas de gestión urbana social y ambientalmente sustentable. El rol de los movimientos sociales como representación de vastos grupos sociales históricamente marginados de los beneficios urbanos y cercenados en sus derechos civiles fue, en este sentido, clave en las nuevas conquistas. Las banderas empujadas desde el Foro Nacional de

Reforma Urbana (FNRU) no solo fueron un acto de resistencia ante el avance de los capitales privados definiendo el rumbo de las transformaciones urbanas, sino que sistematizaron saberes y articularon demandas desde la propia experiencia. El impacto de estas luchas sociales en el marco jurídico fue notable y permitió consolidar una batería de leyes y normativas mucho más respetuosas de los derechos urbanos de los grupos tradicionalmente vulnerados. Sin embargo, como bien lo analiza Soares Gonçalves, legalizar lo ilegal demanda introducir estrategias políticas innovadoras, que concilien el derecho a la vivienda con la permanencia de los residentes en su lugar de origen (2013). En este sentido, el alcance político de las transformaciones legales ha sido severamente disminuido.

La segunda década del siglo XXI encuentra a una ciudad como Río de Janeiro comprometida de lleno con las imposiciones mercantilistas del circuito de ciudades globales, donde la organización de megaeventos define las principales directrices de las transformaciones urbanas; eventos cuya lógica turística internacional está por detrás de las principales intervenciones urbanas de los últimos años, destinadas a los diversos servicios y equipamientos demandados por este nuevo perfil de consumo. En este contexto, las favelas son tratadas en términos jurídicos y simbólicos como un fenómeno homogéneo, asociado al crimen y las desviaciones sociales, mientras que en términos de políticas urbanas el tratamiento es selectivo y en función de las necesidades impuestas por el mercado. El hecho de que esa estigmatización socioespacial continúe reproduciéndose es funcional a esta acción de políticas selectivas, sobre todo las que demandan militarizar los territorios para reconquistarlos e incorporarlos al mercado inmobiliario formal.

En una serie de artículos publicados por la ONG Rio On Watch se recogen declaraciones de la vocera del programa Morar Carioca, quien en una entrevista en el año 2000 afirmó que el programa ayudaría a mantener un mercado inmobiliario fuerte mientras se creaban nuevas áreas de oportunidad. Esto es lo que se ha corroborado en la práctica, en la medida en que el criterio de elegibilidad ha favorecido a las favelas cercanas al equipamiento de los Juegos Olímpicos 2016 y a las nuevas rutas de autobuses de tránsito rápido (BRT). Mientras el discurso oficial sostiene la idea de “sinergia” entre las obras de infraestructura y equipamiento y el mejoramiento de favelas, la elección de los lugares a intervenir es definida en función de intereses inmobiliarios y las obras se imponen unilateralmente, sin diálogo con las comunidades afectadas y desconociendo los preceptos que obligan a llevar adelante procesos participativos y a garantizar la transparencia y accesibilidad de la información a todos los ciudadanos.

La determinación de incorporar la tierra ocupada por las favelas al mercado inmobiliario formal se apoya fuertemente en la acción del Estado que, como lo describe Brum:

... actúa en conjunto con grandes empresas ligadas a la construcción civil, cuenta con una fuerte campaña en la prensa (a pesar de que en la dictadura el tono fuese más vehemente y unísono) y de algunos otros segmentos de la sociedad, como la clase media vecina a las áreas a ser incorporadas al mercado formal a través de la remoción de favelas (2013: 199).

La ciudad capitalista ha reactualizado su exclusión social. Han cambiado los argumentos de los desalojos, se han desarrollado desde la política y no desde la represión —o se ha utilizado violencia políticamente legitimada— pero la matriz continúa.

Lo que cambió, profundamente, fue la manera de pensar la ciudad. Como lo plantea De Queiroz Ribeiro, el *plan* fue sustituido por el *proyecto*, se abandonaron las concepciones focalizadas en resultados finales y se pasó a una visión instrumental que priorice intervenciones que a través de ciertos elementos adapten la ciudad a las imposiciones de flexibilidad y competitividad; esta concepción se manifiesta en la vuelta al monumentalismo y al embellecimiento como patrones de intervención urbanística (2003). Río de Janeiro es hoy lo que Vainer llama ciudad de excepción, en donde:

... a pesar del funcionamiento (formal) de los mecanismos e instituciones típicas de la república democrática representativa, los aparatos institucionales formales progresivamente abdican parte de sus atribuciones y poderes. La ley se vuelve pasible de desobediencia legal y crecientes partes de funciones públicas del Estado son transferidas a agencias “libres de burocracia y de control político”. Centralización de las decisiones, personalización del poder, líderes carismáticos, regulaciones ad hoc y flexibles, en nombre de la crisis y solapadas en la metáfora de guerra, la ciudad de excepción realiza, para parafrasear a Engels, el sueño de la burguesía urbana (2013: 11).

La planificación estratégica reactualiza en el siglo xx los preceptos de la zonificación del modernismo, determinando ahora no a través de un plan urbanístico sino de legislación ad hoc, excepcional, qué lugares serán destinados a las nuevas industrias contemporáneas, fundamentalmente ligadas a las TIC y servicios. De este modo, la ciudad no se concibe de una vez y para varios años, sino que va haciéndose en tiempo real de acuerdo con las imposiciones del mercado.

## Ideas finales

Actualmente, la población favelada en Río de Janeiro es vasta y heterogénea. Mientras que una parte importante de las movilizaciones por el derecho a la ciudad han sido anestesiadas por políticas fragmentarias o por soluciones que resolvieron la demanda particular de una familia o grupo, otros sectores continúan organizados en resistencias colectivas. Los desalojos y relocalizaciones dispersas, las negociaciones individuales, la persistencia de los embates del poder público, han sido todos factores determinantes en la desmovilización de la lucha urbana en Río. Asimismo, el crecimiento de la capacidad de consumo en este contexto tuvo el contra-efecto de reducir los lazos solidarios necesarios para luchas colectivas expresivas de una conciencia de clase. Sin embargo, aunque demasiado dispersas para constituirse como poder contrahegemónico, siguen siendo las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los pequeños colectivos autogestionados, quienes ponen en agenda, mayormente a través de la denuncia social, las contradicciones de la gestión urbana. No es fácil visualizar un movimiento como el de reforma de los ochenta, pero sin duda las batallas urbanas se multiplican.

Retomando algunas ideas iniciales, las desigualdades territoriales, en cuanto desigualdades injustas, derivan del poder de unos sobre otros en y a través del espacio urbano. Las políticas públicas posreforma en Río de Janeiro no redujeron las desigualdades históricas y, por el contrario, fueron una pieza fundamental en el proceso de concentración y apropiación de suelo urbano para la reproducción de capitales y la extracción de rentas. Respecto a ello, el “legado”, tras del cual el gobierno local y el nacional han argumentado las transformaciones estructurales de la ciudad, es menos un patrimonio público para el beneficio colectivo que la consolidación de las condiciones necesarias para profundizar un modelo de ciudad exclusivo y excluyente con gran capacidad de absorber excedentes de capital y multiplicarlos a través de la transformación del espacio urbano.

Aún en estos escenarios, sin embargo, la Reforma Urbana en Brasil enterró definitivamente la idea de que la planificación urbana era un problema técnico. Ya no hay cómo no pensar que el control sobre el proceso de urbanización, en especial sobre cómo se estructura el uso del suelo, es un tema político, es decir, un tema que pone de manifiesto los conflictos y acuerdos sociales en y sobre el espacio urbano. En términos de justicia espacial, cabe interrogarnos si a pesar de no haber logrado garantizar ciertas conquistas en lo inmediato, este proceso abrió la posibilidad hacia transformaciones sociales más profundas que siembren la potencialidad de cambios estructurales a largo plazo.

## Bibliografía

- Alfonsin, Betânia (2003). “O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil”. En De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Cardoso, Adaúto Lúcio (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, pp. 93-102. Río de Janeiro: Revan.
- Brum, Mario (2013). “Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos”. *O Social em Questão*, año XVI, nº 29, pp. 179-207.
- Correia, Claudia (2003). “Gestão Democrática da cidade: construindo uma nova política”. En De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Cardoso, Adaúto Lúcio (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, pp. 153-162. Río de Janeiro: Revan.
- De Grazia, Grazia (2003). “Reforma Urbana e Estatuto da Cidade”. En De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Cardoso, Adaúto Lúcio (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, pp. 53-70. Río de Janeiro: Revan.
- De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar (2003). “O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira”. En De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Cardoso, Adaúto Lúcio (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, pp. 11-26. Río de Janeiro: Revan.
- De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Dos Santos Junior, Orlando Alves (2013). “Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira”. *O Social em Questão*, año XVI, nº 29, pp. 23-41.
- Espínola, Gepherson Macêdo; Souza Santos, Magila y Alves de Andrade, Magali (2010). “A Incidência Da Pobreza No Brasil: Uma Análise Empírica, 1992-2005”. Conferencia Nacional de Políticas Públicas contra la pobreza y la desigualdad. Disponible en <https://docplayer.com.br/9020467-A-incidencia-da-pobreza-no-brasil-uma-analise-empirica-1992-2005.html>.
- Leitão, Gerônimo y Delecave Jonas (2013). “O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas criocas?”. En *O Social em Questão*, año XVI, nº 29, pp. 265-284. Departamento de Serviço Social-PUC-Rio.



- Pardillos Vieira, Nuria y Bagnatori, Maura Iclea (2013). “Apontamentos sobre urbanização de favelas, remoções de moradias e trabalho social na cidade de São Paulo”. En *O Social em Questão*, año XVI, nº 29. Departamento de Serviço Social - PUC-Rio.
- Penna, Adriana (2013). “Megaeventos esportivos no Brasil: raias abertas para a corrida do capital”. *O Social em Questão*, año XVI, nº 29, pp. 209-234.
- Rio On Watch (2013). *A História das Urbanizações nas Favelas*. Parte I: 1897-1988. Disponible en <http://rioonwatch.org.br/?p=4676>. Parte II: Favela-Bairro (1988-2008). Disponible en: <http://rioonwatch.org.br/?p=5042>. Parte III: Morar Carioca na Visão e na Prática (2008-Presente) Disponible en: <http://rioonwatch.org.br/?p=5735>.
- Rocha, Sonia (2004). “Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?”. Seminário Especial Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do Ipea, Río de Janeiro.
- Soares Gonçalves, Rafael (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Río de Janeiro: Pallas y PUC-Rio.
- Vainer, Carlos (2011). “Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro”. XIV Encontro Nacional Da Anpur Rio De Janeiro. Disponible en <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/193/1/IU034%20-%20VAINER%20Carlos%20-%20Cidade%20de%20Excecao%2c%20reflexoes%20a%20partir%20do%20Rio%20de%20Janeiro.pdf>.



# Capítulo 9

## Conflictividad territorial por el uso del suelo

¿La Boca para emprendimientos o para viviendas destinadas a los conjuntos sociales vulnerabilizados?

*Fernanda Hughes*

### **Introducción**

Presentamos los primeros resultados de un Proyecto UBANEX<sup>1</sup> cuyo objetivo general es fortalecer el sentido social de la universidad mediante la aplicación de conocimientos sociales para responder a la demanda de planificar el abordaje territorial y sociocomunitario en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); y de un Proyecto de Reconocimiento Institucional para Investigadores Graduados (PRIG),<sup>2</sup> cuyo objetivo general es elaborar un diagnóstico integral que dé cuenta de las condiciones de vida de los conjuntos sociales que

---

<sup>1</sup> Proyecto de Extensión Universitaria “Prof. Carlos Eroles”. Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Universidad de Buenos Aires. Resolución C. S. N° 931/2014: “Creación de un Observatorio Social: Seguimiento de las Prácticas de los Dispositivos de Intervención Social de la Comuna 4 de la CABA. Evaluación y Diagnóstico Continuos”. Directora.

<sup>2</sup> Programa de Reconocimiento Institucional a Investigaciones no Acreditadas. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. “Sistematización de datos empíricos relevados por el CIDAC: Producción de conocimientos significativos para la transformación de la Comuna 4”. Directora.

residen en la Comuna 4 y de las características del entramado organizacional existente, produciendo conocimientos significativos que prefiguren posibles estrategias y líneas de acción para superar las problemáticas existentes que afectan a los habitantes de la Comuna.

La CABA presenta profundas desigualdades; es un territorio heterogéneo con distintas oportunidades en el acceso de los distintos conjuntos sociales, a la vivienda, a la salud, a la educación y al trabajo. Al analizar estos indicadores en las diferentes unidades territoriales (Comunas), claramente se puede dividir la ciudad geográficamente en, al menos, dos zonas: la norte, con indicadores semejantes a los países desarrollados. En contraste, la zona sur, formada mayoritariamente por barrios humildes, donde se concentran núcleos duros de pobreza que residen en villas y asentamientos.

La persistencia de la segregación residencial y el hacinamiento llevada a cabo por las políticas habitacionales (concentración de las carencias habitacionales, laborales, escolares, en el núcleo urbano); la ineficacia de los programas y la negligencia pública; el desmantelamiento de los programas sociales, el deterioro de las escuelas y establecimientos de salud pública, la escasa presencia de transporte público, nos permiten hablar de territorios y sujetos vulnerabilizados. Nos referimos a que no son en sí esencialmente vulnerables, sino que, a través de políticas específicas, son vulnerabilizados; consecuencia de la voluntad de las élites urbanas, de su decisión de abandonarlos.

Abordamos esta problemática desde un diseño teórico-metodológico que propone como característica principal de la investigación social el hecho de que ella misma es parte del mundo social que analiza. Así, partimos del reconocimiento de que no es posible escindir la teoría del trabajo de campo, puesto que todo tipo de datos presupone un trasfondo teórico, entendiendo que toda observación conlleva la incorporación –explícita o implícitamente– de teoría como parte constitutiva de toda descripción. Al adoptar este enfoque, priorizamos el involucramiento del investigador con los sujetos estudiados a partir del establecimiento de una relación que rompe con la polaridad sujeto-objeto.

Examinar las causas y las formas en que la creciente desigualdad, la segregación, el trabajo precario y el abandono estatal adquieren en el espacio urbano, y las experiencias de sus relegados habitantes, es uno de los problemas que nos propusimos abordar. Realizamos un recorte espacial: la Comuna 4. Pero para poder dimensionar la brecha, comparamos los datos cuantitativos con los del total de la CABA y con otras comunas. Intentamos dar cuenta de las formas socioterritoriales que adquieren las desigualdades en la CABA. Consideramos de vital importancia tomar el espacio como elemento central en los procesos

de destitución social, espacios y territorios donde se acumulan distintos tipos de privación, con el fin de observar la concentración territorial de la pobreza.

En este trabajo, nos abocamos particularmente a la descripción y al análisis de las prácticas estatales referentes a la problemática habitacional y a las respuestas de los “vecinos”, que se organizan y resisten a las diferentes formas que adquiere el avance privatizador en La Boca, con el fin de transformarla en el “Distrito de las Artes”. Relación conflictiva que pone en tensión el derecho de los vecinos a la vivienda y al espacio público con los megaproyectos inmobiliarios del gobierno local. La lógica de la ganancia se impone por sobre cualquier derecho (a la vivienda, la educación, la salud), generando de esta forma una ciudad exclusiva y “excluyente”.

Haremos un sintético análisis de la modalidad teórico-conceptual desde la que abordamos y entendemos los conceptos de pobreza, desigualdad, exclusión social, vulnerabilidad, territorio, resistencia y prácticas socioestéticas. Asimismo, presentaremos y analizaremos datos cuantitativos que nos permitirán dimensionar la magnitud del fenómeno. Y, finalmente, presentaremos el caso de La Boca, donde ante las políticas implementadas desde el estado local, diferentes organizaciones sociales e instituciones se han unido para resistir y hacer visible el conflicto a través de, entre otras, prácticas socioestéticas.

## **Marco teórico-conceptual**

Las nociones de exclusión y la de vulnerabilidad social, definidas originalmente en Europa, pretendían dar cuenta de la “nueva cuestión social”. La crisis del Estado de Bienestar, así como el derrumbe de la sociedad salarial de pleno empleo, formaron el escenario que dio lugar a las formulaciones de los conceptos de vulnerabilidad y exclusión social.

La tradición francesa, a partir de los setenta, entendió la exclusión social como la expresión de la ruptura de los lazos sociales que unen a los individuos con la sociedad. Esta mirada tiene influencias de la tradición sociológica de Durkheim, que le otorga mayor énfasis teórico a los elementos integradores de la sociedad y a las formas de solidaridad social.

Tomando como ejemplo clásico a Francia por ser un Estado centralizado con políticas públicas articuladas, la idea de exclusión social hacía referencia a todas aquellas personas que, en un momento de expansión económica aparentemente perdurable, quedaban excluidas del progreso. Pese a las críticas que suscitó por no analizar el fenómeno en términos de clase y distribución del ingreso, sino

poniendo la atención en los grupos de huérfanos, ancianos solos, discapacitados, la idea de “exclusión social” aportó para que las políticas sociales focalizaran su atención en poblaciones hasta ese momento abandonadas.

La exclusión social se entiende como exclusión de la ciudadanía según la clásica concepción de T. H. Marshall. Los excluidos son aquellos a quienes se les niegan sus derechos. Y el concepto tomará relevancia en la década del ochenta a partir de la crisis de la “sociedad salarial”, cuando el desempleo de larga duración se instala, cuando los jóvenes no pueden ingresar al mercado laboral, cuando las mujeres jefas de hogar monoparentales, y otros grupos, emergen como demandantes de nuevas políticas sociales.

En este sentido, la idea de exclusión social se transformó en el concepto a través del cual se veía a la realidad social, la heterogeneidad de los excluidos era unificada bajo este concepto, y se planificaban nuevas políticas sociales que respondan a los cambios producidos en la sociedad. Ahora, se entiende a la exclusión como un proceso que afecta a diversos grupos (inmigrantes, minorías sexuales, etcétera), pero todos terminan en una situación de penuria.

La problemática de la exclusión social fue incorporada en la agenda de los organismos que formulan políticas sociales, interpretada como la realización incompleta de los derechos de ciudadanía. Y, en cuanto problema de investigación, debía ser entendida como un proceso social de carácter multidimensional. La insistencia en la heterogeneidad de estas “nuevas formas” de pobreza y en su carácter multidimensional, tendió a minimizar el factor económico en la comprensión del fenómeno.

Al pensar a la exclusión como el fin de un proceso, se introduce otro concepto para referir a la fase precedente: la vulnerabilidad.

La noción de vulnerabilidad surge contemporáneamente a la de exclusión y debe ser entendida dentro de un debate más amplio sobre lo que se dio en llamar “la nueva cuestión social” (Rosanvallon, 1995). Castel, a partir de sus estudios del caso francés, propone que se está en presencia de una “metamorfosis” de la cuestión social, la que tendría nuevas formas de expresión. “Una metamorfosis hace temblar las certezas y recompone todo el paisaje social. Pero las conmociones, aunque sean fundamentales, no son novedades absolutas, si se inscriben en el marco de una misma ‘problematización’” (Castel, 1997: 19). Estas formas se hacen inteligibles a partir del análisis de las transformaciones en la relación salarial. El trabajo es el soporte privilegiado de inscripción de las personas en la estructura social. Castel identifica distintas zonas de cohesión social, y entiende la vulnerabilidad como una zona del espacio social caracterizada por el entrecruzamiento de inserciones débiles de los sujetos en el

campo relacional y en el ocupacional, “conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad” (Castel, 1997: 15). Identifica en las áreas extremas las zonas de integración y de desafiliación. Castel se interesa en identificar los procesos que llevan a los individuos y a los grupos de una zona a otra e introducirá la idea de desafiliación, entendida como la fragilización laboral y relacional simultáneamente.

En términos de políticas sociales la idea de exclusión social permitió homogeneizar situaciones heterogéneas y novedosas, facilitando de este modo la implementación de políticas sociales generales (por ejemplo: ingreso mínimo). Sin embargo, encuentra serias limitaciones para aplicar políticas sectoriales, dado que las situaciones de exclusión son disímiles. Y esta concepción queda atrapada en la “separación dicotómica entre incluidos y excluidos”. Dicha limitación puede ser superada por una concepción pluralista de la exclusión social que permita analizar el fenómeno en relación con diferentes dimensiones o niveles o esferas, ya que hay grupos excluidos de una esfera e incluidos en otras.

Ahora bien, es imprescindible jerarquizar las dimensiones o esferas, dado que la exclusión en cada una de ellas no trae las mismas consecuencias. O, en otros términos, establecer la causalidad estructural entre las diferentes dimensiones, para poder establecer cuáles son las dimensiones de cuya exclusión trae aparejada la exclusión en otras. Recordemos que los excluidos no están en esa situación como resultado de decisiones y fracasos individuales, sino que su condición es producto de la estructura de clases de la sociedad. Superar la visión dicotómica también implica evitar las concepciones que consideran el tener trabajo como garantía de inclusión y a la desocupación como equivalente a la exclusión. Una de las características de la aplicación del modelo neoliberal fue la precarización laboral, lo que significa que dentro del mismo mercado de trabajo se dan situaciones de exclusión (tercerización, trabajo no registrado, contratos “basura”, pasantías, becas, trabajo infantil, etcétera), las que implican una serie de desventajas que se reproducen en otros niveles (exclusión del sistema de salud, previsión social, vacaciones, etcétera).

La corriente inglesa, fundada en el liberalismo clásico, entiende la exclusión como resultado de decisiones individuales, distorsiones del mercado y/o fallas en el marco normativo. Recordemos que en esta perspectiva la sociedad es concebida como sumatoria de individuos que interactúan y compiten en el mercado. Siendo a su vez cada individuo definido por las leyes por las que se traduce la racionalidad de su comportamiento.

La garantía de certidumbre, de seguridad y también de autoconfianza que brindaba la densa red de solidaridades, fue, al decir de Bauman (1999), la

primera víctima de las políticas neoliberales, al disolver los lazos de sociabilidad y reciprocidad.

Como podemos observar, la concepción pluralista de la exclusión social está estrechamente ligada a la concepción de ciudadanía, ya que sería necesario establecer previamente una serie de derechos básicos que el Estado debería garantizar para todos los ciudadanos. Y estos derechos básicos, este mínimo indispensable, no se pueden establecer a través de criterios técnicos, mensurables, supuestamente objetivos, sino a partir de la lucha política entre sectores con intereses antagónicos.

En ambas perspectivas se coloca un énfasis excesivo en la cuestión de la inclusión, desplazando del análisis el carácter estructural de las desigualdades en el capitalismo.

Acompañando estas modalidades teórico-conceptuales, que problematizan la realidad poniendo el eje del análisis en los conjuntos sociales subalternizados, la focalización sobre determinados sectores de la población es la modalidad de intervención social asumida por el estado local.

Al recortar el rol del Estado y alentar a las personas para que se comporten como individuos autosuficientes, se plantean, por lo menos, dos problemas: el desinterés por el bienestar de quienes nos rodean y las diferentes formas que adopta el individualismo, entre ellas la actividad criminal. La idea de ciudadanía como ideal político (de fuerte arraigo liberal), reiteramos, debe mucho a la influyente tesis de T. H. Marshall, quien colocó en el mismo nivel, como contenidos de la ciudadanía, la pertenencia y los derechos. Una idea de ciudadanía como repertorio de derechos que ponen la igualdad formal como suficiente, sin cuestionar la desigualdad real. Así, la igualdad que aporta la ciudadanía, la pertenencia plena a una comunidad, era suficiente para legitimar esta igualdad, justificando al mismo tiempo otro tipo de desigualdades, como las de clase. De hecho, la evolución de la ciudadanía, como estatus ideal a conseguir por los miembros de una comunidad, es paralelo al auge del capitalismo, que, justamente, no es un sistema de igualdad, sino su contrario: de desigualdad. Su legitimación reside en su función integradora de la desigualdad. Sin embargo, el repertorio ampliado de derechos no ha logrado igualar las profundas diferencias y desigualdades reales.

La noción de exclusión social pretendió representar la realidad de una nueva pobreza, “los nuevos pobres”, producto del desempleo masivo y la reestructuración productiva, pero silenciando la puja entre capital y trabajo. Asimismo, la lucha social fue planteada en términos de “nuevos movimientos sociales”.



A diferencia de los análisis focalizados, abordamos las situaciones de pobreza de manera relacional, ubicándolas en las condiciones sociales de reproducción de los individuos y entendiéndolas como el resultado del modo de organización social en el cual los individuos desarrollan sus vidas. En este sentido, el concepto de pobreza es un concepto relativo, pues solo se entiende y adquiere sentido a partir de su relación con la riqueza, o, lo que es lo mismo, con los niveles de desigualdad social que producen y reproducen los principios de la organización social.

Al ubicar las situaciones de pobreza en las condiciones de reproducción de los individuos, nos referimos a la propia “reproducción o conservación del individuo” que requiere de cierta cantidad de medios de subsistencia que tienen que alcanzar para “mantener al individuo en su condición normal de vida” (Marx, 1990: 208).

Esta condición, como bien señalaba Marx, es un producto histórico y depende, “entre otras cosas del nivel cultural y de las condiciones bajo las cuales se ha formado la clase de los trabajadores libres y por lo tanto de sus hábitos y aspiraciones vitales” (idem).

Por lo tanto, no creemos adecuado considerar la pobreza solo como la falta de satisfacción de necesidades básicas, sino que se deben incluir “las necesidades sociales y espirituales que dependen del nivel alcanzado por la civilización” (Marx, 1990: 279). Y, agregaremos, la conciencia real de los individuos producto de experiencias comunes que, se supone, se transforma en el transcurso mismo de la experiencia.

En otros términos, considerando la dinámica de la acumulación capitalista y el funcionamiento de la ley del valor, “nunca hay exclusión definitiva sino formas que habitan modalidades de reinserción más desiguales y diferenciales del trabajo en los circuitos de producción y de realización del capital” (Trinche-ro, 2007: 45) Una de las consecuencias que promueve la noción de exclusión es que no corresponde al capital hacerse cargo del trabajo, sino a las políticas sociales, de carácter asistencialista, compensatorio y focalizado.

Al iniciar el presente siglo, se incorpora en la producción de las ciencias sociales la problemática del territorio, el análisis de trabajo territorial y los (varios) conceptos de territorio. Comprender la profundidad del concepto de territorialidad implica mucho más que una forma de referirnos a la problemática social urbana. Implica sobre todo revisar toda una línea reciente de abordar el fenómeno de la pobreza, la “exclusión” y las formas de protesta en nuestro país. Consideramos relevante destacar el carácter local o *nativo* del concepto de lo *territorial*, ya que son los propios protagonistas de los *movimientos territoriales*

los que utilizan este vocablo para dar(se) un carácter propio, una descripción y una forma de relación con y hacia la totalidad social (Cueva, 2012). Se apropian y utilizan el término, lo que implica incorporar la dimensión política en el análisis. Autoinscribirse en un moviendo *territorial* para describir el colectivo político del que se forma parte implica, concretamente, un quiebre que podemos considerar central en el proceso de politización que surgió desde el centro del discurso dominante de lo “antipolítico” de la fase más profunda del llamado neoliberalismo en la Argentina: la década de los noventa (Massetti, 2009). Proceso que entendemos como lo que algunos historiadores denominan mirada *desde* abajo. Y es desde esta mirada, que podemos dilucidar, como protagonista principal, un pasado constituido alrededor de distintas figuras de la *resistencia*. Resistencia que se presenta de diferentes formas, desde las organizaciones armadas de los años sesenta y setenta, hasta los más recientes, en 2001. El cambio de sentido se expresaría en una redefinición política: la que va de la lucha armada revolucionaria a la adopción de otras formas contrahegemónicas. La emergencia de un abanico de procesos políticos, característicos del movimiento urbano de pobres, pueden ser unificados por la *acción territorial*. La *acción territorial* sería así consecuencia de experiencias de carácter más micropolítico. Frente a la derrota de las décadas anteriores, los sujetos comenzarían a buscar oportunidades de organización donde anteriormente no lo hacían: en el propio barrio. Es en la legitimidad de la pertenencia local, donde las fuentes de la autoridad se redefinen a partir de formar parte de un colectivo, máxime cuando este está atravesando un profundo proceso de empobrecimiento. El *quiebre paradigmático*, nos dice Massetti, se refleja en el pasaje desde una teoría-de-la-acción, a una experiencia-de-acción: un accionar práctico. Las estrategias de acumulación política se basarán, a partir de los noventa, en la organización de la necesidad de vastos sectores poblacionales, en contra, a espaldas o en ausencia del Estado.<sup>3</sup> La estrategia política de las clases populares mutó, promediando esa década, hacia su inscripción territorial. Esta modalidad de inscripción social no era nueva: siempre el barrio fue lugar de despliegue tanto de prácticas asociativas como de conflictiva negociación. Lo novedoso reside en que la figura del Estado se desdibuja o directamente se retrae. El Estado se desentiende de su rol en la política pública. Este proceso se da de manera paralela a la deslegitimación

---

<sup>3</sup> Este es el contexto en el que surgen medidas políticas como tomas de tierras, de empresas en vías de quiebra y, como figura aglutinante de la resistencia al neoliberalismo, el fenómeno *piquetero*, fenómeno multidimensional y heterogéneo.

del ámbito de lo político, entendido en términos de sistema institucional y burocrático de partidos.

Ante la mutación de la forma *trabajo* hacia la precarización y el desempleo, crecen los lazos de cooperación a nivel local. La movilización de base territorial se erige así en forma inédita del repertorio de la acción colectiva.

Nuestra mirada hacia el territorio no puede desconocer las implicancias políticas del sentido espacial local, el *territorio*. La inscripción territorial de las organizaciones políticas populares, o su *trabajo territorial*, implicó en primer término una *innovación organizacional* surgida de la experiencia del desempleo y de las vivencias sufridas.

El *territorio* entonces debería ser pensado a partir del nuevo siglo como base social de acumulación política de un nuevo sujeto (plural y aún contradictorio).

De acuerdo con Alejandro Benedetti, la idea de territorio incluye relaciones de “expropiación/apropiación, presencia/ausencia, y algún grado de subordinación o dominación, material o simbólico” (2011: 45). De esta forma, el territorio no es algo dado, sino el resultado de “procesos sociales conflictivos de identificación, delimitación y apropiación (simbólica y material) de unidades espacio-temporales”. En este sentido, al decir de Oscar Oszlak (1991) sigue vedado “el derecho al uso del espacio urbano por parte de determinados sectores sociales”, el que se constituye en parte de un proceso social, “una lucha social entablada entre sectores y organizaciones –públicos y privados– que de uno u otro modo han reivindicado un legítimo derecho a decidir u opinar sobre la localización en el espacio de las distintas actividades que estructuran la vida urbana” (Oszlak, 1991: 23).

## **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Las políticas llamadas “neoliberales”, que promovieron procesos de concentración económica y política, profundizando los procesos de desigualdad social, siguen vigentes en la CABA.

El problema urbano más importante es el de la inequidad. La ciudad lleva más de 100 años de desigualdades urbanas, que se acentuaron en las últimas décadas. Pese a los diferentes planes para equilibrar las zonas, constatamos que las inequidades se mantienen. Si bien es cierto que las desigualdades urbanas no representan otra cosa que desigualdades sociales, también es cierto que existe una agudización producida por la acumulación de privilegios dentro del espacio mismo y sus formas de uso. Existe un núcleo duro de pobreza que

mayormente reside en villas, asentamientos, hoteles e inquilinatos, los que se concentran principalmente en la zona sur de la Capital Federal.

Las políticas actuales del gobierno de la ciudad presentan una gran fragmentación con relación al diseño, la planificación y la ejecución de las políticas de vivienda, sin contar con una política integral. La emergencia habitacional se ve agravada por la subejecución del presupuesto y el incumplimiento de las leyes de urbanización de villas y asentamientos. La falta de vivienda estable produce consecuencias inmediatas sobre los derechos a la educación, a la salud y al trabajo. La inseguridad habitacional afecta particularmente a los niños. La política habitacional de la gestión local está marcada por la falta de presupuesto y la fragmentación en diferentes organismos, logrando la confusión y el desaliento de quienes no tienen acceso a una vivienda estable y digna, la ausencia de un programa de vivienda de interés social y el inicio de un ciclo expulsivo mediante acciones violentas profundizan la segregación de los sectores de más bajos recursos a través de la acción judicial y la ejecución de desalojos compulsivos. Situaciones en que el estado obliga a las familias a mudarse e intenta justificar las expulsiones responsabilizándolas de las condiciones de hacinamiento en las que viven, de ocupar predios que han sido declarados espacios públicos, y argumentos similares. Este proceso es el que se continúa hoy en la ciudad y es posible por la intervención del estado local. Podemos mencionar como ejemplos de esta política el incendio que se produjo el 10 de enero de 2009 en el sitio donde funcionara el ex Banco Italia en el barrio de La Boca, donde habitaban 25 familias y cuyo saldo lamentable fue la muerte de seis hermanos menores de 13 años.

La segregación socioterritorial agudiza las disparidades entre comunas y/o barrios, y se pone de manifiesto por el acceso diferencial a la calidad de los servicios: infraestructura, salud, educación, transporte, seguridad pública, espacios de esparcimiento, etcétera. Las personas de menores recursos no solo están privadas en calidad y cantidad de los servicios mencionados, sino que dicha situación les dificulta el acceso a fuentes de empleo. Reiteramos que la segregación territorial es una expresión de la desigualdad social, desigualdad que se fue agudizando a partir de las transformaciones en el mercado de trabajo y en el rol del estado. Esta misma heterogeneidad, fragmentación y desigualdad social, se reproduce al interior de la Comuna 4.

Estos procesos territoriales provocaron una mayor polarización social, aumentando los contrastes entre barrios ricos y pobres, entre sectores minoritarios con acceso a servicios y bienes de consumo y sectores mayoritarios privados a dicho acceso, cuyas condiciones de vida se deterioraron rápidamente.

No queremos dejar de mencionar dos elementos particularmente significativos. Por un lado, los estigmas territoriales asociados al lugar de residencia: territorios despreciados y estigmatizados del que la mayoría trata de escapar. Por otro lado, la desocupación y la subocupación crónicas obligan a los residentes a buscar la asistencia pública y actividades legales o ilegales que generen ingresos. Una de las salidas es participar de la economía ilegal dominada por el tráfico de drogas callejero. Estos dos fenómenos, cuya relación es compleja, se potencian mutuamente, contribuyendo a perpetuar y fortalecer la violencia que atraviesa la cotidianeidad de las comunas más pobres.

La Comuna 4 es una de las que registra las situaciones más desfavorables para la población de la ciudad, y en particular para aquellos que residen en villas, casas tomadas, hoteles y pensiones, y/o los jóvenes que tienen entre 15 y 24 años de edad y que no han terminado sus estudios secundarios. En el extremo oeste del barrio de Barracas, se encuentra la Villa 21-24, que registra un alto grado de desocupación y subocupación, por lo que la sobrevivencia se resuelve, principalmente, a través de planes sociales de todo tipo. En La Boca, a orillas del contaminado Riachuelo, el Asentamiento Lamadrid, donde residen casi 400 familias en casas precarias, sin servicios, sin higiene y con el constante temor al desalojo y la incertidumbre de un destino cierto.

Los indicadores sociales tienden a duplicar los promedios del total de la ciudad: jefes de hogar desocupados: 2,8%; tasa de desocupación: 7,7% (la más alta de la ciudad); hogares con 2 o 3 personas por ambiente: 22,3%; residentes en viviendas precarias y en situaciones inestables: 9,1%; población de 25 años o más que no terminó el nivel de educación primaria: 8,5%. Entre los menores de 19 años, el 41,7% solo tiene acceso al sistema de salud público (Encuesta Anual de Hogares, 2013).

Los últimos años han puesto en evidencia transformaciones sociales, políticas, culturales y espaciales en nuestro país que remiten a procesos tanto globales como locales, produciendo efectos específicos en cada región. La CABA no escapó a la creciente urbanización de la pobreza.

Las políticas de los noventa tienen su correlato en las modificaciones urbanas observables. Desde aquella década hasta el presente, se pueden señalar interrupciones y continuidades en las políticas y prácticas urbanas que impactan sobre la trama porteña a partir de las reformas, con vigencia en estos tiempos de *boom* inmobiliario. Las transformaciones en la zona sur de la ciudad, con un encuadre histórico de la evolución de los barrios, las políticas públicas a ellos destinadas, la caracterización socioeconómica de la población y sus condiciones de producción del hábitat, dan lugar a una densa trama organizacional.

Las organizaciones con las que trabajamos se construyeron en diferentes épocas: aquellas que fueron resultado de los primeros noventa, cuando la reestructuración económica empezaba a mostrar su lado más oscuro: la desocupación a largo plazo; y aquellas que se organizaron para sobrevivir en la crisis del 2001, y que debieron aprender a vivir sin dinero y a perder la soberanía alimentaria. Ante la emergencia, se comienzan a organizar comedores y merenderos comunitarios, algunos gracias a los subsidios estatales.

Pero también se constituyen cooperativas de trabajo y microemprendimientos, desde la crítica a la economía neoliberal y desde la revalorización de la autogestión y de la autonomía.

## **El Distrito de las Artes, ¿para quiénes?**

El proyecto urbano del gobierno local, incluye iniciativas para “revitalizar” y “poner en valor” algunas zonas de la CABA; entre ellas, la definición y delimitación de distritos especiales, como es el caso del Distrito de las Artes en La Boca. Esta iniciativa, lejos de mejorar las condiciones de vida de los actuales habitantes, fomenta la inversión del sector privado para favorecer el desarrollo inmobiliario y turístico, y genera un alza en el valor del suelo. Quienes se encuentran en situaciones habitacionales críticas tienen un futuro incierto.

Como dijimos, por diferentes medios, impulsados por sectores privados o por el propio Estado, se presiona para lograr el desplazamiento de los vecinos hacia otras zonas. Justamente, una serie de hechos suscitados con este objetivo puso a la vista la conflictividad por la apropiación del territorio:

- Cierre de programas educativos cuyo objetivo es la reinserción escolar.
- Cierre de un parador que atendía a adolescentes en situación de calle.
- Cierre de espacios de recreación.
- Desalojos violentos.
- “Zonas liberadas” que posibilitan:
  - » Incendios de conventillos.
  - » Muerte violenta de adolescentes.

Ante este escenario, vecinos, trabajadores de instituciones, organizaciones sociales, culturales y políticas, comenzaron a reunirse semanalmente para constituirse en una “supraorganización” que interpelaba al estado local. No solo

reclama respuestas urgentes, sino que se propone resistir al avance privatizador sobre el territorio.

Las reuniones se transforman en un espacio donde se discuten los objetivos prioritarios que los nuclean y las estrategias para lograrlos, superando el mero reclamo al elaborar un documento proponiendo soluciones. Una de las primeras decisiones es darse una denominación que los unifique: La Boca resiste y propone.

Conscientes de la invisibilización de la gravísima situación que acontece en La Boca, la prioridad es darla a conocer. Se organiza una movilización en el mes de diciembre que recorre desde el Puente Avellaneda hasta el Parque Lezama. Y mantienen las reuniones semanales, en las que se proponen otro medio para hacer visible el conflicto: expresarse a través de la realización de murales. Siete murales en total, cada uno representaría las problemáticas del territorio. Los encuentros semanales se sostienen: es donde se organiza la logística de cada actividad.

Decíamos que el territorio es el resultado de procesos sociales conflictivos, que incluye relaciones de apropiación no solo material, sino también simbólica. Entendemos que los murales plasman la articulación entre la práctica política, las prácticas estéticas y las representaciones simbólicas, y que su potencia radica en intervenir en los sujetos, lo que posibilita tomar conciencia y lograr la sensibilización hacia las conflictividades territoriales.

Entendemos que las prácticas estéticas permiten profundizar la realización, visualización y apropiación de imágenes, lo que permite la reafirmación cultural y de clase. Son un medio que permite el acercamiento, la intervención activa de vecinos, conformando un entramado identitario que podría funcionar como reconocimiento mutuo y fortalecimiento social. También, las prácticas socioestéticas son herramientas válidas para la elaboración y legitimación de imaginarios propios que confrontan con la cultura dominante.

La *experiencia comunitaria* fue la base de esta reelaboración de la acumulación de poder político. Las variadas e imaginativas formas de contrarrestar la pobreza, generar empleo, reactivar las redes locales sociales y productivas (aun en escalas que pueden parecer reducidísimas) tendieron a la cooperación y la autonomía.

## La ciudad en disputa

Presentamos una breve síntesis de las relaciones conflictivas presentes en el Barrio de La Boca, resultantes del antagonismo entre el derecho a la vivienda estable y digna y la mercantilización del espacio urbano. En el barrio del sur de la ciudad podemos visualizar, por un lado, un doble proceso acelerado de gentrificación y turistificación, entendido como uno de los principales mecanismos de gestión del urbanismo neoliberal; por otro, la organización de un espacio político multisectorial de base territorial que resiste a la embestida del estado local y a los megaproyectos inmobiliarios.

Es evidente la intervención estatal para modificar el territorio, expulsando y segregando a los residentes “indeseables”, “despreciados”, estigmatizados, que no cumplen con las características “deseadas” para esa zona de la ciudad y así lograr “revalorizar” el barrio y atraer a megaemprendimientos inmobiliarios e inversiones culturales privadas.

*A ese Distrito de las Artes nosotros le decimos no. Ya tenemos producción cultural en el barrio, artistas. ¿Cuáles son los beneficios que trae el Distrito de las Artes a los artistas? ¿Cuál es la propuesta que viene a hacer? La de expulsión, la de ghetto, la de élite, la del arte para pocos. (...) Entonces, ¿quiénes acceden a eso? Un sector que no somos nosotros. Esto es lo que nosotros les proponemos, nos resistimos a esa estética al servicio de los sectores dominantes, de los poderes concentrados, encubierta en la mentira del Distrito de las Artes. No hay nada que ellos puedan proponer que nosotros no conozcamos, en términos artísticos. El 50% del patrimonio que hoy sostiene la economía del barrio, que es el turismo, vino de la mano de Quinquela, ¿qué carajo puede venir a proponer el Distrito de las Artes a este barrio que nosotros no conozcamos? (Trabajo de campo, 2015).*

La definición clásica de gentrificación nos dice que es el proceso:

... a través del cual un barrio habitado por población de bajos ingresos es modificado y ocupado por población de clase media y alta, quienes a su vez —ya sea por cuenta propia o por inversión privada (agentes inmobiliarios)—renuevan las viviendas. De esta manera, son dos las condiciones para hablar de un proceso de gentrificación clásica: desplazamiento de población y reinversión económica en las viviendas del barrio (Salinas Arreortua, 2013: 283).

David Harvey (2008) reivindica que el derecho a la ciudad no es el derecho a (mejorar) la urbe que tenemos, sino el derecho a cambiarla y a construir una



ciudad mejor: una ciudad socialmente justa. Pero reconoce que este derecho es irreconciliable con la actual etapa del capitalismo que privilegia los derechos a la propiedad privada y a la ganancia y acumulación incesante del capital, lo que históricamente genera desigualdades sociales y económicas, y en la actualidad polarización socioeconómica y la ruptura del tejido urbano.

El histórico barrio de La Boca, un auténtico reservorio de elementos simbólicos e ideológicos, no solo se ha transformado en un espacio de disputa territorial, sino también en la arena de lucha por los sentidos que se le dan. En este línea, creemos que podemos aportar las consecuencias que bajo la lógica del capital se efectivizan, pero también las disputas que se dan para garantizar el tan mentado *derecho a la ciudad*.

## Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (1999). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Benedetti, Alejandro (2011). "Territorio: concepto integrador de la geografía". En Souto, Patricia (coord.), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, pp. 11-82. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cueva, Daniel (2012). *Resistencia popular y trabajo territorial*. Mimeo.
- Encuesta Anual de Hogares (2013). Dirección General de Estadísticas y Censos. *Encuesta Anual de Hogares. Tabulados Básicos*. Disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/EAH/cuadros\\_basicos/tabulados\\_basicos.php?menu\\_id=34824](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH/cuadros_basicos/tabulados_basicos.php?menu_id=34824). Fecha de consulta: 20/4/2013.
- Harvey, David (2008). *El derecho a la ciudad*. Disponible en <https://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-a-la-ciudad>.
- Massetti, Astor (2009). *La década piquetera: acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos (1995-2005)*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Marx, Karl (1990). *El capital*, t. I. Madrid: Siglo XXI.

- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Salinas Arreortua, Luis Alberto (2013). “Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México”. *GeoGraphos: Revista digital para estudiantes de Filosofía y Ciencias Sociales*, vol. 4, n° 44, pp. 281-305.
- Trincherro, Hugo (2007). “Economía política de la exclusión. Para una crítica desde la experiencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT)”. *Cuadernos de Antropología Social*, n° 26, pp. 41-67.

# Capítulo 10

## ¿El suelo debe tener precio?

*Benjamín Nahoum*

*A crença de que os mercados podem proporcionar casas adequadas para todos fracassou. A atual crise é o descarnado recordatório da realidade.*

Raquel Rolnik

Ex Relatora Especial de Naciones Unidas  
para el Derecho a la Vivienda Adecuada, octubre de 2008

### **Introducción**

El derecho a la vivienda (hoy diríamos “y al hábitat”) está reconocido, a nivel internacional y de cada uno de nuestros países, por numerosos documentos: declaraciones universales, pactos, compromisos, constituciones, leyes, lo reafirman una y otra vez. Pero no hay derecho a la vivienda y al hábitat si no hay derecho al suelo urbanizado, y este es, también, un componente fundamental del derecho a la ciudad, sobre el cual hoy tendemos la mirada.

¿Este derecho al suelo puede ser compatible con que deba efectivizarse, en la gran mayoría de los países de la región, a través de su adquisición en el mercado, esto es, pagando un precio? Por de pronto, es claro que por esta vía jamás podrá ser un derecho universal, porque ello será o no posible de acuerdo con la capacidad económica de cada familia. Y que mientras no haya otra alternativa

de acceso al suelo que el mercado, la gente que no accede a él deberá buscar la solución por el camino de la informalidad.

Pretendemos en este trabajo analizar, desde la reflexión y la práctica, esta contradicción fundamental, explorar sus orígenes y sus fundamentos, sus efectos y consecuencias sobre la ciudad y la gente, y describir algunas experiencias realizadas en el Uruguay, en distintas épocas en que, sin discutir el carácter del suelo como mercancía, la concurrencia en el mercado del propio Estado ha permitido que existan ciertas regulaciones y el acceso de sectores que antes lo tenían vedado.

El objetivo es poner como tema de debate si debemos seguir estudiando con ahínco cómo funciona el mercado capitalista, pensando diferentes formas de hacerlo más “amigable”, o si debemos convencernos de que las cuestiones de derechos no se pueden mirar bajo esta óptica, que derechos y negocios son dos conceptos que se chocan, y que no podemos pretender generar cambios si no hacemos cambios.

Defendemos la necesidad de un rol protagónico del Estado en las cuestiones de derechos, desde la normativa, pero también generando acciones directas allí donde otros actores no quieren o no pueden hacerlo, y que es la población organizada la única garantía de que el Estado asuma efectivamente ese papel.

## **La cuestión del acceso al suelo**

¿El suelo debe tener precio? La pregunta suena extraña en una economía capitalista, como casi todas las de la región, donde el mercado es el eje alrededor del cual gira el mundo, y suena directamente a disparate si además de ser capitalista, se hace profesión de fe con el pensamiento neoliberal.

Sin embargo, aun en ese marco, no son pocos los bienes que no tienen precio; ese precio está regulado u operan elementos testigo para controlarlo. Por supuesto que esto no sucede cuando se aplican hasta la penitencia los dogmas neoliberales, pero sí cuando ellos se matizan con un poco de sentido común.

Así, en épocas de crisis alimentarias, por ejemplo, no suena tan a herejía que se topeen ciertos precios e incluso que el Estado requiera alimentos básicos para su distribución, por supuesto que no a precios de competencia. Y aun en momentos menos dramáticos, existe en nuestras legislaciones el mecanismo de la expropiación, que permite al Estado hacerse de bienes que necesita, por ejemplo, para hacer obra pública, más allá de la voluntad o no del propietario de desprenderse del bien, quedándole como única prerrogativa discutir por vía

judicial el precio. Y podríamos seguir citando ejemplos en que no hay precios, o al menos no hay precios fijados por el mercado.

Pero, ¿qué pasa si consideramos esta cuestión desde una perspectiva de derechos? El asunto será entonces si, para acceder a un bien imprescindible para satisfacer un derecho humano fundamental, como es la vivienda digna, debemos esperar a que todos estemos en condiciones de pagar el precio del suelo (y luego de la vivienda), o que quienes tienen su propiedad se allanen a fijar ese precio de forma que esté al alcance de todos, hasta de los más pobres.

Planteado así, ya no parece tan extraño ni suena tanto a disparate, aunque cuando empezamos a pensar cómo se puede hacer para que todos podamos “consumir suelo” adecuado, elevando la capacidad adquisitiva de quienes la tienen más baja o reduciendo el precio de ese suelo, empezamos también a chocar con algunos de los principios básicos de la sociedad capitalista. Por ejemplo, chocamos con la expoliación de la plusvalía del trabajo por el capital, o con el carácter sacrosanto de la propiedad privada exclusiva.

La cuestión planteada no es ociosa ni mera especulación. Porque si todo pasa por poder vender y poder comprar, el problema nos llevará a estudiar los mercados, analizar cómo se generan los precios y pensar cómo hacer para que los propietarios tengan la voluntad de vender y, sobre todo, de vender barato. Cosas en que los intelectuales y los académicos ocupamos muchas horas y son motivo de muchos artículos y disertaciones.

Pero si en cambio la cuestión es reconocer que no es el mercado quien va a proporcionar vivienda adecuada a los sectores de bajos ingresos (que deben ser el objetivo de las políticas públicas de carácter social, porque son quienes las necesitan) esos temas pasan a segundo plano, y el fin se transforma en *cómo buscar otro tipo de soluciones*.

La gente hace tiempo que las está buscando. Las soluciones a las que llega (lo que no quiere decir que sean a las que aspira) no pueden ser formales, porque en este sistema económico, la formalidad cuesta dinero y dinero es lo que ellos no tienen, y el poco que pueden reunir deben utilizarlo para construir sus moradas, o mejorarlas, y no les queda nada para pagar la renta del suelo a la que aspiran los propietarios.

Por ello, esas soluciones son informales: ocupaciones de terrenos e inmuebles, abandonados o no, pero siempre ociosos, a la espera de que el precio aumente, que el propietario aparezca o que se logre desentrañar los increíbles galimatías jurídicos que el sistema engendra con herencias, quiebras, promesas y otros obstáculos de la más diversa índole.

Cuanto peor sea el terreno, mejor. Alejado, inundable, contaminado, todo lo que está en la tapa del libro que no debe ser, porque así el propietario tendrá menos interés en desalojar o menos memoria para acordarse de que esa tierra es suya. Y si el propietario es el Estado (ministerios, Fuerzas Armadas, empresas públicas, municipios y otros), mejor todavía, porque el Estado reacciona tarde y mal, y a veces no reacciona porque no quiere comprarse un problema social que no sabe cómo resolver y que puede transformarse en uno político.

A quienes hacen eso, a veces los metemos presos por usurpadores, porque están violando el derecho de propiedad de los dueños, aunque esos dueños no existan, porque se murieron sin testar, desaparecieron o quebraron fraudulentamente. Pero a veces también, muchas veces, miramos para otro lado, y dejamos hacer, para que la gente “solucione” sola los problemas que el sistema creó.<sup>1</sup>

Después habrá que adecuar lo que nació inadecuado, y eso costará mucho más dinero que si naciera adecuado. Pero esa aparente irracionalidad tiene una racionalidad: así se dará trabajo a las empresas, que extenderán servicios, abrirán calles, harán casas para realojar familias y canalizaciones para realojar el agua. Y ganarán mucho dinero, porque también con los pobres se gana dinero, si se tiene la precaución de que los que paguen, impuestos mediante, sean otros no tan pobres y no los ricos, que son los que cobran.

## **El Estado en su laberinto**

Pero también puede haber trampas y celadas en este camino. Una importante organización social, que agrupa a familias sin vivienda de uno de nuestros

---

<sup>1</sup> Hasta 2007 el Código Penal uruguayo consideraba usurpación castigable con prisión la ocupación de un inmueble “mediante violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad y con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento” (Art. 354). En ese año, la Ley 18116, votada unánimemente como reacción a una ocupación con fines extorsivos de un chalé en Punta del Este, eliminó todas las connotaciones delictivas indicadas, y se transformó en potencialmente punible con cárcel toda ocupación, incluso aquellas que tienen por motivo la necesidad de resguardo familiar. Además, el denunciante puede ser cualquier persona, aun sin un derecho sobre el inmueble y es un agravante que sea en un balneario. Distinguidos juristas uruguayos entienden que esto estaría eliminando de nuestra legislación el derecho de “usucapión”, ya que ningún derecho puede nacer de un acto delictivo. Curiosamente, poco después, en 2008, se aprobó otra ley, la de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que acorta el plazo para la prescripción adquisitiva de una vivienda por el ocupante a cinco años; si se trata de una familia pobre que no tenga otra solución, la ocupación es pacífica y no impugnada por el propietario, y el área ocupada no excede la necesaria para la vivienda.

países, planteaba no hace mucho: “Para enfrentar la especulación inmobiliaria, que impide la posibilidad de la producción de viviendas para familias de bajos ingresos, es fundamental la ampliación de los recursos para la compra anticipada de terrenos”. ¿Ampliar los recursos, o ampliar las formas de acceso?

Porque si el Estado lo que hace es poner el dinero que falta para que la gente pueda acceder al suelo en el mercado, lo que estaría haciendo solo sería subsidiar la ganancia del propietario de la tierra, permitiéndole concretar su negocio al precio que desea, que siempre será más alto porque la diferencia la paga aquel. Hay que tener en cuenta, además, que aunque el mercado de suelo no sea monopólico, porque los propietarios son múltiples, en los hechos funciona en buena medida como si lo fuera, porque ellos no compiten entre sí, salvo circunstancias muy especiales.

Por eso no alcanza –ni sirve– que el Estado desempeñe un rol de intermediario o de financiador, sino que tiene que ser un verdadero concurrente, capaz de generar oferta propia, no sujeta a las condiciones del mercado. ¿Cómo?, usando la tierra que ya posee (que en el total de sus estamentos es mucha); expropiando, lo que le permite elegir dónde y dentro de ciertos límites, fijar el precio; con el retorno fiscal de los bienes abandonados (porque el derecho de propiedad debería perderse si no se usa, retornando los bienes a la sociedad); o aun creando nuevo suelo, mediante cambios en la normativa que permitan densificar, o el acondicionamiento urbano de la tierra potencialmente urbanizable.

Esto permitiría crear una importante reserva de tierra pública, que puede ser el punto de partida para llegar a la propiedad social del suelo (y ahí ya no habría precio, como pasa en Inglaterra, Holanda o los países escandinavos, aun con economías de mercado), o al menos para satisfacer a la población que está económicamente fuera del mercado y presionar a este a la baja, al ampliar y mejorar sensiblemente la oferta.

Cualquiera de esas cosas, sin embargo, rozaría, de más lejos o más cerca, el derecho de propiedad privada exclusiva, en este caso sobre el suelo, pero por elevación sobre cualquier bien. Y si la propiedad se entiende como la base del capitalismo, también se estaría cuestionando a este. Sin embargo, para nuestra sorpresa, fue un dirigente de las empresas inmobiliarias uruguayas quien en estos días sostuvo públicamente que el retorno fiscal de los inmuebles abandonados no afecta el derecho de propiedad.

La afirmación no es lo que sorprende, sino de dónde proviene. Sin embargo, si bien se piensa, eso tampoco debería sorprender: para los intereses inmobiliarios un bien abandonado no forma parte de ningún negocio. En cambio, si su titularidad cambia, a condición que sea utilizado, ahí el negocio aparece e

involucra a mucha gente, desde abogados y notarios, a empresas constructoras, bancos, vendedores y arrendadores de inmuebles, aseguradores, y un largo etcétera. El sagrado derecho de propiedad se inclina, por lo tanto, ante el más sagrado derecho de hacer negocios.

Mientras nuestras sociedades estén ordenadas como lo están hoy, el suelo, la vivienda, la atención de salud, la educación, y otros tantos satisfactores de derechos humanos esenciales, serán mercancías, y mercancías muy codiciadas, porque con ellos puede ganarse mucho dinero. Pero, aun sin revolucionar el mundo, ¿necesariamente deben ser *solo* una mercancía?

Esta pregunta tiene hoy respuestas positivas muy tangibles, incluso en países crudamente capitalistas, donde hace tiempo que se olvidó el *welfare state*. Nadie arma un escándalo porque se le quite una propiedad a alguien (que una expropiación al fin y al cabo es eso, aunque medie una indemnización) para hacer una carretera, un puerto o instalar una industria. Las leyes dicen que eso puede hacerse solo en casos en que la finalidad sea el interés general. Pero la interpretación de esto es laxa, y muchas veces el interés general pasa a ser el del estanciero que quiere transportar su ganado, el importador que quiere comprar o vender sus mercaderías, o la multinacional que necesita llevar el mineral al puerto.

¿Por qué no podemos pensar, entonces, que eso mismo se haga para satisfacer derechos, en particular el derecho a la protección y seguridad de una vivienda, con los servicios necesarios y el entorno adecuado que debe rodearla? Y eso no puede lograrse si lo pensamos solo en términos mercantiles, de negocio, porque *si no hay ninguna solución que no sea mercantil, no habrá ninguna solución*.

El derecho a la vivienda, por otra parte, es parte indisoluble del derecho a la ciudad, del que hoy tanto hablamos. No parte única, pero sí indisoluble: no hay derecho a la ciudad sin derecho a la vivienda y el hábitat. Según dónde vives es la ciudad a la que accedes y si para “solucionar” el derecho a la vivienda debo irme a la periferia sin servicios, puedo estar alcanzando el derecho a la vivienda, pero estoy perdiendo, sin duda, el derecho a la ciudad.

## **Algunas experiencias en el Uruguay. Las “carteras” de tierras**

En 1968, en medio de una crisis habitacional agravada por el descalabro del sistema financiero de la vivienda, que hasta entonces no empleaba ningún tipo de indexación, se vota en el Uruguay la Ley N° 13728, llamada “Ley Nacional de Vivienda” que instituye por primera vez en el país un completo sistema jurídico, económico y de producción, para encarar el problema.



El Uruguay vivía una situación muy especial, con altísimas inflaciones, desempleo, pérdida de ingreso por parte de las clases trabajadoras y un régimen que, a medida que iba tomando medidas cada vez más impopulares, se tornaba más autoritario y represivo (gobierno de Jorge Pacheco Areco). La Ley de Vivienda, votada por los legisladores de todos los partidos políticos, venía así no solo a cubrir una necesidad social y una reivindicación de los sectores populares organizados, sino también a darle al gobierno una herramienta que enseguida comenzó a manejar con sentido clientelar, buscando de alguna forma compensar las políticas de ajuste que atacaban duramente a los asalariados. Era, por lo tanto, un objetivo compartido por todos, que el Plan de Vivienda que se instrumentaba a partir de la ley, funcionara.

Sin embargo, si bien el sistema implantado contemplaba el financiamiento del acceso a la tierra, solamente se llegaba a él luego de obtener los créditos, por lo cual los interesados debían resolver por su cuenta aquel problema si querían seguir adelante. Esto era una grave dificultad, en particular para el sistema cooperativo, que nacido en forma experimental pocos años antes, se incorporaba ahora a las modalidades de producción amparadas por la ley.

Se había organizado rápidamente, sobre todo al influjo de los sindicatos, un importante número de cooperativas y ello permitiría darle un empuje inicial muy fuerte al Plan. Pero el acceso al suelo era un inconveniente insalvable, porque los grupos no poseían ahorros para comprar los terrenos con fondos propios y los propietarios privados no estaban dispuestos a esperar el tiempo necesario para que culminaran los trámites y las cooperativas pudieran obtener los préstamos.

Esto llevó a reconocer la necesidad de que la tierra fuera aportada por el Estado, que sí podía esperar a recuperar su valor al obtenerse el préstamo, y por otro lado, transfería los inmuebles por precios que no eran especulativos, ya que la demanda generada por los nuevos programas había hecho aumentar considerablemente lo que pedían los propietarios privados. Este fue el primer antecedente de una “Cartera de Tierras”<sup>2</sup> en Uruguay, y se creó y operó en la órbita de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), que era el organismo rector de la vivienda en la época.

Si bien hubo una intensa movilización de los sectores populares por la obtención de la tierra, y una fuerte presión para que el Estado asumiera su

---

<sup>2</sup> El término “Cartera” no es usado en otros lugares, donde más bien se habla de “Bancos” o “Fondos” de tierras o inmuebles. En Uruguay se popularizó a partir de la experiencia que comentamos y hoy es de utilización corriente. Todos esos nombres tienen, sin embargo, el inconveniente de sus reminiscencias financieras, cuando en realidad se trata de disponer de un *stock* de inmuebles de propiedad estatal.

responsabilidad, las razones de la creación de la Cartera fueron de un fuerte pragmatismo: si el Estado no intervenía aportando la tierra, no había Plan. Fueron las propias autoridades responsables del tema las que lo advirtieron con claridad y buscaron la solución, por la vía de aportar tierra pública.

La Cartera se formó con terrenos que ya eran de la DINAVI o de otros organismos públicos, y posteriormente se extendió por compra o expropiación y alimentó a diferentes agentes productores, como los municipios, e incluso a programas construidos por empresas, pero sobre todo fue fundamental para el desarrollo del sistema cooperativo.<sup>3</sup> La dictadura cambiaría las cosas, como lo señalan Franco y Vallés:

Esta Cartera de DINAVI duró hasta que la dictadura instaurada en 1973 cambió los ejes de la política habitacional, eliminando el Ministerio de Vivienda, la dinavi y otros organismos, concentrando todas las funciones en el Banco Hipotecario del Uruguay, y apostando en exclusividad a las empresas como productores de vivienda y al mercado como asignador de los bienes. La tierra pasaron a proveerla los empresarios, que asumieron así el rol de urbanistas, y el criterio predominante pasó a ser el lucro (2013: 75-76).

Terminada la dictadura, en 1985, la política de vivienda no cambió, sin embargo, demasiado: las concepciones neoliberales imperantes en los gobiernos siguientes y la influencia que tenían en ellos los empresarios, y en particular las empresas constructoras, hicieron que continuara confiándose en el sector privado empresarial (empresas constructoras, inversores inmobiliarios, bancos privados) para la producción y asignación de las viviendas. El Estado, de acuerdo a las concepciones imperantes en los organismos financieros internacionales, entonces y ahora, pasó a desempeñar un papel meramente *facilitador* de la acción y se dejó de lado casi completamente al cooperativismo.<sup>4</sup>

La Cartera de Tierras de DINAVI, que había sido expoliada durante la dictadura –utilizada para la realización de los programas de las empresas y no realimentada– desapareció de la escena. El problema de las cooperativas pasó así a ser doble: de vuelta aparecía el tremendo obstáculo de obtener la tierra,

<sup>3</sup> Ver González y Nahoum (2014).

<sup>4</sup> Ilustra esta afirmación el hecho de que el cooperativismo de vivienda pasara, en el conjunto de sus modalidades, de representar casi la mitad de las inversiones del Plan de Vivienda, a comienzos de los setenta, a menos de la décima parte, al final de la dictadura. Terminada esta, la situación se modificó, pero solo lo hizo sustancialmente a partir de 2005.

y ahora se le sumaba el de conseguir el crédito, ya que los fondos asignados al cooperativismo eran muy escasos.

El movimiento cooperativo, en consecuencia, debió volver a luchar por el acceso al suelo urbanizado, sin el cual el sistema no podía desarrollarse. Agotadas las instancias de diálogo, la federación de cooperativas de ayuda mutua (FUCVAM), ocupa en 1989 seis terrenos en Montevideo, como medida de presión en apoyo a su solicitud de recrear la Cartera de Tierras de los setenta. La constitución, en Montevideo, de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) en 1990, es una respuesta a esa movilización y representa una de las primeras medidas que adoptó en la materia el intendente Tabaré Vázquez, primer gobernante de izquierda del departamento capital, siendo aprobada por la unanimidad de la Junta Departamental montevideana, organismo deliberante municipal.

La CMTV tiene como objetivo disponer de tierra urbanizada para programas propios de la Intendencia (realojos de familias en situación de precariedad urbana, desalojos, situaciones de emergencia como inundaciones, incendios, etcétera), pero también para cooperativas de vivienda por ayuda mutua y ahorro previo, autoconstructores y otros programas. También está entre sus funciones la regularización jurídica y urbanística de los asentamientos informales ubicados en terrenos de propiedad de la Intendencia que reúnan condiciones adecuadas para ello, otorgando en ese caso el derecho de uso de la tierra,<sup>5</sup> aunque luego esa tarea fue derivada a una dependencia específica del gobierno departamental y se pasó al modelo de adjudicación en propiedad privada individual.

En el caso de las cooperativas se comienza por la adjudicación formal del predio (una especie de otorgamiento de un compromiso de compraventa por parte del Estado), lo que las habilita a gestionar el crédito, y la venta y escritura se verifican al obtenerse este, hipotecándose entonces el terreno como garantía del préstamo. El precio es el resultado de un peritaje técnico, o de la recuperación de la inversión realizada, si la CMTV lo adquirió expresamente al efecto.

La CMTV lleva adjudicados, desde 1990, más de trescientos predios de distintos tamaños, y en particular, las tres cuartas partes de ellos a cooperativas.<sup>6</sup> A partir de su creación se generó un fuerte impacto en la formación de nuevas

---

<sup>5</sup> Este mecanismo jurídico, de amplio uso en otros países, si bien tenía base legal en el Uruguay, no era aplicado previamente.

<sup>6</sup> En esta gran proporción, sin duda, tiene que ver la política del gobierno departamental de fomento a las cooperativas, pero también la fuerza que les da a estas su organización y su nucleamiento en sus federaciones, que las convierte en actores sociales relevantes, con gran capacidad de demanda.

cooperativas en Montevideo, ya que la solución del problema del acceso a la tierra permitió acortar significativamente los tiempos de todo el proceso y estimuló a muchas familias a buscar la solución por esa vía.

Un elemento innovador, que se incorporó poco tiempo después, fue el otorgamiento también de terrenos con edificaciones (algunas de ellas, edificios de fuerte valor patrimonial), lo que permitió a las cooperativas realizar programas de “reciclaje” (producción de unidades a partir de la recuperación y refuncionalización de construcciones antiguas), con una fuerte incidencia en la rehabilitación de zonas centrales, especialmente del casco histórico de Montevideo, conocido como “Ciudad Vieja”.

Los terrenos y edificios utilizados para esta operatoria, en principio, fueron los que ya eran propiedad de la Intendencia, pero al agotarse estos en el primer quinquenio, debió irse a la compra y expropiación para continuar el proceso. En el caso de las cooperativas, las inversiones realizadas se recuperaron, constituyendo un fondo revolvente, puesto que ellas las pagan al recibir sus créditos. En consecuencia, la puesta en funcionamiento de una Cartera de este tipo solo requiere un capital inicial, y a veces ni eso, si el organismo ya posee terrenos.

La lucha del movimiento cooperativo, en particular de los grupos del interior del país, que no eran alcanzados por este sistema, llevó a que pocos años después experiencias similares comenzaran a extenderse a otros departamentos, en algunos de ellos con características análogas a la CTMV, y en otros como respuestas puntuales a la presión de la gente. Dentro del primer modo están Paysandú, Flores, Treinta y Tres, y en menor grado San José, y en el segundo, Soriano –con mucha fuerza–, y Canelones. Lo curioso del caso es que estos procesos no se asocian linealmente a la existencia de gobiernos locales de izquierda o “progresistas”, sino a las condiciones sociales y políticas del momento y a la visión de las autoridades para responder a las demandas.

Finalmente, en 2008 se crea por Ley 18362, la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) como dependencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Volvemos a Franco y Vallés (2013):

La Cartera tiene una estructura y funcionamiento similares a la montevideana, pero con algunas particularidades. La primera y muy importante, que al ser todos los inmuebles afectados a los distintos ministerios y poderes del Estado, propiedad de este, quien los destina a los respectivos usos, basta una resolución que cambie ese destino para poder integrarlos a la CIVIS, sin que haya transferencia, y por tanto, sin desembolso alguno. Esto es muy importante porque, particularmente los ministerios, tienen

muchas propiedades, algunas sin uso actual ni previsto, y de este modo su utilización para vivienda se simplifica enormemente.

En cambio, cuando se trata de organismos públicos con patrimonio propio, sí debe haber transferencia y pago, pero en ese caso la ley de creación de la CIVIS le da potestades al efecto, debiendo solamente negociar el precio con el organismo propietario. En estos casos, el pago muchas veces se puede hacer mediante canjes, cancelación de deudas y otros mecanismos que evitan erogaciones importantes.

Otra diferencia es que el reglamento de funcionamiento que el Ministerio ha dado a su Cartera plantea un acceso absolutamente abierto a la posibilidad de ser adjudicatario, dejando de lado el sistema de convenio con organizaciones de segundo grado, que ha dado muy buen resultado a las intendencias. Eso hace que la operatoria sea más engorrosa, y también —y es lo fundamental— más incierta, porque se carece de la garantía que da la participación de las Federaciones.

El funcionamiento de la CIVIS, por otra parte, hasta ahora ha sido muy lento, particularmente en la incorporación de terrenos a la misma, por lo cual las carteras municipales siguen siendo la herramienta hasta el momento más eficaz<sup>7</sup> (2013: 77-78).

Es importante destacar que el hecho de que la tierra utilizada provenga del Estado, no solo tiene ventajas para las familias y grupos con necesidades de vivienda, sino también para el Estado mismo, particularmente en sus niveles locales. En efecto, la Cartera de Tierras no solo le provee el suelo para sus propios programas, sino que le permite al gobierno, al ser el que otorga los terrenos, determinar también *dónde se va a construir*, permitiéndole llevar a la práctica su propia planificación.

El desarrollo urbano no queda así atado a los avatares del mercado y las conveniencias de los inversores, sino que puede racionalizarse construyendo allí donde ya hay o está previsto que haya servicios, y no donde la renta de la tierra sea mayor.

En el caso de Montevideo, en particular su Intendencia, realizó una importante inversión en obras de saneamiento para dotar de ese servicio a buena parte de las zonas urbanas del Departamento, por lo cual era esencial utilizar esas zonas y no otras para el desarrollo residencial. Por esa razón, al permitir la

---

<sup>7</sup> Las adjudicaciones de la CIVIS comenzaron en 2011, puesto que se tardó tres años en reglamentar la ley de creación e instrumentar la operatoria. En los cuatro años transcurridos se han otorgado, en todo el país, solo veintiocho terrenos en total (Nota del autor).

Cartera de Tierras direccionar el crecimiento residencial, el gobierno departamental puso en ella el énfasis fundamental de la política habitacional montevideana. El acuerdo con las cooperativas permitió operativizar en buena medida esa política y al mismo tiempo resolver un problema no menor: la custodia de esos terrenos, evitando su ocupación para constituir asentamientos irregulares, lo que en condiciones de carencia habitacional configura un problema grave.

Por otra parte, sin una herramienta de ese tipo, los grupos deben apelar, por razones económicas, a obtener predios en zonas que carecen de los servicios necesarios, cuya provisión revertirá como demanda sobre la Intendencia una vez que las viviendas estén construidas y habitadas. El gobierno municipal terminaría así haciendo una erogación muy importante, sólo parcialmente recuperable, y la ciudad —una de las más extendidas de América Latina—<sup>8</sup> seguiría prolongando sus límites en perjuicio de un área rural objeto ya de una fuerte presión urbana.

Uno de los problemas importantes que deben resolverse para el funcionamiento correcto de las carteras es cómo proveerse de tierra cuando se agota la que ya es pública y puede utilizarse con fines residenciales. El mecanismo de la compra en el mercado, que es el más sencillo y rápido, aun con la licitación pública, no asegura la obtención de precios adecuados, por lo cual debe complementarse con otros procedimientos.

En ese sentido, la expropiación es una importante herramienta, pero en general las legislaciones de la región, herederas del derecho español, al ser extremadamente protectoras de la propiedad privada, ponen una cantidad de trabas y garantías para el propietario, que vuelven el proceso extremadamente engorroso, haciendo que se extienda a veces por varios años, lo que lo vuelve inoperante. Se ha propuesto para solucionar esto utilizar un sistema semejante al de la “toma urgente de posesión” utilizado en la construcción de obras públicas, que permite utilizar el bien inmediatamente, en tanto se sustenta el litigio judicial para fijar el precio de indemnización.

Otras ideas pueden ser: el establecimiento de convenios con otros organismos públicos para poder acceder a predios de su propiedad (eventualmente en canje de deudas con los gobiernos departamentales); la utilización de terrenos privados embargados por deudas por la propia Intendencia o por bancos estatales; la realización de acuerdos entre la comuna y propietarios privados,

---

<sup>8</sup> Los urbanistas sostienen que el área urbana de Montevideo podría contener, racionalmente organizada, una población hasta tres veces mayor que la existente. En línea con esta afirmación, se observa que el área urbana de Barcelona, que es la mitad de la de Montevideo, contiene casi el doble de población.

que permita a aquella hacerse de tierras a cambio de obras de infraestructura para fraccionar terrenos, y, ya a nivel nacional, la modificación de las leyes de prescripción de la propiedad, herederas del “usucapión” romano, que permitan la utilización por el Estado en un plazo razonablemente breve de terrenos abandonados por sus dueños.<sup>9</sup>

Otro mecanismo que permite acercar el precio a las necesidades y posibilidades de los destinatarios, es su subsidio por parte del gobierno local. Este costo puede ser rentable a la larga, si se tiene en cuenta que esta especie de “subsidio de localización” permite evitar la alternativa de utilizar terrenos ubicados en la periferia, lo que tiene a la larga costos mayores por la necesidad de dotarlos de servicios de alto costo, que ya existen en otras zonas.<sup>10</sup>

## Otras experiencias de “carteras” en la región

Si bien en casi todos los países de nuestra América Latina y el Caribe existen experiencias aisladas al respecto, a partir del fin de las dictaduras (mediados y fines de los ochenta), se han ido generando emprendimientos habitacionales colectivos, en los que no solamente las familias se unen con otras para buscar soluciones en común, sino que a corto plazo los grupos también se unen con otros de fines similares para potenciar sus posibilidades de alcanzar resultados. Se vienen desarrollando así en la región diversas experiencias de producción organizada y autogestionaria de hábitat popular, que han adoptado diferentes formas según los lugares, pero que en general se apoyan, como en Uruguay, en los ejes de la autogestión, la construcción por ayuda mutua y, en muchos casos, la propiedad grupal o “colectiva”.

En todos los casos se ha encontrado, al igual que en el Uruguay, que el primer y muchas veces mayor obstáculo, es el acceso al suelo urbanizado, acceso que se vuelve prácticamente imposible si es por la vía del mercado. Ello ha llevado a buscar el apoyo del Estado, lo cual en varias de esas situaciones ha podido

---

<sup>9</sup> Ver Gandelman, Nahoum y Schettini (2009).

<sup>10</sup> En este tramo del trabajo se han tomado conceptos y hecho transcripciones de nuestra ponencia: “La colaboración entre organizaciones sociales y gobiernos locales: la experiencia de FUCVAM y la Intendencia de Montevideo”, presentada en el Seminario Internacional “Experiencias habitacionales en el mundo y sus aportes a la emergencia económica en el Cono Sur Latinoamericano”, realizado en Córdoba, RA, el 28 y 29 de noviembre de 2002, organizado por el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y la Red Internacional “Basin”.

lograrse, ya sea de manera puntual o en forma más orgánica y planificada, y con posibilidades de replicabilidad.

En Argentina en particular, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y la Federación de Tierras y Vivienda (FTV) pueden mostrar logros en este sentido, al amparo de la legislación que con su lucha han conseguido que se aprobara. Citaremos brevemente tres casos, en distintos países, que nos parecen menos conocidos en nuestra región y dignos de mención: los dos primeros están referidos con más extensión en González y Nahoum (2014), en tanto el tercero es muy reciente.

El primer caso a considerar corresponde a la ciudad de León, en Nicaragua. Allí existe un importante número de cooperativas de vivienda autogestionarias que se han unido, en pos del objetivo político que se resume en la consigna “Tierras para construir”, puesto que este era el gran obstáculo a levantar para llegar a sus viviendas. Realizaron juntas, y apoyadas por sus organizaciones nacionales, el planteo a la Alcaldía de la ciudad, y allí encontraron la voluntad política necesaria, que se aunó a una posición de los técnicos, que entendieron el reclamo de la gente, y buscaron soluciones que les permitieran el acceso al suelo sin dejar de lado la planificación del ordenamiento territorial previsto.

Así logró constituirse en León una Cartera de Tierras con predios ubicados en la parte sureste de la ciudad, donde está proyectada la expansión urbana; esa cartera ya ha dado terrenos para nueve cooperativas de vivienda (dos ya construidas y las demás en la búsqueda del financiamiento), a precios accesibles, que permitieron a los grupos pagarlos y así generar un fondo revolvente, que permite a la Alcaldía seguir adquiriendo tierras, para adjudicarlas a nuevas cooperativas o utilizarlas en otros programas urbanos propios.

Es interesante señalar que si bien la Cartera quedó creada, su impulso se frenó al producirse un cambio de autoridades en la Alcaldía, lo que ha obligado a los grupos a retomar su lucha por el mantenimiento y desarrollo de esa herramienta. Ello muestra con claridad que no alcanza con tener las normas y los instrumentos administrativos si falta la voluntad política, y que muchas veces, aun teniéndolos, vuelve a hacer falta la movilización popular para que sean aplicados.

El segundo caso corresponde al centro histórico de la capital salvadoreña, San Salvador, donde hay una importante población en situación de extrema pobreza, que habita “mesones” (lo que en el Río de la Plata se llama “conventillos”), en condiciones realmente deplorables, puesto que son construcciones muy precarias y con escasos servicios, levantadas en los terrenos donde antes existían edificios devastados por los terremotos. Allí las necesidades de vivienda



son más que urgentes, pero la conjunción de esfuerzos abrió un camino que se mostró muy viable.

Primeramente [se produjo] la organización de habitantes de mesones en Cooperativas de Vivienda a través de un trabajo sostenido del Equipo Técnico de la ONG FUNDASAL, la cual asesoró la conformación de más de once cooperativas en el Centro Histórico. FUNDASAL fue un segundo actor, muy importante. Y, por su parte, el otro aporte fundamental corrió por cuenta de la Alcaldía bajo el gobierno del FMLN con su alcaldesa, que otorga el terreno y el inmueble donde se encontraban los habitantes del Mesón de San Esteban (González y Nahoum, 2014: 241).

Esto permitió generar una experiencia inédita en San Salvador: familias que habitaban mesones, nucleadas en cooperativas, construyendo por ayuda mutua y en régimen de propiedad colectiva, viviendas dignas, y contribuyendo al mismo tiempo a rehabilitar una zona totalmente tugurizada. Obtener la tierra y el inmueble para la primera experiencia permitió echar a andar este camino, que hoy muestra tres cooperativas ya construidas y otras ocho con el suelo ya logrado y en búsqueda de financiamiento para construir. Y hasta con una experiencia allí innovadora: la utilización de uno de los inmuebles como “residencia transitoria” para alojar a las familias mientras se construía en el terreno donde antes estaba su mesón.

La tercera experiencia tiene pocos meses, y se desarrolla en Caacupé, una pequeña ciudad paraguaya, capital del Departamento de Cordillera y situada no muy lejos de Asunción, capital del país. Paraguay ya conocía una primera experiencia, realizada en la década pasada, de construcción y gestión colectiva: las cinco cooperativas que constituyen el llamado “Barrio Itá”, asimismo cerca de Asunción. En aquel caso el terreno fue proporcionado también por el Estado, a través del gobierno del Departamento Central, pero se trató de una resolución puntual y no replicada.

La experiencia de Itá permitió que rápidamente se generara una cantidad importante de cooperativas de vivienda con ese modelo, que al poco tiempo se nuclearon en la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP), la cual viene luchando desde entonces por obtener carteras de tierras en las distintas localidades y un financiamiento público estructural (o sea, sustentable en el tiempo) que les permita construir.

Varias de las cooperativas formadas pertenecen a la ciudad de Caacupé, por lo cual, con la colaboración de CCVAMP, comenzaron gestiones ante el Municipio para que las apoyara en su problema de acceso al suelo. Como resultado de

estas gestiones, una delegación de miembros de la Junta Municipal (organismo deliberante del gobierno municipal) viajó a Montevideo para conocer el funcionamiento del sistema uruguayo. El resultado fue la resolución de otorgar tierras a seis cooperativas (“Sueño hecho realidad”, “Comunidad en acción”, “Los Olivos”, “30 de Julio”, “Tupac Mambú” y “Buena semilla”), que en total reúnen a aproximadamente trescientas familias. El costo de los terrenos es de unos trescientos mil dólares estadounidenses. Este ejemplo, además, logró que otras municipalidades consideraran imitarlo, la primera de las cuales será la de Taobatí.

Todas estas experiencias han ido marcando mojones en el camino de búsqueda de otras posibilidades de acceso al suelo urbanizado, distintas de las mercantiles. Sin embargo, muchas de ellas siguen siendo todavía puntuales, solo para una situación específica, por lo que la reivindicación debe ser caso a caso y cada una requiere una lucha que concentre todas las fuerzas. La institucionalización del sistema, en la medida que cuestiona al mercado como proveedor único del suelo, ha encontrado muchas dificultades y ello ha impedido transformar estas herramientas en mecanismos estructurales, que operen de manera permanente y con una mecánica conocida y no clientelar.

Un índice de esas dificultades lo da el hecho que, por ejemplo, en Guatemala y Nicaragua se ha conseguido mediante la movilización e incidencia popular que los respectivos parlamentos voten leyes que legitiman el derecho de los pobladores a una vivienda digna y establecen caminos y procedimientos para lograrlo. Los textos votados, que tuvieron su origen en las asesorías de los movimientos populares, en ambos casos incluían la creación de las carteras de tierras, pero esa idea enfrentó una particular oposición de los sectores del poder económico, lo que llevó a que finalmente “no pasaran”.

Estos [casos] nos dejan algunas enseñanzas que nos parece importante remarcar:

- que el problema del suelo urbano es esencialmente político y no se soluciona si no aparecen las voluntades políticas necesarias;
- que es imprescindible contar en el campo popular con técnicos comprometidos, que trasladen sus saberes en el tema a las organizaciones populares y que ayuden a la comprensión política de los problemas;
- que organizaciones populares urbanas fuertes y consolidadas, son la única garantía de conquista de derechos y de defensa de lo conquistado a través del tiempo (González y Nahoum, 2014: 242).

La lucha continúa.

## Conclusiones

El problema del acceso al suelo de los sectores de menos recursos, punto de arranque del derecho a la vivienda y la ciudad, solo puede tener solución si lo pensamos en términos no mercantiles, y si no pretendemos que al mismo tiempo de satisfacer un derecho se puedan hacer buenos negocios.

Para que pueda haber soluciones, es indispensable que el Estado asuma un rol protagónico, no solo desde la normativa y la presión o el estímulo a los propietarios privados, sino participando directamente en la oferta.

Las experiencias en Uruguay y otros países de la región muestran que ello puede ser posible, pero que para que así sea es necesario generar las voluntades políticas correspondientes, lo cual es tarea de sectores sociales organizados, con capacidad de propuesta y de negociación, pero también de presión.

La academia tiene un importante papel a cumplir en esta cuestión: desbrozar el camino para llegar a entender las raíces del problema y contribuir a proponer un nuevo enfoque, basado en una perspectiva de derechos, así como soluciones alternativas a las que hoy se plantean, que se basan en la esperanza de convencer a los mercados de que hagan lo que el Estado, por debilidad o falta de convicción, no hace.

## Bibliografía

- Arévalo, Martha *et al.* (2012). *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Trilce-We Effect.
- Franco, Jorge y Vallés, Raúl (2012). “El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano”. En Arévalo, Martha *et al.*, *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Trilce-We Effect.
- Gandelman, Eduardo; Nahoum, Benjamín y Schettini, María Araceli (2009). “Suelo urbanizado: el deber de usar y el derecho de prescribir”. *Vivienda Popular, Segunda Época*, vol. 2, n° 18, pp. 90-93.
- González, Gustavo y Nahoum, Benjamín (2014). “Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las ‘Carteras’ de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región”. En Iracheta, Alfonso; Pedrotti, Carolina y Fernández Wagner, Raúl (coords.), *El suelo urbano en Iberoamérica. Crisis y perspectivas*. México: El Colegio Mexiquense.



# Capítulo 11

## Los convenios urbanísticos como instrumento de política pública y motorizador de inversiones en la Ciudad de Rosario (Argentina)<sup>1</sup>

*Guillermo Peinado, Cintia Baremboim,  
Patricia Lagarrigue y Marcela Nicastro*

### **Introducción**

Desde 2003, la ciudad de Rosario (al igual que el país) experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada, principalmente, por el excedente generado en el sector agropecuario, a partir del incremento de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas y la fuerte devaluación de la moneda. El crecimiento del mercado inmobiliario, junto con las nuevas normativas municipales, dio lugar a grandes transformaciones edilicias en toda la ciudad, lo que evidenció dos tendencias:

---

<sup>1</sup> El trabajo es parte del proyecto de investigación “Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo. Análisis de sus impactos en términos de equidad”, financiado por el Lincoln Institute of Land Policy.

- Por un lado, el movimiento hacia el interior de la ciudad orientado a la densificación vertical (edificios y torres), y en algunos casos a la conservación del patrimonio, en el área central, macrocentro y zona ribereña.
- Por el otro, un crecimiento hacia la periferia y área metropolitana de Rosario, orientado a nuevos emprendimientos de carácter residencial (barrios abiertos y cerrados, parques habitacionales). En este sentido, se ha producido una reconfiguración geográfica de la construcción, pasando paulatinamente del centro de la ciudad hacia fundamentalmente el área norte y el área noroeste en especial entre 2009 y 2011 (Fundación Banco Municipal, 2012).

En este contexto económico y urbano nacen los grandes proyectos urbanos en la ciudad, entendidos como cualquier intervención pública o privada de gran escala; que pueden comprender desde un nuevo conjunto residencial y/o comercial, la transformación del centro histórico o la infraestructura de transporte (Lungo, 2004).

El presente estudio apunta al análisis de una herramienta promovida por el Municipio de Rosario en los últimos años como son los “convenios urbanísticos”, centrado en los cinco proyectos urbanos más importantes de la ciudad. El objetivo de la investigación se centra en evaluar la aplicación exitosa o no del instrumento en Rosario, a partir de su implementación, capacidad de resolución de problema, característica innovadora, posibilidad de reproducción en otras urbes similares y accesibilidad a los datos. Adicionalmente, se intenta dimensionar su aporte en términos de inversiones privadas comprometidas a través de dichos convenios.

## **Aspectos conceptuales sobre las políticas urbanas y su instrumentación en Rosario**

La producción de tierra urbana, y por lo tanto, del espacio construido es un proceso social complejo que abarca esfuerzos públicos y privados concurrentes en la construcción de la ciudad. En dicha construcción, múltiples actores, dotados de distinto poder y capacidad transformadora, ponen en juego sus intereses individuales y colectivos mediante acciones de diversa índole que generan y redistribuyen valor por acción o por omisión (Smolka, 2007). Dentro de los mecanismos de gestión se encuentran los convenios urbanísticos, los cuales

permiten formalizar el acuerdo entre el Municipio y organismos públicos, privados y/o mixtos para acciones particulares de urbanización (Barenboim, 2011, 2013).

La ciudad de Rosario cuenta con diversas herramientas de ordenamiento general y también, de carácter específico, enmarcadas dentro de un Plan General. La ciudad no se configura por un único documento, sino por la articulación de distintos cuerpos normativos. Asimismo, para llevar a cabo las distintas propuestas de planificación, el Estado local emplea ciertos mecanismos de gestión e intenta captar parte de las plusvalías urbanas, cuando se obtienen mayores valores del suelo por los cambios normativos en beneficio de los propietarios.

### **Instrumentos generales**

El ordenamiento del territorio de la ciudad se lleva adelante a través de los siguientes instrumentos de carácter técnico:

- a. Plan Urbano Rosario: es la principal figura del planeamiento en la que se define el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio municipal, entendiendo a la ciudad como una totalidad. En él se indican las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural para su transformación y los procedimientos que orientan la gestión municipal. Es un instrumento básico y necesario, dado que no requiere de una figura previa y es imprescindible para la definición de otros instrumentos (Plan Urbano Rosario 2007-2017, 2011).
- b. Código Urbano: es el documento en el que se establecen las disposiciones reglamentarias para la transformación de la ciudad en cuanto al uso y división de la tierra, el área edificable, el destino, las dimensiones y las alturas de edificación. Forma así parte separada del *Reglamento de Edificación*, que se relaciona solamente con la construcción y/o demolición de los edificios.
- c. Ordenanza de Urbanizaciones y Subdivisión del Suelo (6492/97): esta norma regula la clasificación urbanística del suelo como así también su subdivisión y todo fraccionamiento de tierra en suelo urbano o rural. Además, establece las condiciones a cumplimentar por las urbanizaciones, fijando los porcentajes de suelo a donar al municipio (para calles, espacio público y equipamiento dentro del propio emprendimiento) y los requisitos de infraestructura. En el año 2006 se establece con la

Ordenanza N° 8054, que cuando las áreas ofrecidas no respondan a un interés municipal, el urbanizador podrá donar la superficie destinada a espacio público y equipamiento en otros sectores determinados por el Municipio, pudiendo incluso optar por una compensación monetaria. Esta pasará a integrar el Fondo municipal de tierras y se formalizarán a través de convenios. Asimismo, se definió el mecanismo para el cálculo del valor del predio a donar.

### **Instrumentos particulares**

El Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2011) cuenta con instrumentos específicos con escalas menores y con una planificación más particularizada que se dividen en:

- a. Plan de distrito: especifica los contenidos de la transformación urbanística para cada uno de los distritos.<sup>2</sup> Estos se refieren específicamente a operaciones estructurales, proyectos programados (sistema de espacios públicos, red vial, infraestructuras de servicios, dotación de equipamientos y vivienda social), protección urbanística y ambiental de sitios y programas de equipamientos básicos.
- b. Plan maestro: programa la transformación de una extensión particular del territorio municipal que incluye situaciones excepcionales, las cuales demandan la definición de políticas de renovación y/o protección, mediante el desarrollo de estudios temáticos. El ámbito territorial puede incluir más de un distrito y áreas.
- c. Plan especial: proyecta la transformación física y funcional para un determinado sector de la ciudad, conjunto de parcelas y/o ámbitos públicos, detallando la propuesta para las áreas del dominio público y privado. Este precisa la configuración del espacio público, los indicadores urbanísticos, la preservación del patrimonio, la vivienda pública y la división del área en unidades menores para el desarrollo de planes de detalles, cuando así correspondiera.
- d. Plan de detalle: es un instrumento técnico de pequeña escala que sirve de puente entre la escala urbana y la escala edificatoria. La finalidad

---

<sup>2</sup> La ciudad de Rosario se encuentra dividida en 6 distritos, dentro de cada uno de los cuales se ha realizado una descentralización operativa de la estructura operativa de la Municipalidad de Rosario.



es precisar los indicadores urbanísticos para una manzana, parcela, conjunto de parcelas, calles especiales o sectores calificados como áreas de reserva.

La presente investigación comprende solamente los planes especiales y de detalle, dado que las grandes intervenciones urbanas realizadas a través de convenios de nueva urbanización y/o reconversión urbana poseen estas dos modalidades.

### **Mecanismos de gestión y captación de plusvalías**

La gestión es entendida como el desarrollo de una estrategia de actuación para favorecer la transformación positiva de un área o de la ciudad, siendo fundamental la creación de un conjunto de instrumentos de control (Reese, 2005).

En Rosario, la principal modalidad de gestión implementada son los convenios urbanísticos. Asimismo, se cuenta con mecanismos para la recuperación de plusvalías, cuando la situación urbana genere un aumento de valor, como ser el régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura. A continuación se describen los instrumentos:

- a. Convenios urbanísticos: son instrumentos jurídicos que formalizan el acuerdo entre la Municipalidad y organismos públicos, privados o mixtos para acciones de urbanización, reconversión, protección o reforma urbana, con vigencia a partir de la aprobación en el Concejo Municipal. El Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2011) señala que los convenios más implementados son los siguientes: *de nueva urbanización y/o reconversión urbana*, con la finalidad de ejecutar operaciones de urbanización o de subdivisión del suelo en grandes superficies; *de desarrollos especiales*, referida a operaciones de urbanización integral (de bajo impacto ambiental) en suelo no urbanizable; y *de reforma interior*, para operaciones de renovación urbana y/o construcción en parcelas, grupos de parcelas o zonas ubicadas en suelo urbano.

Posteriormente, la Ordenanza N° 8973/12 establece el ámbito de aplicación de los convenios urbanísticos que no cuentan con una regulación específica y se celebran solo para planes especiales o de detalle con cambios normativos. Pretende una justa distribución de beneficios generados por la acción pública, entre los propietarios del suelo, mediante la asignación de cargas de urbanización. Para ello, se crean mecanismos como la cesión de tierras al municipio, la ejecución de obras públicas, la ejecución de viviendas sociales o compensaciones en dinero. Además, fija las finalidades, la clasificación, el contenido (disposiciones

urbanísticas, obligaciones del urbanizador, estudio de impacto ambiental), autoridad de aplicación (crea la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos), el procedimiento (elaboración, tramitaciones) y publicidad (Boletín Oficial, sitio web, instrumento normativo y convenio suscripto). Por primera vez también se establecen las variables que generan mayor aprovechamiento urbanístico, la metodología de su cálculo y el destino de la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico (50% para el Fondo municipal de tierras y 50% para obras de mejoramiento barrial e interés social).<sup>3</sup>

- b. Régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura: pone en práctica por primera vez en el país un instrumento de recuperación de plusvalías en un sector particular de Rosario. Se fija una nueva regulación urbanística, estableciendo para las parcelas una altura base y una altura máxima donde el emprendedor puede obtener un mayor aprovechamiento de la capacidad constructiva por incremento de altura, mediante el pago de una contribución compensatoria. La Ordenanza N° 7799/04 establece el modo de calcular el monto de la contribución compensatoria y el destino (50% al Fondo de Preservación Urbanística y 50% para la pavimentación de calles en barrios periféricos).

## Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario

La ciudad contaba con intervenciones urbanas de gran jerarquía; sin embargo, actualmente tienen mayor importancia los actores privados. Rosario posee grandes áreas subutilizadas o abandonadas que generan situaciones de conflicto y profundas discontinuidades en la trama urbana. Por tal motivo, el Municipio promueve distintas propuestas urbanas público-privadas mediante la reestructuración espacial, y otorgando nuevos significados a dichos sectores urbanos. Al respecto, Levin expresa que: "... lo que se evidencia con mayor urgencia es la necesidad de ponderar y captar el plusvalor devenido de diversas operaciones, distinguiendo con claridad el rol que debiera jugar el Estado, diferenciándose del sector privado" (2011: 1).

La investigación se centra en los cinco proyectos urbanos más importantes que se han desarrollado en la última década. Por un lado, tres nuevas

---

<sup>3</sup> Anteriormente, la Ordenanza N° 8536/10 estableció la obligatoriedad de la publicación de los convenios urbanísticos aprobados en la página web de la Municipalidad de Rosario.

urbanizaciones residenciales al noroeste de la ciudad (Ludueña, Newbery y Palos Verdes). Por el otro, dos proyectos de reconversión urbana: residencial y comercial en el centro sobre la costa (Puerto Norte) y al sur netamente comercial (Casino Rosario S. A.).

### **Plano 1. Localización de los grandes proyectos urbanos en Rosario**



Fuente: elaboración propia con base en el Plan Urbano Rosario 2011.

Todos ellos se materializan a través de convenios urbanísticos de gran escala de nueva urbanización y/o reconversión urbana, los cuales representan el 95,6% de las inversiones privadas acordadas a través de convenios urbanísticos (Municipalidad de Rosario, 2011). A su vez, entre Puerto Norte y Parque Habitacional Ludueña se concentra el 76,8% de la inversión privada en los convenios urbanísticos de gran escala, de nueva urbanización y/o reconversión urbana (Municipalidad de Rosario, 2011).

Por último, los convenios urbanísticos objeto de estudio del presente trabajo, como el régimen especial para mayor aprovechamiento, son instrumentos conectados al principio de generación y recuperación de plusvalía y poseen objetivos del tipo redistributivos, tanto de los beneficios como de los costos del desarrollo urbano, buscando atenuar los patrones de segregación socioespacial existentes.

A lo largo del tiempo, los convenios urbanísticos fueron cambiando principalmente en función del contexto macroeconómico y de una mayor experiencia por parte del municipio en su aplicación. Al respecto, Eduardo González<sup>4</sup> define implícitamente tres etapas:

*... entre 2004 y 2006, una etapa tibia en términos de recuperación de plusvalías donde se pedía poco; entre 2007 y 2009 (de bonanza económica) donde los emprendedores se dejaban pedir más y cada área municipal pedía el máximo posible y de la mejor calidad; y actualmente, los últimos dos convenios, se realizaron con base en anteproyectos más ajustados y con un presupuesto establecido (entrevista realizada el 29/1/2015).*

El proceso de negociación en general se inicia con la presentación por parte del emprendedor, quien presenta una idea o proyecto, en la mayoría de los casos sobre áreas de reserva. Seguidamente, la Secretaría de Planeamiento realiza un análisis desde el punto de vista normativo, arquitectónico y urbanístico, a partir del cual se inicia un proceso de negociación con el objetivo de mejorar el proyecto hasta llegar a un acta acuerdo, que luego es enviada al Concejo Municipal para su sanción.

En cuanto a la preparación para afrontar la negociación de parte de los desarrolladores, Aldo Lattuca<sup>5</sup> considera que si bien no debiera existir una preparación especial por parte del privado:

*... lamentablemente hay que estar dispuesto a afrontar un larguísimo plazo donde los proyectos envejecen y se pierden las oportunidades; ya sea porque cambian las condiciones económicas del país, modifican las reglas generales de juego que se tuvieron en cuenta en la idea-desarrollo a emprender o bien porque aparecen nuevos actores (a veces el mismo Municipio que se apropia del core del proyecto y termina siendo el actor con toda la fluidez requerida, negada sistemáticamente al privado) (entrevista realizada el 10/3/2015).*

---

<sup>4</sup> Eduardo González es arquitecto y se desempeñó como subsecretario de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario entre 2011 y 2015.

<sup>5</sup> Aldo Lattuca es contador y preside la empresa Inversiones y Mandatos S. A., la cual es la desarrolladora de la Unidad de Gestión 5 dentro de Puerto Norte.

Asimismo, propone que se deberían mejorar los tiempos de respuesta por parte del Municipio, dado que: “... *los tiempos políticos no son los mismos que los tiempos de los privados*” (entrevista realizada el 10/3/2015).

En cuanto al seguimiento, González agrega que: “... *hay una persona que una vez por mes actualiza la información respecto al cumplimiento de cada convenio, con datos que luego se resumen cada seis meses y se informan en la reunión de directores de la Secretaría*” (entrevista realizada el 29/1/2015). La encargada de dicho seguimiento es la coordinadora de Gestión Urbana dentro de la Secretaría de Planeamiento, que lleva una serie de planillas a través de las cuales recopila información de la Dirección Económico Financiera de Planeamiento (ingresos monetarios al municipio), las áreas intervinientes en lo que hace a obras públicas y la cotización del dólar para aquellos convenios pactados en dólares. A continuación, se detalla cada convenio urbano:

## **Puerto Norte**

### ***Unidad de Gestión 5 - 2005***

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 31/1/2005 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y la empresa Inversiones y Mandatos S. A., cuyo presidente es el CPN Aldo Lattuca, para los terrenos en la Sección 7ª, Manzana 165/5, Lotes I, II, IV y V.

Por la Ordenanza de Urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor debería donar el equivalente a un 10% de la tierra destinada a espacio verde (1683,36 m<sup>2</sup>) y un 5% para equipamiento comunitario (841,68 m<sup>2</sup>) y las calles correspondientes al trazado oficial. El municipio solicitó la donación del equivalente monetario de 2552 m<sup>2</sup> (correspondientes a la donación para espacio verde y comunitario) en otros sitios para proyectos de interés urbanístico (11.000 m<sup>2</sup>): un terreno para relocalización de parte de la Villa Itatí (Secc. 12º, S/M 4) y otro destinado a vivienda para sectores medios (Secc. 14º, S/M 24). Asimismo, quedará a cargo del urbanizador el proyecto, la ejecución y la gestión de todas las infraestructuras de servicios necesarios (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera), las que deberán ser aprobadas por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutó sobre espacio público, un parque público ubicado frente al emprendimiento y la rambla de Av. Francia (12.647 m<sup>2</sup>), proyectados por la Secretaría de Planeamiento.

## ***Unidad de Gestión 2 - 2006 y 2007***

### ***Sector 1***

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 23/7/2006 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y la empresa Maltería Safac S. A., cuyo apoderado era Diego Wade, y Manuel De la Fuente para los terrenos en la Sección 7<sup>a</sup>, Manzana 156, Gráfico 2.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor se comprometió a ingresar al Fondo municipal de tierras el equivalente al 15% de la superficie, sin especificarse dónde. Con relación a la infraestructura aportó el 25% del valor de la Av. Carballo (entre Av. Francia y Bv. Avellaneda), de acuerdo al proyecto que elaboraron las reparticiones técnicas del municipio, y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera), aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutaron, sobre espacio constituido como Servidumbre Administrativa de Uso Público,<sup>6</sup> las ramblas sobre Av. Carballo, barrancas y paseos peatonales totalizando 11.000 m<sup>2</sup>.

### ***Sector 2***

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 8/11/2007 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y la empresa Ingeconser S. A. representada por el presidente del directorio Edgardo Luis Aimar, para los terrenos ubicados en la Sección 7<sup>a</sup>, Manzana 156, Gráfico 3, 4 y Manzana 211, Gráfico 1, S/D1, 2, 3 y 4.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6.492/97, el emprendedor donó al Fondo municipal de tierras el equivalente al 15% de la superficie, es decir 1.524 m<sup>2</sup>.

En relación con la infraestructura, aportó el 18% del valor de la Av. Carballo (entre Av. Francia y Bv. Avellaneda) de acuerdo con el proyecto que elaboraron

---

<sup>6</sup> Son derechos públicos reales, están constituidos por una entidad estatal sobre un inmueble ajeno, con el objeto de que sirva al uso público, afectando el carácter exclusivo del derecho de propiedad, y por lo tanto, deben ser indemnizadas. Se constituyen por ley, contrato o acto fundado en ley.

las reparticiones técnicas del municipio, y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera) aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutaron, sobre espacio constituido como Servidumbre Administrativa de Uso Público, una rambla ubicada al Este de la Avda. Carballo y plaza pública y paseo público sobre la barranca totalizando 15.473 m<sup>2</sup>.

### ***Unidad de Gestión 1 - 2008***

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 14/5/2008 entre Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y Servicios Portuarios S. A., representada por su presidente, Roberto L. Scaglia, y su vicepresidente, Samuel Rodríguez, para los terrenos ubicados en la Sección 7<sup>a</sup>, Manzana 156, Gráficos 1, 6 y 7.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6.492/97, el emprendedor donó al Fondo municipal de tierras el equivalente al 15% de la superficie, es decir 5000 m<sup>2</sup>.

En relación con la infraestructura aportó el 57% del valor de la Av. Carballo (entre Av. Francia y Bv. Avellaneda), de acuerdo con el proyecto que elaboraron las reparticiones técnicas del municipio, y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera) aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutaron, sobre espacio constituido como Servidumbre Administrativa de Uso Público, ramblas sobre Avda. Carballo, sobre la barranca y sobre paseo central que comunica el sector con el barrio vecino, la barranca y el río. Adicionalmente, se construyeron dársenas de estacionamiento público a nivel, totalizando 37.815 m<sup>2</sup>.

### ***Unidad de Gestión 6 - 2008***

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 14/5/2008 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y Servicios Portuarios S. A., representada por su presidente, Roberto L. Scaglia, y su vicepresidente, Samuel Rodríguez, para los terrenos ubicados en la Sección 7<sup>a</sup>, Manzana 156, Gráfico 5, S/D 4.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor donó al Fondo municipal de tierras el equivalente al 15% de la superficie, es decir 1800 m<sup>2</sup>.

Con relación a la infraestructura, deberá ejecutar la segunda mano de la Avda. de la Costa Estanislao López entre calle Madres Plaza de Mayo y Bv. Oroño, de acuerdo con el proyecto que elaboraron las reparticiones técnicas del municipio, y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía, gas, etcétera) aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico deberá ejecutar ramblas, sobre espacio constituido como Servidumbre Administrativa de Uso Público, sobre la Avda. de la Costa, y sobre espacio público (frente al emprendimiento), Parque Jardín de la Arenera (4 ha) totalizando 53.686 m<sup>2</sup>.

#### ***Unidad de Gestión 4 - 2008***

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 12/8/2008 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y el Sr. Guillermo García en representación de los Sres. Pablo García y Víctor García, para el inmueble empadronado en la Sección 7<sup>a</sup>, Manzana 279, Gráfico 1, S/D 2.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor podrá donar al Fondo Municipal de Tierras el equivalente al 15% de la superficie para la restauración y puesta en valor del complejo habitacional denominado “Morrison Building”, localizado fuera del emprendimiento.

Con relación a la infraestructura, deberá ejecutar el Pasaje 701 (2 cuerdas) de acuerdo con el proyecto que elaboraron las reparticiones técnicas del municipio, y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera), aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se deberán ejecutar ramblas, sobre espacio constituido como Servidumbre Administrativa de Uso Público (4777 m<sup>2</sup>) y sobre espacio público, “Plaza del Mutualismo” (3610 m<sup>2</sup>).



### ***Unidad de Gestión 3 y 7***

Todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre estos terrenos de propiedad de la Nación que gestiona la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y la Municipalidad de Rosario. Según González *“se elevó a la ANSES proyecto para ser afectado al programa PROCREAR, lo que permitiría construir 2800 viviendas en 7 Unidades de Gestión”* (entrevista realizada el 29/1/2015).

### **Parque Habitacional Ludueña**

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 8/11/05 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y Proyectos Urbanísticos S. A., representada por el Sr. Gustavo Shanahan en carácter de presidente, para inmuebles empadronados en la Sección 16<sup>a</sup>.

Posteriormente, se firmó un nuevo convenio en fecha 18/3/2009 entre las mismas partes, por el que se reformulan las etapas y se incluye la realización por parte del urbanizador del Estadio Mundialista de Hockey.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor deberá donar al Fondo Municipal de Tierras la manzana 551 (destinado a escuela, centro de salud), manzana 547 (para centro deportivo; 19 ha, para parque público) y 11,65 ha para reordenamiento y regularización dominial del asentamiento irregular existente en el área complementaria. También queda a cargo del urbanizador la canalización del arroyo Ludueña, el Estadio Mundial de Hockey, el Centro de atención primaria de la salud y la Plaza de la Infancia (fuera del emprendimiento, frente al Centro Municipal de Distrito Oeste).

Con relación a la infraestructura, deberá ejecutar el tendido de desagües cloacales, la pavimentación de calles y el canal pluvial secundario Bernheim en el área complementaria, equivalentes al monto de cuarenta cuerdas de pavimento. Asimismo, deberá cumplir con la totalidad de la infraestructura urbana en el área fideicomisada (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera), aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico que impulsa este plan de detalle, el urbanizador deberá realizar el trazado del Bv. Wilde (entre calles San José de Calasanz y la autopista Rosario-Córdoba), prolongación de calle Berenheim (entre Urizar y Calle Pública) y completamiento de calles secundarias.

Dada la envergadura de las obras a cargo del urbanizador se realizan en cuatro etapas, a lo largo de cinco años.

En la actualidad se encuentran finalizados la escuela, el centro de atención primaria, el estadio de hockey y obras complementarias, el canal pluvial (entre Miglierini y Ugarteche), la Plaza de la Infancia y la canalización del arroyo Ludueña. Tanto el troncal cloacal como algunas calles públicas se encuentran en ejecución.

### **Parque Habitacional Newbery**

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo 2012 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y Procel S. A., representada por el Sr. Ricardo Aldo Genovese en carácter de presidente, para el inmueble empadronado en la Sección 14ª, S/M, Gráfico 5, S/D 4 y Manzana 2, Gráfico 44, S/D 1 y 2 (Ordenanza N° 9061/13).

El municipio aceptará como equivalente a la exigencia de donación de tierra establecida en la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97 y por el mayor aprovechamiento generado por el cambio normativo que impulsa este plan de detalle, la donación de 120 lotes destinados a vivienda social localizados dentro del emprendimiento y la construcción de 30 unidades de vivienda social de acuerdo con el proyecto elaborado por la Secretaría de Planeamiento, con su correspondiente infraestructura (agua potable, desagües cloacales, gas natural, luz eléctrica). El municipio podrá optar por una mayor cantidad de viviendas, construidas en forma parcial, que represente el mismo valor económico. La escrituración de estas viviendas también estará a cargo del urbanizador.

Con relación a la infraestructura, deberá ejecutar las calles públicas correspondientes de acuerdo con el proyecto que elaboran las reparticiones técnicas del municipio, y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera), aprobada por la Municipalidad de Rosario y las empresas prestatarias. Además, deberá trasladar la línea de alta tensión existente de acuerdo con el proyecto establecido por la empresa prestataria.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se deberá ejecutar una plaza y rambla de estacionamiento, sobre espacio constituido como Servidumbre Administrativa de Uso Público en la manzana destinada a usos comerciales.

La definición de las etapas se realiza de acuerdo con el plan de comercialización que establezca el urbanizador, debiendo incluirse obligatoriamente en

la primera etapa las obras correspondientes a las viviendas de interés social y la ejecución de las obras de infraestructura de desagües pluviales establecidos en la ordenanza.

## **Palos Verdes**

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 16/3/2011 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y Barrio Palos Verdes S R L, representada por el Sr. Maximiliano Martín Mondino en carácter de apoderado, para el inmueble empadronado en la Sección 14<sup>a</sup>, S/M, Gráfico 2, S/D 10, 11, 12 y 13.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor quedó comprometido a donar tierras para espacio público por el equivalente al 25% de la superficie. Cabe señalar que dentro de la Ordenanza N° 8885/11 se modifica la Zona IV en la que se encuentra Palos Verdes, pasando de uso no urbanizable (rural) a integración urbano-rural (residencial).

En relación con la infraestructura, se comprometió a ejecutar la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etcétera) aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias. Esto comprende la ejecución del parque público contiguo al Bosque de los Constituyentes

Por compensación por mayor aprovechamiento generado por el cambio normativo que impulsa este plan de detalle, el urbanizador se comprometió a pagar un monto equivalente al siguiente valor de referencia: cuarenta cuadras de pavimento asfáltico según estructura tipo que se licita en pliegos oficiales de la Secretaría de Obras Públicas. Este se distribuirá del siguiente modo: 50% a la ejecución del pavimento de las primeras 20 cuadras del barrio Ludueña (fuera del emprendimiento) y 50% al fondo especial creado por el Plan Especial Parque Habitacional Bouchard.<sup>7</sup>

La ejecución de infraestructura aún se encuentra pendiente de término, y sí se finalizó en octubre de 2014 la ejecución de las 20 cuadras de pavimento fuera del emprendimiento.

---

<sup>7</sup> Dicho fondo tiene como fin resolver las diferentes problemáticas habitacionales y sociales presentes en el “Área especial de desarrollo del hábitat y promoción de los emprendimientos productivos, sociales y solidarios de baja y mediana escala”.

## **Casino Rosario**

El Convenio Urbanístico se formalizó a través de un Acta acuerdo de fecha 7/8/2006 entre la Municipalidad de Rosario, representada por el intendente Miguel Lifschitz y Casino Club S. A., representada por el Sr. Cristóbal López, para el inmueble empadronado en la Sección 5ª, S/M, Gráfico 29, S/D 2. Cabe señalar que no se pudo acceder al documento oficial por el pedido expreso de confidencialidad del emprendedor a los funcionarios públicos.

Por la Ordenanza de urbanizaciones N° 6492/97, el emprendedor debía donar al Fondo municipal de tierras el equivalente al 15% de la superficie, es decir, 10.650 m<sup>2</sup>. Esto tenía como destino la generación de un parque lindero al emprendimiento.

En relación con la infraestructura, el desarrollador se compromete a ejecutar la Av. Batlle y Ordóñez entre Moreno y Bv. Oroño, Moreno entre Batlle y Ordóñez y colectora de Av. Circunvalación de acuerdo con el proyecto que elaboraron las reparticiones técnicas del municipio. También la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (desagües pluviales, cloacas, veredas e iluminación) en acuerdo con la Municipalidad y las empresas prestatarias.

La totalidad de las obras mencionadas fueron ejecutadas por el desarrollador en el año 2009, y se realizaron las donaciones para el Fondo Municipal de Tierras.

Al no establecerse cambios normativos, el Municipio no solicita al desarrollador aporte en concepto de compensación por mayor aprovechamiento urbanístico. Cabe señalar que el funcionamiento de casinos en la ciudad de Rosario se estableció anteriormente con la Ordenanza N° 7505/03, modificatoria del Código Urbano.

## **Las inversiones privadas comprometidas**

Una de las potencialidades más esgrimidas respecto a los convenios urbanísticos es la de poder acordar con el sector público inversiones privadas que redundarían en nuevos desarrollos urbanos, y adicionalmente en una importante masa de recursos para obras de infraestructura que el municipio debería realizar. Es por ello que se pretende estudiar las inversiones privadas comprometidas a través de los convenios urbanísticos de: Puerto Norte, Casino Rosario S. A., Parque Habitacional Ludueña, Parque Habitacional Newbery y Palos Verdes.

**Cuadro 1. Resumen de las inversiones privadas comprometidas (expresadas en dólares)**

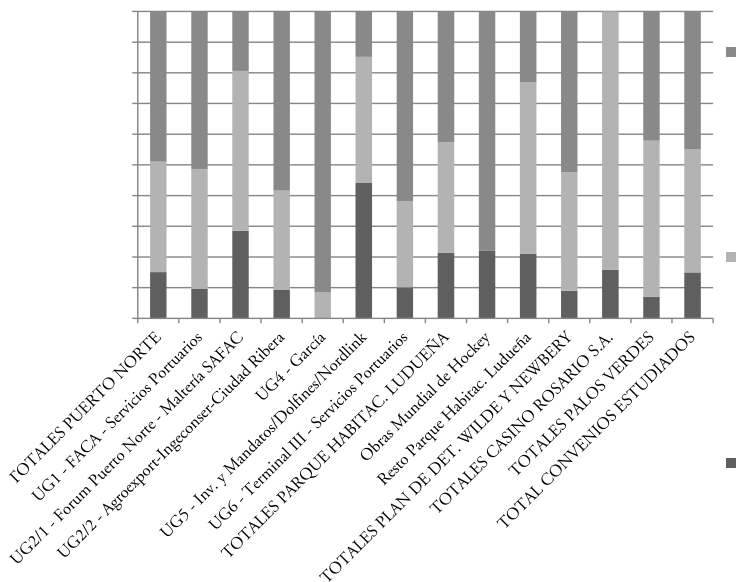
	Por ordenanza de urbanizaciones		Compensación por mayor aprov. urb.	Inversión privada total
	Ingreso de tierras o Fondo Mun. de Tierras	Ejecución de infraestructura		
<b>Totales Puerto Norte</b>	<b>5.518.615,17</b>	<b>13.199.105,16</b>	<b>17.919.390,26</b>	<b>36.637.110,58</b>
UG1 - FACA - Servicios Portuarios	1.322.955,69	5.366.231,75	7.044.826,25	13.734.013,69
UG2/1 - Forum Puerto Norte - Maltería SAFAC	1.183.697,20	2.163.157,21	803.772,12	4.150.626,53
UG2/2 - Agroexport- Ingeconser-Ciudad Ribera	455.574,22	1.566.335,10	2.836.842,79	4.858.752,10
UG4 - García	-	126.598,63	1.371.140,68	1.497.739,31
UG5 - Inv. y Mandatos/Dolfines/ Nordlink	1.690.996,00	1.574.922,24	567.368,56	3.833.286,79
UG6 - Terminal III - Servicios Portuarios	865.392,07	2.401.860,22	5.295.439,87	8.562.692,16
<b>Totales Parque Habitac. Ludueña</b>	<b>2.474.098,95</b>	<b>4.162.492,96</b>	<b>4.922.944,06</b>	<b>11.559.535,98</b>
Obras Mundial de Hockey	902.984,11	-	3.200.190,67	4.103.174,78
Resto Parque Habitac. Ludueña	1.571.114,84	4.162.492,96	1.722.753,39	7.456.361,19
<b>Totales Plan de Det. Wilde y Newbery</b>	<b>384.188,09</b>	<b>1.645.775,48</b>	<b>2.236.088,36</b>	<b>4.266.051,93</b>
<b>Totales Casino Rosario S. A.</b>	<b>471.951,09</b>	<b>2.498.596,48</b>	-	<b>2.970.520,76</b>
<b>Totales Palos Verdes</b>	<b>478.821,36</b>	<b>3.469.964,27</b>	<b>2.872.122,90</b>	<b>6.820.908,41</b>
<b>Total convenios estudiados</b>	<b>9.327.674,66</b>	<b>24.975.934,35</b>	<b>27.950.545,58</b>	<b>62.254.127,66</b>

Fuente: elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento.

La lectura del cuadro 1 evidencia que los convenios urbanísticos permitieron la movilización de 62 millones de dólares destinados hacia el desarrollo urbano de la ciudad. El 55% corresponde a ingresos de tierras al Fondo Municipal de Tierras y ejecución de infraestructura, en el marco de la Ordenanza de

urbanizaciones, y el 45% corresponde a la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico, elemento novedoso de los convenios urbanísticos bajo estudio (aproximadamente, 28 millones de dólares).

**Gráfico 1. Distribución porcentual del total de las inversiones privadas comprometidas**



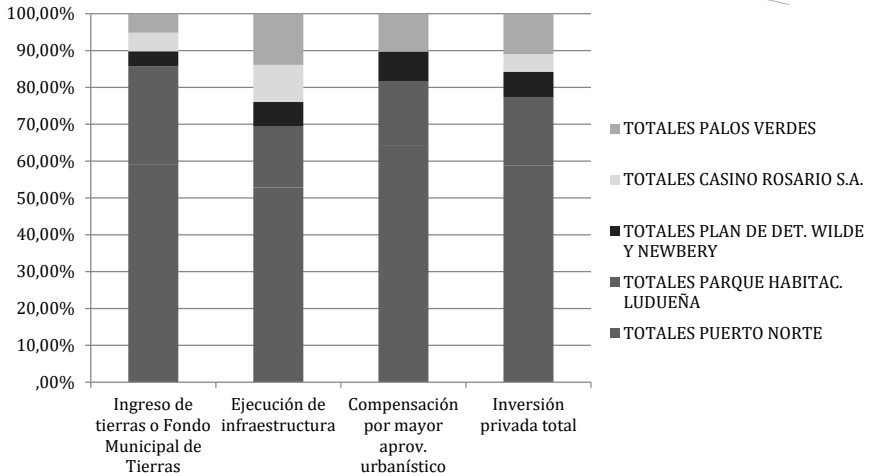
Fuente: elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento.

En función del gráfico 1 se puede apreciar una estructura promedio de alrededor de un 15% de la inversión privada destinada al ingreso de tierras o al Fondo Municipal de Tierras, un 40% destinado a ejecución de infraestructura y un 45% en concepto de compensación por mayor aprovechamiento urbanístico.

Por fuera de esta estructura promedio se destacan el Casino Rosario S. A., que tuvo un mayor peso de la ejecución en infraestructura en reemplazo de la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico. Dentro del emprendimiento Parque Habitacional Ludueña, en las obras para el Estadio Mundialista de Hockey se destaca la mayor inversión privada por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico, mientras que en el resto del desarrollo la ejecución de infraestructura está por encima de la media con una menor compensación. En

lo que refiere a Puerto Norte, mientras las UG2/2, UG4 y UG6 invierten una mayor proporción en compensación por mayor aprovechamiento urbanístico, las UG5 y UG2/1 implicarán una mayor proporción de ingreso de tierras o al Fondo Municipal de Tierras (y en el caso de la UG2/1 también una proporción de ejecución de infraestructura algo superior al promedio). Palos Verdes implicaría una ejecución de infraestructura algo mayor a la media, compensada con un menor ingreso de tierras.

**Gráfico 2. Distribución porcentual de la inversión privada comprometida**



Fuente: elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento.

Por escala y por su característica de representar un agregado de convenios urbanísticos, se destaca Puerto Norte, que implicó compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico de casi 18 millones de dólares y representa el 58,9% de la inversión privada movilizada a través de estos convenios urbanísticos. Le siguen en envergadura el Parque Habitacional Ludueña con el 18,6% de la inversión privada y Palos Verdes con el 11% de la inversión privada acordada (ver gráfico 2).

## Conclusiones

A partir de la recuperación económica y de la construcción post 2002, la Municipalidad de Rosario emplea los convenios urbanísticos como una herramienta para hacer operativas las distintas intervenciones en los grandes proyectos. Esto fue posible por la Ordenanza de Urbanizaciones N° 6492/97, concebida con una idea de justicia urbana, y luego con un acuerdo entre el Lincoln Institute y la Municipalidad, en el que se incorpora el concepto de recuperación de plusvalías urbanas.

El análisis de los cinco convenios urbanísticos de gran escala implementados en la ciudad evidencia una fuerte heterogeneidad en los desarrolladores privados, el perfil de los proyectos, los tiempos de negociación, los plazos de ejecución de los emprendimientos, y la optimización por parte de la gestión municipal.

El instrumento se ha ido modificando y perfeccionando con su aplicación en el tiempo, culminando con la sanción de la Ordenanza N° 8973/12 que establece la regulación específica de los convenios para planes especiales o de detalle. Esta incorpora la instancia de la participación mediante la convocatoria de audiencias públicas. Pese a ello, no se han llevado a cabo nuevos convenios significativos con posterioridad a su sanción.

Otra de las modificaciones que se produjo a la par de la propia experiencia tuvo como objetivo solucionar la falta de precisión en el anteproyecto de las obras de infraestructura y equipamiento urbano durante las dos primeras etapas mencionadas por González, es decir, entre los años 2005 y 2009 inclusive. En la actualidad, los convenios se firman sobre anteproyectos más detallados y presupuestos ajustados. En cuanto a la accesibilidad de la información (Ordenanzas N° 8536/10 y N° 8973/12) esta no se encuentra disponible en la web. Ello implicó la necesidad de solicitar a funcionarios de la Secretaría de Planeamiento copias de las actas acuerdo e información sobre los grados de avance, completando el estudio con los datos obtenidos de una presentación de Levin (2010).

Teniendo en cuenta que la falta de recursos económicos propios de los gobiernos locales es una de las características de las mayorías de las ciudades latinoamericanas, los acuerdos desarrollados permitieron ampliar la cantidad de obras públicas realizadas y hacer frente a algunas demandas vinculadas a la vivienda social y equipamiento, por un municipio de escala intermedia. Sin embargo, la inversión privada total motorizada a través de estos convenios durante varios años apenas supera el gasto de la Secretaría de Obras Públicas



Municipal en el período fiscal 2013, y a su vez representa un 15,6% de los recursos de origen municipal en dicho período fiscal.

El instrumento convenio urbanístico como herramienta de gestión es replicable, dado que permite concertar y consensuar inversiones con los desarrolladores privados. Sin embargo, si se piensa como una herramienta de redistribución de plusvalías urbanas se debería dejar de usar las compensaciones como obras complementarias a estos nuevos desarrollos urbanos y entenderla como un instrumento de gran potencial redistributivo, aún sin desarrollar. Dichos acuerdos no se realizaron en un contexto de recesión, sino de una importante recuperación de la actividad de la construcción, por lo que pudieron ser pensados con una finalidad claramente redistributiva.

Por último, las transformaciones urbanas, la dinámica inmobiliaria y la permanente actualización normativa local continúan modificando la configuración de la ciudad. En consecuencia, el presente estudio debe extenderse en trabajos posteriores.

## Bibliografía

- Barenboim, Cintia (2011). “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n° 7, pp. 31-41.
- (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario*. Buenos Aires: Teseo.
- Fundación Banco Municipal de Rosario (2012). *Informe: Análisis de la superficie autorizada para construcción en Rosario según Distritos Municipales. 2006-2011*, Rosario.
- Levin, Mirta (2010). “Convenios urbanísticos. La experiencia de Rosario”. III Evento Regional. Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales, Santa Fe. Disponible en [www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf](http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf) (recuperado en 2014).
- (2011). “Los grandes proyectos urbanos. La experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina”. *Café de las Ciudades*, n° 119. Disponible en [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_119.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm)

- Lungo, Mario (2004). *Grandes proyectos urbanos. Una visión en general*. El Salvador: Lincoln Institute of Land Policy.
- Municipalidad de Rosario (2011). “Aportes privados por más de 350 millones en planes urbanísticos”. Disponible en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias.do?accion=imprimir&cid=19100> (recuperado en 2014).
- Reese, Eduardo (2005). “Políticas públicas. Normativas y mercados de suelo”. En Basualdo, José Luis (comp.), *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes*. Corrientes: Instituto de Vivienda.
- Smolka, Martim (2007). *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy-Municipalidad de Rosario.

# Capítulo 12

## O bairro Santa Tereza em Belo Horizonte (Brasil)

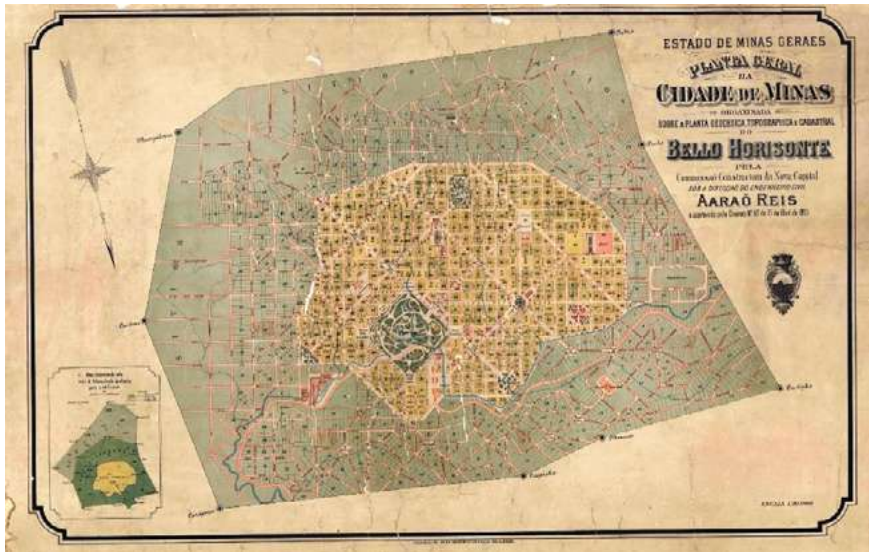
Transformações urbanas, valores e políticas públicas  
de patrimônio cultural e planejamento urbano

*Maria Leticia Silva Ticle*

### **Introdução: Belo Horizonte e bairro Santa Tereza**

O bairro Santa Tereza, um dos mais antigos da cidade, está localizado na região leste de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, um dos estados da região sudeste do Brasil. A cidade foi planejada e construída em fins do século XIX, sua inauguração oficial data de 12 de dezembro de 1897 com o nome de Cidade de Minas. Sob o discurso da modernidade e da República, o plano urbano de Belo Horizonte foi projetado pelo engenheiro Aarão Reis e sua comissão construtora levando em consideração ideias de organização e progresso. A planta da cidade era então dividida entre zonas urbana, suburbana e rural, como pode ser observado na mapa 1.

## Mapa 1. Planta Geral da Cidade de Minas



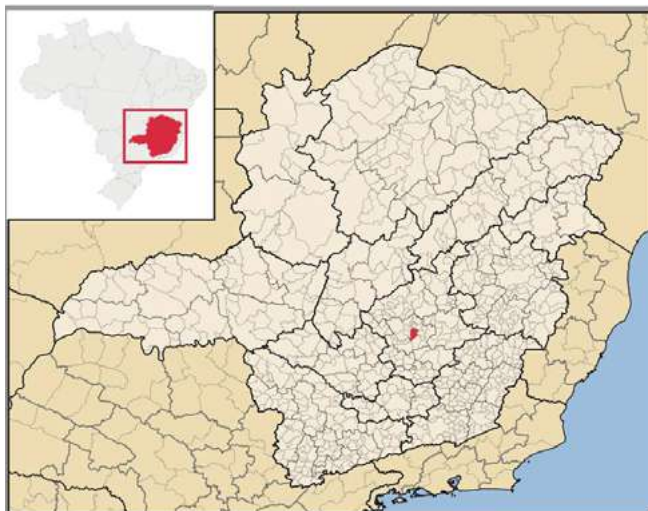
Fonte: Arquivo Público Mineiro, s/d.

A então zona urbana, circundada pela Avenida do Contorno (região em amarelo), possui traçado geométrico de ruas e avenidas que se entrecruzam nos sentidos vertical, horizontal e diagonal. Abrigava praças, um Parque Municipal (hoje reduzido a um terço de sua área original) e tinha na Avenida Afonso Pena seu eixo principal, conduzindo o olhar no sentido norte sul para a Serra do Curral, moldura natural da cidade. A zona suburbana (região em verde), dividida em seções, estava em torno da zona urbana. Seu planejamento era menos rígido, destinada à expansão que a cidade sofreria, mas ainda assim suas ruas e lotes foram minimamente planejados e estruturados. A zona rural (região não demarcada e que extrapolava a zona suburbana) era destinada a abrigar sítios produtores agrícolas que tinham como função o abastecimento da nova capital do estado. Já em 1896, ano seguinte à aprovação da planta, foi aprovada a instalação de colônias agrícolas também nas zonas suburbanas.

A Colônia Agrícola Ribeirão da Matta, posteriormente Américo Werneck, daria origem a alguns dos bairros mais antigos da cidade, dentre eles Santa Tereza (Góes, 1999). Uma porção da área ocupada pelo que é o bairro hoje se encontrava na sétima seção suburbana e em uma parte da zona rural de Belo Horizonte. Torna-se oficialmente um bairro em 1928, tendo tido diversas outras denominações ao longo das três primeiras décadas da cidade.

Santa Tereza foi ocupado por imigrantes europeus que vieram trabalhar na construção da cidade, por operários, militares, comerciantes e funcionários públicos. Seu perfil não se modificou consideravelmente ao longo do século XX, sendo um bairro primordialmente residencial de classe média e classe média baixa. Suas construções são simples, muitas delas que datam das primeiras décadas de sua ocupação, seguindo tendências do estilo Eclético e do estilo *Art Déco*, ainda que adaptadas e apropriadas livremente pelos proprietários dos imóveis. Boa parte de suas ruas possui calçamento em pedras paralelepípedos, conhecido também como calçamento em *pé de moleque*. Abriga quatro praças, a igreja matriz da Paróquia de Santa Teresa e Santa Teresinha, o 16º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais e o Colégio Tiradentes. É delimitado por uma linha férrea, pelo Ribeirão Arrudas e pela Avenida do Contorno, o que lhe garantiu certo isolamento ao longo de sua história e auxiliou na manutenção de muitas de suas características. Até a década de 1990, quando a construção de um viaduto ligando-o a um bairro vizinho e a instalação de uma estação de metrô abriram consideravelmente o bairro para se tornar um possível local de passagem (Baggio, 2005).

## Mapa 2. Localização do bairro Santa Tereza em Belo Horizonte



Fonte: Wikipedia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MinasGerais\\_Municip\\_BeloHorizonte.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MinasGerais_Municip_BeloHorizonte.svg)  
Acesso em: 5 de maio de 2016.

O bairro é, ao mesmo tempo, essencialmente residencial e também considerado pela população da cidade de Belo Horizonte reduto cultural e boêmio da capital. A memória de seus moradores (antigos e recentes), os elementos que conformam sua paisagem (os mais relevantes citados acima) e o discurso midiático ajudaram a forjar o imaginário coletivo que sustenta as principais características de um bairro tido como tradicional – a ambiência interiorana, os hábitos de convivência e vizinhança, o ar cultural e a boemia. Esse imaginário é sustentado hoje pelo próprio bairro, palco de festas em suas ruas, reduto de mais de setenta bares e restaurantes, pela horizontalidade da paisagem, pelos moradores e frequentadores que mantêm hábitos de sociabilidade bastante próximos e estreitos, pelos movimentos e associações populares.

**Foto 1. Praça Duque de Caxias e Matriz de Santa Teresa e Santa Teresinha**



Fonte: Acervo pessoal, 2014.

A difusão e valorização dessas características aliada às novas vias de acesso ao bairro fizeram com que o mercado imobiliário se voltasse pela primeira vez com certa intensidade para Santa Tereza, bairro pericentral que até então havia sido relativamente pouco explorado pelo segmento (Souza, Cajazeiro e Soares, 2012). As pressões do mercado culminaram com a inclusão do Santa Tereza

como Zona de Adensamento Preferencial (ZAP) nos estudos que estavam sendo conduzidos para a elaboração de um novo Plano Diretor do município de Belo Horizonte em 1995.

A concomitante proximidade de Santa Tereza ao Centro, à região hospitalar e à Savassi (áreas já saturadas), tornou-o um espaço bastante vulnerável aos interesses do capital imobiliário, vulnerabilidade reforçada com a sua classificação de ZAP (Zona de Adensamento Preferencial) proposta inicialmente pelo Plano Diretor (Baggio, 2005: 153).

Moradores e frequentadores do bairro perceberam o quanto as transformações urbanas alterariam profundamente a vida e o caráter do lugar, a paisagem e a vida de Santa Tereza, decorrentes do adensamento trazido pelo interesse do mercado imobiliário. Houve grande mobilização em defesa dos hábitos de sociabilidade típicos de uma cidade pequena, como uso frequente da rua e dos espaços públicos para lazer e momentos de encontro, circulação a pé e manutenção de certo isolamento do bairro, além da preservação arquitetônica, que contribuem para todas essas características. No ano seguinte, estabeleceu-se um forte movimento de resistência e importante canal de participação popular –Movimento Salve Santa Tereza–, principalmente no que se referia à inclusão do Santa Tereza no Plano Diretor como ZAP e a pressão do movimento reverteu a situação.

**Foto 2. Bar do Orlando, um dos mais antigos de Santa Tereza**



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

## **Políticas públicas no bairro e Mercado Distrital de Santa Tereza**

No ano de 1996, como conquista do Movimento Salve Santa Tereza, de caráter popular, em defesa do bairro contra sua verticalização e descaracterização, a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte (LPOUS-Lei Nº 7.166/96, modificada pela 8.137/2000 e novamente pela 9.959/2010) foi modificada para a inclusão do bairro como Área de Diretrizes Especiais (ADE) “em função das características ambientais e da ocupação histórico-cultural” (Belo Horizonte, 1996, 2000). A ADE é um sobre zoneamento que visa garantir o uso primordialmente residencial do bairro em função de suas características ambientais e de sua ocupação histórico-cultural, com algumas restrições construtivas e de ocupação (coeficiente de aproveitamento, quota e permeabilização mínima do terreno, altimetria, volumetria, afastamento) que visam respeitar seus parâmetros urbanísticos e de gestão urbana.

No entanto, a ADE não se mostrou como instrumento suficiente para conter a valorização imobiliária, aparentemente aumentando a procura pelo bairro por construtoras e comerciantes devido a seus atributos interiorano e cultural (Souza *et al.*, 2012). O número de residências multifamiliares recrudesciu e as antigas casas de um ou dois pavimentos se viram valorizadas, causando impacto real em sua paisagem e ambiência. Quando aplicada de maneira isolada a ADE não cumpre papel de preservação do patrimônio porque é genérica, ainda que tenha contribuído para garantir, em certa medida, traços da paisagem do bairro, como ambiência e sociabilidade e ainda o casario das décadas de 1920 e 1930 (Baggio, 2005). No entanto, a legislação poderia se mostrar mais eficiente para salvaguardar as características do bairro e sua qualidade de vida caso houvesse maior diálogo com as premissas de preservação do patrimônio cultural.

Há alguns anos o bairro vem passando por momentos de efervescência e movimentação social devido a certos movimentos que vêm acontecendo na cidade. A orientação da atual administração da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)<sup>2</sup> é voltada para a privatização dos serviços e do espaço público urbano através de uma política de parcerias público privadas, operações urbanas consorciadas, coibição de manifestações coletivas de cunho político e cultural, permissão de fechamento de praças e parques para realização de eventos privados, dentre outras ações.

---

<sup>2</sup> Gestão 2008/2012, reeleita para a gestão 2012/2016.



Uma delas diz respeito ao Mercado Distrital de Santa Tereza, que funcionou entre os anos de 1970 e 2007. O Mercado foi construído no local onde esteve instalado por cinquenta e quatro anos o Hospital do Isolado, centro de tratamento de doenças infecto-contagiosas e respiratórias referência em Belo Horizonte. É recorrente que novas funções e significados sejam atribuídos a espaços estigmatizados, utilizando representações simbólicas para alterar a imagem daquele lugar na cidade. A demolição do prédio do hospital e a construção de um mercado, geralmente associado à cultura local e ao cotidiano de uma região, é bastante significativa e marca a história e a função social da nova edificação.

Tendo sido desativado pela PBH em 2007, a trajetória do antigo Mercado Distrital é marcada por disputas e embates entre poder público e comunidade. A primeira providência após o fechamento e desocupação do Mercado foi a tentativa de transformá-lo em sede da Guarda Municipal. A reação popular contrária foi extremamente forte e não houve como rejeitá-la. A mudança radical do uso de um espaço tido como tradicional e agregador dos moradores –comerciantes e clientes– causou bastante estranheza e não foi bem aceita pela comunidade de Santa Tereza, que através de movimentos e associações resistiu à mudança e se colocou como defensora do Mercado. Foi comprovada a incompatibilidade do uso do espaço pela sede da Guarda Municipal de acordo com o Plano Diretor de 1996 e com a LOPOUS (Araújo e Castriota, 2007).

A PBH não se mostrou, no entanto, disposta a dialogar com a sociedade civil representada pela Associação de Moradores. Mesmo assim, foi organizado um plebiscito para compreender melhor quais eram os desejos e anseios da comunidade de Santa Tereza para o espaço do Mercado. Mais de 90% dos votantes era a favor da manutenção do lugar para uso comunitário e a PBH acabou por reconhecer a legitimidade do processo e desistir da instalação da sede da Guarda Municipal. Foi colocada a abertura do diálogo por parte da Prefeitura e a Associação de Moradores preparou um projeto concreto para ser apresentado (Araújo e Castriota, 2007).

Após anos de negociações, idas e vindas e projetos nunca implementados, a questão do Mercado Distrital de Santa Tereza se mantinha parada e, aparentemente, sem solução. O envolvimento dos moradores do bairro desde o princípio e o real desejo de manter ali um lugar de convivência demonstram a importância e a força da participação popular nas tomadas de decisão. Ainda que o Mercado continuasse desocupado, a insatisfação quanto ao destino que a PBH queria dar a ele de maneira arbitrária foi detida a tempo.

Alguns anos depois, mais precisamente em 2013, o Movimento Salve Santa Tereza se rearticulou em função de um novo anúncio por parte da

PBH para destinação do espaço do antigo Mercado. A cessão de um espaço público e de vocação primariamente sociocultural para uma entidade privada, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), que pretendia instalar uma escola automotiva no espaço, não foi bem recebida. As transformações urbanas que uma escola do porte previsto pelo projeto acarretariam ao bairro passam pelo aumento do fluxo de pessoas e veículos, desarticulando ainda mais a ambiência característica do bairro Santa Tereza; pelo desrespeito a legislação urbanística que delimita o bairro enquanto ADE; ao patrimônio cultural, com a ocupação pelo setor privado de um espaço público que deveria ser de fruição da população. Rearticulado e com grande apoio popular, o Movimento Salve Santa Tereza trabalhou em prol de um projeto para o Mercado e se manteve firme em sua posição contra a cessão do espaço para a FIEMG.

Ao longo de quase dois anos foram espalhadas faixas de protesto por todo o bairro e nos bairros vizinhos, panfletos explicativos foram distribuídos, assinaturas recolhidas contra a ocupação do Mercado pela FIEMG e ação arbitrária da PBH. O Movimento realizou pesquisas focais para envolver um número cada vez maior de moradores e entender suas demandas, necessidades e desejos, que apontavam para o uso público e de atendimento à comunidade. O projeto Mercado Vivo, depois Mercado Vivo Mais Verde foi desenvolvido levando em consideração cinco pontos levantados pela própria comunidade: comércio, com a presença de abastecimento hortifrutigranjeiro e secos e molhados; serviços, como caixas eletrônicas e correios; lazer e convivência, com a reutilização de parte do estacionamento como praça pública; formação profissional, aproveitando a vocação gastronômica do bairro para ofertar cursos na área; espaços para oficinas de arte e artesanato, devido a forte presença de artistas e artesãos que moram e possuem ateliês no bairro. Ainda assim, a cessão para a FIEMG se manteve e o projeto da escola automotiva continuava garantido e legitimado por Estudos de Impacto de Vizinhança contratados pela própria Federação, ainda que contrariando as diretrizes da ADE.

**Foto 3. Vista intramuros do Mercado Distrital desativado**



Fonte: Acervo pessoal, 2014.

A situação do antigo Mercado levou a outro projeto ainda mais abrangente de política pública voltada para a preservação do bairro. Foi proposto pelo Movimento Salve Santa Tereza, que entrou com pedido de proteção cultural do bairro como um todo na Diretoria de Patrimônio Cultural (DIPC) do município. Após meses de estudos e pesquisas por parte da DIPC, no início do mês de março de 2015 o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH) aprovou por aclamação a proteção do Conjunto Urbano Santa Tereza,<sup>3</sup> incluindo-o na agenda preservacionista da municipalidade. O dossiê apresenta pesquisa referente à história e aspectos particulares do bairro, indicando diretrizes construtivas e de alteração dentro de perímetro pré-determinado e por meio do instrumento do tombamento<sup>4</sup> de diversos bens, dentre eles o imóvel do antigo Mercado Distrital.

---

<sup>3</sup> A delimitação de conjuntos urbanos é uma das referências de atuação da DIPC no que tange à proteção do patrimônio cultural, caracterizando-os como “áreas polarizadoras, onde são encontradas *ambiências, edificações ou mesmo conjunto de edificações que apresentam expressivo significado histórico e cultural*. Esses espaços destacam-se por desempenharem uma função estratégica e simbólica na estruturação e compreensão do espaço urbano e de suas formas de ocupação. (Belo Horizonte, s/d, grifos meus).

<sup>4</sup> O tombamento é um instrumento jurídico utilizado no Brasil com a função de salvaguardar bens culturais tangíveis, móveis ou imóveis, reconhecendo-os como patrimônio cultural. É aplicado por meio de decreto-lei, que pode ser de âmbito municipal, estadual ou federal.

**Foto 4. Muro do Mercado Distrital desativado: desaprovação quanto à ocupação do espaço pela FIEMG**



Fonte: Acervo pessoal, 2014.

A força da proteção do Conjunto Urbano, já efetivado, e do instrumento do tombamento, ainda que apenas em fase de indicação, foi sentida alguns dias depois da ampla divulgação na mídia. A FIEMG anunciou a desistência da instalação da escola automotiva e mais uma vitória foi comemorada pelo Movimento Salve Tereza e seus apoiadores, preocupados em garantir a boa qualidade de vida e o uso coletivo dos espaços públicos do bairro. No entanto, a questão da ocupação do Mercado continua em aberto e os canais de comunicação com a PBH se mantêm restritos e pouco participativos.

A PBH anunciou no princípio do mês de abril de 2015, em diversos veículos de comunicação, nova parceria para ocupação do Mercado Distrital de Santa Tereza, sem ao menos buscar algum diálogo prévio com a comunidade do bairro, comprovadamente participativa e ativa nesse e em outros aspectos. Em projeto com o consulado do Senegal em Belo Horizonte e representantes e artistas do Movimento Negro da cidade, foi divulgada a implantação de um Centro de

Cultura Africana ou Centro de Referência da Cultura Negra ou Museu Afro Brasileiro<sup>5</sup> no espaço do Mercado desativado. O Movimento Salve Santa Tereza entrou em contato com as partes envolvidas no projeto e uma reunião foi agendada para que as ideias sejam discutidas, articuladas e negociadas. A intenção é reafirmar o caráter popular do Movimento e a necessidade de diálogo com a sociedade antes da tomada de qualquer decisão definitiva acerca do Mercado. Existe uma demanda da comunidade para uso daquele espaço, articulando interesses e valores sociais e há ainda o caráter de resistência contra os interesses do capital especulativo que o bairro vem demonstrando ao longo de sua história.

Originalmente, este artigo foi escrito e apresentado em abril de 2015. Desde então e até seu envio para publicação em maio de 2016, o antigo Mercado Distrital de Santa Tereza se mantém como objeto de discussão entre comunidade e poder público. Atualmente, a Fundação Municipal de Cultura da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte está à frente do processo de ocupação como gestora, em diálogo com o Movimento Salve Santa Tereza, com a Associação Comunitária do Bairro Santa Tereza, com a comunidade do bairro como um todo e articulada com a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Foi formada uma Comissão Consultiva, composta por moradores e agentes públicos, que acompanha os estudos para reformas do espaço, as demandas e projetos articulados a partir delas.<sup>6</sup>

## **Considerações: valores urbanos**

No interior das cidades modernas emergem alguns territórios que conformam padrões sócio espaciais muito próprios. São lugares que se afirmam pela diferença ou oposição às imposições rígidas da vida urbana –tão marcada pelas determinações dos valores de troca– caracterizando-se como exemplos de resistência ao processo mais amplo de transformação das cidades. Estes espaços, de maneira geral, são carregados de significados históricos, simbólicos e afetivos, assumindo uma determinada personalidade e tornando-se, por conseguinte, singulares (*Belo Horizonte*, 2015).

---

<sup>5</sup> Os veículos de comunicação utilizaram termos variados para referir-se ao projeto, visto que ainda não há nada concreto ou definitivo.

<sup>6</sup> A discussão pode ser acompanhada de perto pelos seguintes canais: Portal Santa Tereza Tem <http://www.santaterezatem.com.br/?s=mercado&cat=0&Submit=Procurar>; Fanpage no Facebook do Movimento Salve Santa Tereza: <https://www.facebook.com/Salve-Santa-Tereza-381632345284758/?fref=ts>.

Henri Lefebvre (1969) discute as modificações da forma das cidades e as modificações das relações sociais urbanas sob a ótica dos valores. A contemporaneidade tem se deparado com cidades transformadas em bens de consumo, geridas como empresas e voltadas para o lucro em detrimento dos usos coletivos possíveis de seus espaços. É o valor de uso sendo substituído paulatinamente pelo valor de troca. O bairro Santa Tereza mantém relações sociais que, aparentemente, ultrapassam as relações de consumo.

A obsolescência programada do espaço urbano praticada pela atual gestão da PBH e percebida na trajetória recente do imóvel do antigo Mercado Distrital de Santa Tereza impacta os moradores do bairro, conscientes da ação do capital na cidade. O abandono deliberado leva à cessão dos espaços para a iniciativa privada, cerceando a fruição comum e o direito que todos os cidadãos têm à cidade. Em Santa Tereza, essas atitudes levaram a sociedade civil a se manter organizada e ativa na defesa dos valores de uso daquele lugar. A resistência cultural é histórica e, recentemente, se tornou possível pela compreensão das potencialidades das políticas públicas do patrimônio cultural para além da simples monumentalização. A preservação das temporalidades particulares do bairro, de seu caráter, paisagem, ritmo e modos de vida são forte ao ponto de restringir, ainda que minimamente, as dinâmicas do capital.

Os valores preponderantes em Santa Tereza ainda são aqueles voltados para os interesses do próprio bairro, seus moradores e usuários em geral. O desejo é manter e estimular a vida urbana, não conduzida, mas garantida pelo poder público. No entanto, a PBH demonstra não corroborar com esses valores e a cada ação deixa entrever o desejo de lucro e os valores de troca acima dos simbólicos. As subjetividades do Santa Tereza, sua manutenção adaptativa no decorrer do século XX e seu amplo reconhecimento foram essenciais para que a aprovação do Conjunto Urbano se desse com unanimidade no CDPCM-BH. E serão essas mesmas subjetividades que irão auxiliar no respeito e na fiscalização por parte da sociedade civil das diretrizes de proteção.

No entanto, a proteção do Conjunto Urbano que veio completar o papel da ADE ainda não é suficiente para que o caráter do bairro seja mantido. É preciso que as políticas de patrimônio sejam compreendidas e articuladas de forma permanente com as políticas de planejamento urbano. No caso de Belo Horizonte e, especificamente do Conjunto Urbano Santa Tereza, o monitoramento do tráfego de veículos foi um ponto pensado em parceria entre a Fundação Municipal de Cultura (que abriga a Diretoria de Patrimônio Cultural) e a Secretaria de Planejamento Urbano. É preciso ir além. Em longo prazo e em outros pontos da cidade a falta de um planejamento e gestão que observem a

cidade como um organismo que deve ser tratado a partir de uma visão holística irão minar a memória e soterrar a história da cidade construção a construção, bairro a bairro. Privar os lugares de suas tradições, retirar deles as subjetividades e singularidades é violento e representa a vitória do capital sobre os demais valores simbólicos das relações sociais humanas.

Lefebvre cita três tipos de urbanismo, aquele dos homens de boa vontade, o dos administradores ligados ao setor público e o dos promotores de venda. Para que o crescimento não se dê simplesmente pelo crescimento, reafirmando a vocação belorizontina para os ideais vazios de republicanismo e de progresso persistentes desde sua concepção, o planejamento urbano não se pode deixar guiar pelos últimos, os que tratam a cidade como mercadoria. Tampouco as políticas de patrimônio, estejam elas associadas ou não a esse planejamento. A cidade é um nível de realidade social e os processos gerais não se desenrolam acima dela, mas entremeados nas relações imediatas (Lefebvre, 1969). Compreendendo a cidade como Lefebvre, os administradores públicos devem sempre ter em consideração que a cidade só o é de fato em função dos próprios homens de boa vontade; a cidade é o ser humano, é a vida que pulsa em cada rua, em cada edificação, praça ou calçamento. A forma não faz sentido sem a existência humana, esta, por sua vez, não se dá sem o meio que a abriga e sem todas as subjetivações que se fazem deste mesmo meio.

## **Bibliografia**

- Araújo, Guilherme Maciel e Castriota, Leonardo Barci (2007). “Um capítulo da preservação em Belo Horizonte: o destino do mercado de Santa Tereza”. *Revista Fórum*, vol. 0, nº 0 –Cadernos de Trabalho– Edição Especial-Belo Horizonte.
- Baggio, Ulysses da Cunha (2005). *A luminosidade do lugar - circunscrições intersubjetivas do uso de espaço em Belo Horizonte: apropriação e territorialidade no bairro de Santa Tereza*. Tese Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Belo Horizonte (2015). *Diário Oficial do Município*, PBH, ano XXI, Edição nº 4761, Março, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.
- Castriota, Leonardo Barci (2009). *Patrimônio Cultural: conceitos, políticas, instrumentos*. São Paulo: Annablume-Belo Horizonte: IEDS.

- Garcia, Luiz Henrique Assis (2006). *Na esquina do mundo: trocas culturais na música popular brasileira através da obra do Clube da Esquina (1960-1980)*. Tese Doutorado, Departamento de História da Faculdade Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Góes, Luis (1999). *Portal do tempo: reminiscências do bairro de Santa Tereza dos “Anos Dourados”*. Belo Horizonte: O autor.
- Ferreira, Maria das Graças (org.) (2005). “Plano preliminar para o bairro Santa Tereza: Diagnóstico parcial e diretrizes preliminares relativos a meio físico, infraestrutura sanitária e imagem urbana”. Belo Horizonte: Relatório técnico (Disciplina de graduação), Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Lefebvre, Henri (1969). *O direito à cidade*. São Paulo: Documento.
- Neves, Libério (2010). *BH: A Cidade de Cada um. Santa Tereza*. Belo Horizonte: Conceito.
- Possato, Flávia (2009). *Reconhecer para valorizar: Patrimônio Cultural do Bairro Santa Tereza*. Monografia (especialização), Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (s/d). “Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental. Conselho Municipal de Política Urbana”. Texto Base Áreas de Diretrizes Especiais ADE. En Anais da III Conferência Municipal de Política Urbana, Belo Horizonte.
- Simmel, Geog (1979). “A Metrópole e a Vida Mental”. En Velho, Otávio Guilherme (org.), *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- Souza, Françoise Jean de Oliveira; Cajazeiro, Karime Gonçalves (2012). “A singularidade do lugar: a construção de um discurso identitário para o bairro Santa Tereza”. En Teixeira de Andrade, Luciana e Abreu Arroyo, Michele (orgs.), *Bairros pericentrais de Belo Horizonte: patrimônio, territórios e modos de vida*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Souza, Françoise Jean de Oliveira; Cajazeiro, Karime Gonçalves; Soares, Carolina Pereira (2012). “Instrumentos de proteção do patrimônio cultural: um olhar sobre o caso do bairro Santa Tereza”. En Teixeira de Andrade, Luciana e Abreu Arroyo, Michele (orgs.), *Bairros pericentrais de Belo*



*Horizonte: patrimônio, territórios e modos de vida.* Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Westin, Vera Lúcia Costa (1998). “Santa Tereza na construção cotidiana da diferença”. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Wirth, Louis (1979). “O urbanismo como modo de vida”. En Velho, Otávio Guilherme (org.), *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.



# Capítulo 13

## O papel da nova economia na efetivação do direito à cidade

*Clarice de Assis Libânio*

### **Introdução: o direito à cidade e sua dimensão econômica**

As cidades estão distantes de oferecerem condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. A população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada –em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade– de satisfazer suas necessidades básicas. Contribuem para isso as políticas públicas que, ao desconhecer os aportes dos processos de produção popular para a construção das cidades e da cidadania, violentam a vida urbana. Graves conseqüências resultam desse processo, como os despejos massivos, a segregação e a conseqüente deterioração da convivência social (Carta Mundial pelo Direito à cidade, 2006: 1).

A temática do direito à cidade vem ganhando relevância nos últimos anos, posta no centro dos debates tanto acadêmicos quanto nos âmbitos de planejamento e gestão pública. Tal relevância, entre outros fatores, tem como fundamento a nova configuração mundial (produtiva, territorial, de fluxos, etcétera) que, em pouco mais de meio século, transformou o planeta em um ambiente majoritariamente urbano.

Se em 1960 cerca de 34% da população mundial vivia em áreas urbanas, em 2014 esse percentual chegou aos 54%, ao passo que desde 2007 a população urbana ultrapassou a população rural global (Nações Unidas, 2014). Em termos absolutos, registrou-se um incremento de população urbana no mundo de mais de cinco vezes, saindo de 746 mil pessoas em 1950 para 3,9 bilhões em 2014.

O resultado é que mais de 73% dos europeus e 79% dos latino-americanos estão concentrados em cidades, percentual este de mais de 85% no Brasil. Tal processo mostra-se crescente, com projeções de 66% vivendo em zonas urbanas em 2050 (91% no caso brasileiro), estimando-se “alcançar 6,4 bilhões em 2050 (duplicando-se os 3,3 bilhões de 2007), enquanto a população urbana no seu todo poderá superar, nesse meio de século, o volume total da população mundial registrada em 2004” (Fortuna, 2009: 83).

A partir desse quadro, “agora que somos todos urbanos” (Fortuna, 2009: 84), a temática da urbanização e das políticas para e nas cidades se impõe de maneira inequívoca, exigindo-se que sejam repensadas as práticas e conceitos de gestão e intervenção nesses territórios.

O presente artigo busca refletir sobre o direito à cidade, entendido como o direito à vida urbana, aos encontros e trocas, à festa, ao poder, à riqueza e ao uso pleno da cidade (Lefebvre, 2001), com especial atenção à sua dimensão econômica. Nesse sentido, considera-se que a mera extensão do tecido urbano, serviços e infraestrutura a determinado território não garante o direito dos indivíduos à cidade. Urbanizar é ampliar o pertencimento, a participação, processo que se constrói também e principalmente através da garantia do direito aos serviços, ao lazer, à cultura, à tomada de decisões, à inclusão produtiva, à participação política e à construção simbólica. Enfim, é um processo de construção da cidadania.

A partir dessa concepção, é possível pensar diversas dimensões do acesso à cidade (Libanio, 2014), entre elas: econômica (emprego, renda, consumo); espacial (infraestrutura, mobilidade e habitabilidade); cultural (escolarização, lazer, cultura); simbólica (identidade, pertencimento); relacional (trocas, encontros, redes) e política (cidadania, participação).

Em relação à dimensão econômica, foco desse artigo, refere-se, basicamente, ao acesso dos indivíduos às oportunidades disponíveis no espaço urbano e a suas chances de ter um emprego e/ou renda, inserindo-se no mercado como produtores e como consumidores. Esta visão, segundo Marques (2010), tem sido o viés dominante e corrente nos estudos de segregação e desigualdade no Brasil e na América Latina, sendo disseminados os trabalhos que tratam

de distribuição de rendimentos, linhas de pobreza e as chamadas dimensões absolutas e relativas da pobreza para entender os processos sociais e suas causas.

Nesse sentido, a vulnerabilidade econômica (em virtude do desemprego ou do subemprego, principalmente) tem sido apontada como geradora de uma série de outras vulnerabilidades sociais, entre elas as relacionadas às condições de moradia, seguridade social e mesmo à incapacidade de influir nas decisões de interesse público, ou seja, na dimensão política da cidade. Elemento fundamental no direito à cidade, considera-se que a dimensão econômica influi diretamente na efetivação (ou não) da cidadania plena e do acesso dos cidadãos à cidade e à estrutura de oportunidades que essa oferece.

Para dar continuidade a essa reflexão, pretende-se, primeiramente, resgatar a questão da pobreza e da desigualdade, ainda que não se tenha a pretensão de esgotá-la, visto a vasta discussão teórica já empreendida nos últimos 50 anos, tanto em âmbito latino-americano quanto brasileiro. Em seguida, busca-se avaliar as possibilidades de alteração do quadro apresentado, focando nas contribuições da chamada “nova economia” para a efetivação do direito à cidade.

## **Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade**

Embora a maioria dos estudos sobre pobreza a definam como privação de renda, entre estudiosos é bem difundida e aceita a ideia de que pobreza é um conceito multidimensional. Por esse motivo, uma definição de pobreza deve refletir o fato de que para viver bem as pessoas dependem não apenas do consumo de bens e serviços, mas também de outras coisas como liberdades, cuidados, respeito e laços sociais. Em um campo de estudos em que predomina –talvez por razões pragmáticas– a métrica monetária, é sempre bom lembrar que a insuficiência de renda deve ser vista como uma dimensão importante, mas não a única dimensão relevante da pobreza (Medeiros, 2012: 154).

Em primeiro lugar é fundamental destacar que os conceitos de pobreza, desigualdade e vulnerabilidade não podem ser pensados e compreendidos em somente um ou outro de seus elementos constituintes, mas antes como resultados (e geradores) de uma série de fatores multidimensionais e complexos. Nessa perspectiva, vê-se que muitas vezes as questões relativas à pobreza e à desigualdade são tratadas apenas por seus aspectos econômicos, isto é, a privação ou distribuição desigual de recursos monetários, a carência financeira decorrente do desemprego ou do subemprego, por exemplo.

Organismos nacionais e internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros, apesar das recentes incorporações de outras variáveis, como se falará a seguir, muitas vezes ainda priorizam os indicadores econômicos para a medição da situação de um povo ou país, incluindo a pobreza e a desigualdade. Entre tais indicadores cita-se o Produto Interno Bruto (PIB) / Produto Nacional Bruto (PNB) e o PIB/PNB *per capita*, as taxas de desemprego, a distribuição de renda, os salários médios, os índices de Gini e Theil, entre outros.

Tais indicadores, em geral, possibilitam apontar a existência de profundas disparidades, seja entre as situações encontradas nos diversos países, seja entre as regiões dentro de um mesmo país. No que é relativo ao primeiro elemento, uma primeira linha de corte é geográfica, uma vez que as situações encontradas diferem radicalmente entre o hemisfério norte e o hemisfério sul. Em praticamente todos os indicadores de pobreza e desigualdade as piores situações são registradas na América Latina e na África subsahariana, ao passo que as melhores situações estão na América do Norte e na Europa.

Quanto à segunda disparidade, aquela verificada entre as diversas regiões dentro de um mesmo país, é fundamental destacar a grande distância entre os indicadores apurados nas zonas urbanas e os apurados nas zonas rurais. Assim, por exemplo, em 2013, 5,9% da população total brasileira estava abaixo da linha de indigência e 18% abaixo da linha de pobreza. Ao se analisar os dados desagregados para as áreas urbanas e rurais, vê-se que enquanto nas primeiras os percentuais giram em torno de 4,5% e 15,7% para indigência e pobreza, respectivamente, nas segundas havia uma elevação significativa, para 18,0% de indigentes e 31,1% de pobres.

Além disso, nas metrópoles e grandes cidades as desigualdades nos indicadores são distribuídas de maneira diretamente proporcional à segregação espacial e territorial. Um exemplo são os indicadores de pobreza e renda apurados na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que, independente do aspecto analisado, mostram inequivocamente os altos níveis de disparidade interna da região.

A questão da redução da pobreza e das desigualdades no mundo foi posta como prioridade e tem gerado esforços em um grande número de países. No ano 2000 a ONU elaborou a Declaração do Milênio, que propôs aos países oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nesse contexto, os 189 Estados Membros das Nações Unidas comprometeram-se, até 2015, a cumprir

uma série de objetivos e metas,<sup>1</sup> dos quais o mais diretamente afeto à discussão em pauta é o primeiro: erradicar a extrema pobreza e a fome.

Em busca do enfrentamento das questões da pobreza e do fortalecimento da dimensão econômica do acesso à cidade é que se tem priorizado no Brasil, nos últimos anos, as políticas de transferência de renda, através de programas como o Bolsa Família, entre outros, que buscam avançar no sentido da eliminação da miséria e da fome, redução da pobreza, aumento do consumo e melhoria das condições de vida das famílias pobres, entre outros elementos agregados.

Além dos indicadores quantitativos, em grande parte de cunho econômico, como antes mencionado, vários estudos têm sido levados a cabo para tratar das outras dimensões da pobreza e da desigualdade. Merece destaque, nessa trajetória histórica, a criação em 1990 do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma medida que buscava pensar o desenvolvimento para além de sua dimensão econômica, ademais de permitir a comparação entre os países.

Para Amartya Sen, economista indiano ganhador do Nobel de Economia de 1998 e um dos criadores do IDH, a pobreza seria uma das formas de privação da liberdade, pelas limitações que impõe ao ser humano. Essas liberdades, para Sen, seriam, principalmente: a) a de facilidades econômicas que viabilizem recursos aos indivíduos; b) política, incluindo os direitos civis e a liberdade de expressão, direito ao voto e à participação nas decisões sobre os rumos da comunidade; c) a de oportunidades sociais e acesso aos serviços básicos de educação e saúde; d) a de garantia de transparência e sinceridade que as pessoas devem esperar umas das outras; é e) a de proteção e segurança, através da formação de redes de segurança social que ajudam a impedir a miséria, a fome e a morte.

Um estudo importante e pioneiro, que considerava a pobreza em seus aspectos qualitativos, foi levado a cabo pelo Banco Mundial em 23 países do mundo no início dos anos 2000. Denominado “A voz dos pobres”, utilizou-se de metodologias qualitativas e participativas, ouvindo a opinião de indivíduos pobres através de grupos de discussão e/ou entrevistas individuais.

No caso brasileiro, os resultados do estudo mostraram, entre outros aspectos, que os indivíduos tendem a associar pobreza com incapacidade e bem-estar com segurança. “Nas discussões acerca das principais causas da pobreza, os grupos consultados convergem em torno da conclusão de que o desemprego é a mais importante das causas, seguido pela falta da educação e acesso a serviços de saneamento” (Banco Mundial, 2000: 29). Outras causas citadas com grande

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>.

frequência foram a falta de política habitacional, a falta de investimentos em saúde pública e a distribuição desigual da renda.

A experiência de pobreza para os participantes do estudo, entretanto, também está associada a outros fatores, tais como dor física e moral, humilhação, estigma, discriminação; desmoronamento das relações sociais e familiares; fome e falta de alimentos; falta de voz, impotência e outros do gênero, ligados à sua autoestima, identidade e redes sociais.

Em 1997, o PNUD criou o Índice de Pobreza Humana (IPH), desenvolvido pelos indianos Amartya Sen e Sudhir Anand, calculado somente para países em desenvolvimento. No Brasil, o IPH foi adaptado pelo IPEA e culminou no lançamento de um estudo chamado “Pobreza multidimensional no Brasil”, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD / IBGE), incorporando seis dimensões e 48 indicadores de qualidade de vida, saúde, educação, habitação, etcetera.

Em 2010, o PNUD também fez uma revisão na metodologia de cálculo do IDH, que atualmente é composto de indicadores de saúde (expectativa de vida), educação (anos de estudo dos chefes e expectativa de anos de escolaridade pra crianças) e padrão de vida (Renda Nacional Bruta per capita).

Também importante foi a criação do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida, através de pesquisas domiciliares, totalizando 10 indicadores, cada qual com uma ponderação distinta. Seu objetivo é medir e acompanhar a pobreza que vai além da privação de renda, considerada como apenas um elemento na configuração da pobreza e das vulnerabilidades sociais. De acordo com tais critérios, uma pessoa é considerada pobre se não tem acesso a pelo menos 30% dos indicadores ponderados.

No caso brasileiro, o índice era de 0,011 em 2006, o que significava 2,7% da população em situação de pobreza multidimensional, além de outros 7% considerados vulneráveis à pobreza. Vale destacar que, em comparação ao critério anterior, que considerava apenas o rendimento per capita, a situação do Brasil é mais favorável quando se agregam elementos relacionados à infraestrutura, serviços e qualidade de vida.

O documento da CEPAL intitulado Panorama Social da América Latina 2013 também propõe analisar a questão da pobreza por óticas diversas, introduzindo uma visão multidimensional, em caráter experimental. De acordo com o documento, o objetivo é analisar “não só a magnitude da pobreza, mas também sua intensidade e seus traços diferenciais em distintos grupos”, contribuindo,



ademais, para a proposição de “políticas de superação da pobreza mais consistentes com políticas integrais em favor do bem-estar” (CEPAL, 2013: 12).

Como se vê, é possível afirmar que vem havendo um avanço, em nível nacional e mundial, no sentido da incorporação nos novos estudos, de outras dimensões e perspectivas para avaliar a questão da pobreza, da vulnerabilidade e do desenvolvimento humano, para além da questão puramente monetária.

Ainda que seja relevante na literatura o foco nos aspectos econômicos da vida para explicação dos fenômenos de pobreza, desigualdade e segregação, é também fundamental pensar tais processos econômicos como resultados e não somente causas das vulnerabilidades sociais. Nessa perspectiva, poder-se-ia afirmar que ao mesmo tempo em que é verdade que os indivíduos pobres não têm acesso à educação de qualidade por falta de recursos financeiros para comprá-la no mercado, também é verdade que a falta de recursos financeiros muitas vezes é resultado de uma fragilidade na educação do indivíduo, dificultando seu acesso às oportunidades de trabalho bem remunerado.

Kliksberg (2003) aponta que operam na América Latina, entre outros, cinco principais tipos de desigualdade, o que a tornaria a região mais desigual do planeta: a) a “iniquidade na distribuição de renda” (o índice de Gini da região mostra-se quase três vezes maior que o dos países nórdicos); b) a desigualdade no acesso a ativos produtivos, entre eles a terra, distribuída majoritariamente em grandes latifúndios; c) as dificuldades de acesso ao crédito para os pequenos negócios; d) a desigualdade educativa, “fator muito importante na iniquidade na possibilidade de conseguir emprego e nos salários a serem recebidos”; e e) o “analfabetismo cibernético”, dado pela distribuição desigual das oportunidades de acesso ao mundo da informática e da internet.

Para o autor, “todas estas desigualdades geram múltiplos efeitos regressivos na economia, na vida pessoal e familiar e no desenvolvimento democrático” (Kliksberg, 2003: 27-28). Ademais, pesa a constatação de que os efeitos da desigualdade se alastram e se reproduzem, “contaminando” rapidamente outras áreas. Nessa perspectiva, é importante considerar, ao se pensar na ampliação do direito à cidade em sua dimensão econômica, que são necessárias ações em outros campos, que contribuam para a melhoria dos indicadores econômicos, vistos aí como consequências e não como causas de outros tipos de privação.

Para Pedro Demo, o cerne da pobreza está na exclusão política, que ele chama de “déficit de cidadania”, que seria superado não com a concessão de benefícios ou políticas compensatórias, mas antes e principalmente pela constituição de sujeitos capazes de escrever a própria história, individual e coletiva, com competência para participar ativamente e intervir no Estado e no Mercado.

Segundo o autor, tal entendimento tem sido adotado pela própria ONU / PNUD, uma vez que entende o desenvolvimento como oportunidade, para além da mera carência material. Assim, “o maior problema das populações pobres não é propriamente a fome, mas a falta de cidadania que os impede de se tornarem sujeitos de história própria, inclusive de ver que a fome é imposta” (Demo, 2002: 5).

Ao se sair das explicações macroeconômica e macrosociológicas e voltar o olhar para a ação dos sujeitos em sociedade, é importante manter a vigilância na identificação de outras formas e instâncias de vulnerabilidade social, de maneira a não deslocar do campo coletivo para o campo do indivíduo a responsabilidade pela pobreza e pela segregação. Para Marques:

... a incorporação de outras variáveis referentes a atributos individuais, aparentemente, pode tornar complexos os modelos –como no caso da escolaridade–, mas continua baseada na ideia de que a pobreza é produzida pela incapacidade individual de obter rendimentos de forma atomizada no mercado. Isso não soluciona o problema, pois mantém o ponto de partida ontológico da pobreza como um fenômeno produzido individualmente. (2010: 29).

Jessé Souza, ao estudar o que ele chama de “ralé brasileira”, denuncia a falácia da igualdade de oportunidades e do mérito individual no alcance do sucesso na sociedade atual. Para ele, a sociedade “carimba” os indivíduos como “nascidos para o sucesso” ou “nascidos para o fracasso”. Avalia que a visão economicista pressupõe que os indivíduos na sociedade (o *homo economicus*) calculam racionalmente suas chances e agem de maneira padronizada e com as mesmas capacidades na luta social. Para ele:

Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa “andar com as próprias pernas”. Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós (Souza, 2011: 17).

Em negação ao discurso liberal da meritocracia como condicionante da situação dos indivíduos na sociedade, é fundamental pensar que, além das determinações culturais e sociais sobre o acesso ao trabalho e à renda, também são relevantes as determinações espaciais. Segundo Gomes e Amitrano (in Marques e Torres,

2005), mesmo controlando os atributos sociais dos indivíduos é possível verificar variações nas diversas taxas de desemprego, emprego e remuneração que variam de acordo com o local de moradia. Portanto, isso implicaria que “as pessoas moradoras de áreas mais pobres têm menores chances de estar empregadas não só porque residem em áreas com pequena oferta de emprego, como também porque estão inseridas em ‘comunidades’ com baixo capital social, por assim dizer” (Marques e Torres, 2005: 192).

Diversos autores têm afirmado que, por ser um conceito multidimensional, é necessário compreender a pobreza através dos diversos fatores e vulnerabilidades que a compõem para poder combatê-los. Segundo Marques (2010), há várias formas de pobreza distintas:

... associadas a atributos sociais diversos ligados à estrutura etária, à composição familiar e à inserção no mercado de trabalho. A distribuição espacial dessas formas de pobreza aumenta ainda mais a complexidade do fenômeno, já que a inserção desses grupos no espaço urbano pode facilitar ou dificultar o acesso a bens, serviços e oportunidades (Marques, 2010: 30).

A partir dos diversos elementos relacionados à pobreza e à desigualdade nas grandes cidades, resta pensar: quais são as alternativas disponíveis para superar o mencionado quadro de desigualdade nos países em desenvolvimento? Para além da ação do Estado no provimento e universalização dos serviços, para além das políticas compensatórias e redistributivas, como contribuir para o acesso dos indivíduos à cidade no rumo de sua promessa de uma vida melhor?

Na superação dos quadros de acesso desigual aos ativos produtivos, ao crédito e à renda, como apontado por Kliksberg, vem se fortalecendo na América Latina uma nova forma de trabalho, que se constitui através de novos arranjos produtivos, na chamada economia popular e solidária. É desta perspectiva que se falará a seguir.

## **O papel da “nova economia” no combate à pobreza e à desigualdade**

Pleiteio a restauração da unidade de motivações que deve instrumentar o Homem na sua atividade cotidiana de produtor, a reabsorção do sistema econômico na sociedade e a adaptação criativa de nossas maneiras de viver a um ambiente industrial [...]. Hoje enfrentamos a tarefa crucial de devolver à pessoa humana a integridade da vida (Polanyi, 2012: 223).

Com essa frase, Polanyi traz para o centro da discussão o *homo economicus*, construção social datada e historicamente equivocada ao se pretender “natural” e universal. Excetuando-se a sociedade de mercado do século XIX e início do século XX, o autor apresenta (principalmente no livro *A Grande Transformação*) estudos antropológicos diversos que apontariam para outro tipo de tendência nas sociedades humanas e no comportamento social dos indivíduos.

Para ele, a aprovação social, obtida através da reciprocidade, seria o elemento motivador das trocas nas sociedades onde o mercado não é a instituição definidora da estrutura social. Nesse ponto, Polanyi cita Malinowski e utiliza o estudo do Kula na sociedade trobriandesa para estudar os mecanismos de reciprocidade e redistribuição: “A maioria, senão todos os atos econômicos pertencem a alguma cadeia de presentes e contra presentes recíprocos, que, a longo prazo, chegam a um equilíbrio e beneficiam igualmente ambos os lados” (Malinowski, citado por Polanyi, 2011: 297).

Já a redistribuição teria como papel, por um lado, a garantia da manutenção coletiva do grupo social como um todo, independente dos desempenhos de cada indivíduo e/ou família; por outro, funcionaria como forma de direcionar os excedentes gerados pelo grupo a partir de uma autoridade reconhecida por todos.

Para Polanyi, enquanto a reciprocidade diz respeito a movimentos entre pontos correlatos de grupos simétricos a redistribuição designa movimentos de apropriação em direção a um centro e partindo dele. Haveria ainda a troca, que se refere a movimentos mútuos que ocorrem entre ‘mãos’ num sistema de mercado. (Polanyi, 2012). Estas seriam formas de reação da sociedade (para Mauss são “sobrevivências” / “permanências”), às relações baseadas na troca e no mercado como instituição principal.

A questão introduzida pelo autor nos leva a considerar a realidade dos negócios e circuitos de trabalho e geração de renda que não se baseiam nas relações formais no mercado, incluindo aqueles trabalhadores que se inserem no mercado de trabalho de maneira “alternativa” ou “informal”, conforme se discutirá a seguir.

Como se viu na primeira parte deste artigo, em se tomando os indicadores econômicos médios relativos ao Brasil é possível afirmar que a situação do país é mais favorável que a encontrada em vários outros países latino-americanos. Tanto no que é relativo aos índices de pobreza e indigência quanto ao PIB, por exemplo, essa é a situação apontada pelos dados quantitativos.

Segundo Schwartzman (2004), referindo-se à situação brasileira do início deste milênio, os bons indicadores em termos de taxas de desemprego decorrem justamente da existência de outras formas de trabalho adotadas pela população.

Para ele, o fato das taxas de desemprego no Brasil não serem excepcionalmente altas está relacionado à grande presença de pessoas sub-ocupadas, em trabalhos considerados precários ou temporários. Assim: “Emprego e trabalho não são, portanto, a mesma coisa, e no Brasil a distância entre um e outro é particularmente grande” (Schwartzman, 2004: 3).

De acordo com Santos (1977), as cidades dos países subdesenvolvidos apresentam dois sistemas de fluxo econômico, que ele denomina inferior e superior. O que define os dois setores é, por um lado, o tipo de atividades desenvolvidas e sua organização / contexto; por outro, o grupo populacional que está envolvido em cada um deles, seja na esfera do trabalho seja na do consumo.

O circuito superior da economia seria aquele onde se utiliza tecnologia, capital intensivo e abundante, crédito financeiro, e que tem dependência direta dos países estrangeiros (*idem*). O circuito inferior, por sua vez, seria marcado por trabalho intensivo, com organização e tecnologia rudimentares, capital escasso, pequena produção, relações diretas e personalizadas com a clientela, é pequena ou nula ajuda governamental, além de praticamente inexistente relacionamento com o capital internacional. Ao contrário do superior, no circuito inferior o foco não está na acumulação de capital, mas sim na sobrevivência da família e na viabilização de um consumo mínimo das facilidades do moderno modo de vida. Tais características se aproximam daquelas apontadas por diversos autores e que alguns chamam de economia informal, economia popular, economia solidária, social ou alternativa.

Coraggio (2003) aponta que foi a partir dos anos setenta que se deu a emergência de um importante “setor informal urbano (SIU)” na América Latina, em especial fruto da crise econômica mundial e dos ajustes dela decorrentes, impostas pelos bancos e organismos internacionais. Como consequências, o aumento do desemprego e a formação de um grande “exército industrial de reserva”. Nesse contexto, “millones de trabajadores asalariados urbanos o inmigrantes de zonas rurales buscarán el trabajo por cuenta propia, y en la formación de emprendimientos familiares, un refugio contra el desempleo y la exclusión como consumidores” (*ibidem*: 14).

Ademais, segundo Krachete (2000) ao aumento do desemprego se somou a precarização e deteriorização do trabalho, com a redução dos postos no primário e no secundário e o aumento do terciário, instável e muitas vezes informal, nas ocupações por “conta própria”.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, foi-se construindo uma nova visão desse setor, no sentido de não caracteriza-lo por negação (não-formal / informal), mas sim por suas características próprias e perfil particular. Nesse sentido,

adotou-se o termo economia popular para designar o modo de produção em geral baseado na unidade doméstica (UD) e suas extensões associativas. Segundo Coraggio, a UD é “fundada sobre relaciones de parentesco, de afinidad, o étnicas, por ejemplo, que organiza recursos y capacidades y gestiona la resolución de necesidades”. Seu objetivo coincide com o citado por Santos (1977), uma vez que visa a “reproducción ampliada (en condiciones intergeneracionales siempre mejores) de la vida de sus miembros” (Coraggio, 2003: 17).

Kraychete aponta que estão incluídas na “economia dos setores populares”:

... além das atividades realizadas de forma individual ou familiar, as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não, a exemplo das cooperativas, empreendimentos autogestionários, oficinas de produção associada, centrais de comercialização de agricultores familiares, associações de artesãos, escolas e projetos de educação e formação de trabalhadores, organizações de microcrédito, fundos rotativos, etc. (2000: 15-16).

A chamada economia popular e solidária, da qual as cooperativas foram as principais representantes no passado recente da América Latina, (re)introduz a noção de trabalho coletivo, além do sentido de solidariedade e busca da reprodução ampliada da vida, conforme apontado por Coraggio, muito além do objetivo de acumulação do capital.

Alguns autores utilizam ainda a categoria de economia social, que introduz a análise de outras unidades não diretamente produtivas, mas geradoras de trabalho e renda e de serviços diversos, como é o caso de organizações não governamentais, associações de bairro, etcetera. Essa economia é aquela que se processa no chamado Terceiro Setor, ou seja, a que está, por princípio, fora da esfera do Estado (o primeiro setor) e fora da esfera do Mercado (o segundo setor).

Para França Filho (2002), existe uma confusão conceitual nesse sentido, principalmente considerando que a nova economia engloba uma série de atividades que sequer são formalizadas (característica típica do terceiro setor), ou que atuam ora em conjunção e a serviço do mercado, ora em conjunto com os poderes públicos (seja prestando serviço a eles, seja recebendo deles subsídios e apoio regulatório).

Assim sendo, o autor propõe utilizar o termo economia plural para se referir a um modelo híbrido, onde se articulam diversas lógicas produtivas e múltiplas fontes de recursos, monetários ou não. Para ele, esse seria um “fenômeno chamado hibridação das economias, isto é, a possibilidade de combinação de uma economia mercantil, não-mercantil e não-monetária” (França Filho, 2002: 13).

No contexto deste trabalho optou-se por utilizar o termo “nova economia”, entendendo as diversas formas de produção, trabalho e articulação econômica dos setores populares com os outros setores da economia dita capitalista ou formal. De fato, para Harvey (1980), há diversos modos possíveis de integração econômica da nova economia com a economia capitalista formal. Há empresas que prestam serviços complementares às grandes empresas (através de terceirizações, por exemplo), substituindo outros serviços antes prestados por empresas capitalistas; outras que preenchem com sua atividade lacunas não cobertas pelas empresas formais do sistema, qualquer que seja o motivo de seu desinteresse.

Assim, nas brechas do sistema capitalista, “nos interstícios da economia de mercado” (Kraychete, 2000: 35), atividades econômicas baseadas nos princípios de domesticidade (aí referida a produção para consumo próprio e do grupo familiar e de agregados), reciprocidade e redistribuição acabam por construir novas formas de geração de recursos para sustento das famílias, notadamente nas periferias urbanas do terceiro mundo.

Corragio avança nesse sentido ao sugerir a adoção do termo “economia do trabalho”, em contraposição à economia do capital, seguindo a lógica da necessidade e não a lógica do capital, e centrada na implantação e desenvolvimento “de las capacidades del trabajo humano en sociedad, incorporando el conocimiento como fuerza productiva indisociable del trabajo y de la reproducción ampliada de la vida de todos” (2003: 19).

Nesse sentido, vem proliferando experiências, em toda a América Latina e países periféricos na Ásia, por exemplo, que têm como foco a reprodução da vida através de alternativas econômicas não capitalistas. Tais experiências são denominadas de maneira diferenciada por vários autores, como já mencionado, dependendo de seu perfil produtivo, forma de organização, etcetera. Independente do termo adotado, fato é que se tem registrado uma nova (nem tanto assim) maneira de organização das pessoas para produzir e reproduzir a vida em bases mais justas e solidárias.

É importante destacar que mais uma vez o fator espacial é determinante, uma vez que é na periferia do capitalismo, notadamente nas áreas urbanas e grandes cidades, que essa “nova economia” (também chamada por alguns autores de “outra economia”) tem se expandido, junto aos setores populares.

Para além das cidades, é possível também afirmar que o processo de urbanização extensiva (Monte-Mór, 2006) traz consigo não somente uma modificação nas relações econômicas e produtivas em todo o território, mas também, e principalmente, uma transformação nas formas de organização social e política das sociedades. Nessa perspectiva, aponta a emergência e fortalecimento dos

movimentos sociais (urbanos) e a re-politização da vida pública e do espaço social. Para ele, “à medida que o tecido urbano se estendeu sobre o território, levou com ele os germes da polis, da civitas, da práxis política urbana que era própria e restrita ao espaço da cidade” (Monte-Mór, 2006: 10).

É também no contexto dessa nova politização do território que se apresentam as novas alternativas econômicas de nível local. Segundo Monte-Mór, os limites históricos entre cidade e campo se fluidificam e, para além dos limites nacionais, se verifica a:

... articulação interescalar entre atores e instituições em que agentes locais interagem e cooperam com agentes internacionais, em ligações muitas vezes antagônicas a diretrizes e processos locais, macrorregionais e nacionais. Abrem-se assim novas possibilidades de articulação e integração entre múltiplas escalas situadas entre o local e o global, possibilitando redes de cooperação entre as demandas por uma reprodução popular ampliada e por aumento da produção e acumulação capitalistas, com planejamento e gestão mediadas pelo Estado (Monte-Mór, 2006: 15-16).

Em paralelo à ampliação dos espaços de construção cidadã, soma-se a esse novo cenário a emergência da questão ambiental e da sustentabilidade como discurso e caminho a ser perseguido. Frente à crise ambiental mundial, as alternativas de produção local e solidária ganham fôlego, ao questionar a escala de produção e de utilização dos recursos não-renováveis em escala planetária.

No contexto desta discussão, é fundamental introduzir ainda a reflexão a respeito do papel do Estado na economia capitalista, em especial considerando as perspectivas da economia informal, popular e solidária. Para alguns autores, o Estado é visto como um dos recursos e parceiros disponíveis para o desenvolvimento da economia popular e solidária.

Outra forma de vê-lo, conforme Hernando de Soto (2001), é como um típico entrave ao desenvolvimento econômico, através da formulação de regras, leis, contratos e burocracias diversas que nada mais fazem do que obrigar os pequenos produtores a migrar para a informalidade. O autor identifica o Estado como um entrave ao desenvolvimento capitalista, seja nos governos de direita seja nos de esquerda.

A solução, na perspectiva do autor, seria desregular a economia, “mudar as instituições legais para baratear os custos de produzir”, “dar a todos o acesso à integração na vida econômica e social e à concorrência em igualdade de condições” (Soto, 1987: 326). Enfim, permitir que a economia de mercado se liberte das amarras do excesso de regulamentações que hoje a constremem.



O Estado aparece aqui, portanto, não mais como um parceiro, um recurso para a economia popular, mas principalmente como um entrave, o verdadeiro culpado da informalidade, da ilegalidade e do subdesenvolvimento.

Numa perspectiva diversa, Santos, em suas “nove teses sobre as alternativas de produção”, realça que o Estado deve ter papel primordial no apoio às iniciativas populares de produção alternativa (ver Tese 3). Entretanto, segundo ele, o Estado é apenas *um* dos campos de luta, não o exclusivo ou preponderante:

... acreditamos que as alternativas não podem ser a escolha entre lutar dentro ou fora do Estado. Devem lutar dentro e fora do Estado. A primeira, para não ceder o terreno político ao poder econômico hegemônico e mobilizar os recursos do Estado a favor dos setores populares. A segunda, para manter a sua integridade, não depender das flutuações do ciclo político e continuar a formular alternativas ao *status quo* (2002: 51).

Fundamental também é o papel do Estado no estabelecimento de condições para que as alternativas de produção se fortaleçam (ver Tese 9), tais como nas legislações que controlam o comércio, os investimentos, a imigração, a tributação, entre outros, no sentido de permitir outras formas de produção para além do modelo dominante, se ampliando o “cânone da produção” (Santos, 2002: 57) e se recriando a “promessa de emancipação social” (*ibidem*: 58).

Nesse sentido, também é importante apontar que Coraggio agrega dois outros princípios aos três apresentados por Polanyi (intercâmbio ou troca, reciprocidade e redistribuição), quais sejam: a domesticidade e a coordenação e planificação social do complexo. É justamente quanto a esse último princípio que sobressai o papel do Estado, notadamente na América Latina analisada por Coraggio. Para o autor, em nosso continente:

... el Estado no se ha limitado a aplicar el principio de redistribución, de construcción de sistemas completos de educación, de salud, de infraestructuras, de armado de cadenas productivas básicas para el sistema de producción nacional, contradiciendo explícitamente (discursiva y prácticamente) las indicaciones del mercado (2012: 10-11).

O estado desenvolvimentista na América Latina foi um dos grandes atores na modernização da economia, na industrialização, na constituição dos mercados consumidores e na própria conformação das condições estruturais para o desenvolvimento econômico no século xx. Mesmo após a crise dos anos de 1980 e as medidas de redução do Estado de Bem Estar introduzidas após o Consenso de Washington, os governos latinoamericanos continuam a desempenhar papel primordial na economia dos diversos países da região. Segundo

o autor “Igualmente, el peso del estado y el principio de redistribución (entre sectores y clases sociales, entre géneros y etnias, entre ramas de la economía, entre regiones, etcetera), sigue operando efectos integradores, a pesar de las tres décadas de neoliberalismo” (Coraggio, 2012: 15).

A chamada “economia pública” seria, nesse sentido, fundamental para o fortalecimento das unidades domésticas e da economia popular, uma vez que lhes provém uma série de bens e serviços não monetarizados, mas fundamentais para sua produção e reprodução ampliada. Coraggio propõe outro perfil de relação entre estado, economia, sociedade e comunidade, rumo à construção de um sistema econômico nacional e regional democrático e igualitário, contra-hegemônico e baseado em novas relações de poder, na solidariedade e na cooperação.

Conclui-se concordando com Monte-Mór (2006) no que diz respeito às possibilidades de transformação e redução das desigualdades abertas pelo caminho da economia popular urbana. Para o autor, é necessário a construção de uma série de processos, em escalas e instâncias diversas e complementares, para que seja revertido o quadro de exclusão histórica e estrutural no continente, “envolvendo transformações no modo de organização socioeconômica, cultural e política nos diversos níveis esferas da vida nacional” (*ibidem*: 17-18).

No contexto desse grande esforço de mudança ganha relevância, como já mencionado, o papel do Estado, na oferta de recursos e na constituição de parcerias com a sociedade civil organizada. Também realça a ação dos movimentos sociais, ONG e novos modelos participativos que vêm trabalhando novas formas de decisão e cooperação em sociedade. Para além das transformações de cunho político e cultural, o autor aponta os novos processos de formação de redes de organização econômica, integração de mercados, trabalho e informação.

Assim, às novas formas institucionais e socioespaciais há que se somar a necessidade de articulação de mercados e produtores em redes, privilegiando a troca de informações intra e intersistema (de economia popular). Facilitar acessos, identificar nichos de mercado e formas de comercialização, promover inovações e adaptações tecnológicas, apoiar e fortalecer novas formas cooperação e parceria dentro e fora dos grupos e entidades envolvidos com a economia popular, buscar o envolvimento de instâncias em múltiplos níveis e esferas de atuação são algumas das tarefas principais que hoje se colocam para a gestão urbana comprometida com a transformação social e o bem-estar popular (*ibidem*: 19-20).

Para Kraychete, os movimentos sociais já apresentam uma nova visão do mercado, distinta da visão liberal, que inclui sua realidade econômica e também a social. Tal visão propõe a:

... redescoberta cidadã do trabalho, com as conseqüentes implicações políticas, econômicas e sociais. Deve estar claro que não se trata de idealizar valores e práticas existentes no âmbito popular, nem da criação de uma ilusória economia alternativa, ou de coisa feita para pobre, pequeninha precária ou compensatória, mas de intervenções públicas que, através do fortalecimento da cidadania, imponham direitos sociais como princípios reguladores da economia (2000: 37).

Nessa perspectiva, é importante questionar: como a nova economia pode se constituir em ferramenta para enfrentamento da pobreza, da desigualdade e da segregação social e econômica nas metrópoles? Como o fortalecimento dessa esfera e seus resultados sociais e econômicos podem contribuir para a ampliação do direito e do acesso das populações pobres à cidade?

A partir de suas características considera-se que a nova economia tem potencial para ser uma ferramenta importantíssima para a efetivação do direito à cidade por parte dos cidadãos, dos trabalhadores e das maiorias pauperizadas ou excluídas. Entre outros elementos, contribuem para tal:

- a primazia da ética e a proposta de construção de relações democráticas e com o máximo de simetria na produção de bens e serviços;
- a busca de um trabalho integrado, prazeroso e não alienado;
- a flexibilização das formas de produção, custeio e comercialização, que permitem a disseminação dos produtores nos territórios não centrais e a viabilização da produção nas UD's;
- a recuperação e potencialização da motivação dos trabalhadores;
- a satisfação das necessidades e a busca de incorporação dos ativos e capital –social e cultural– da família e do grupo de agregados que lhes permitam a reprodução ampliada da vida para além da mera subsistência.

Afinal, “para a economia do trabalho, o que prevalece é a qualidade de vida, a realização efetiva do potencial das pessoas interligadas por relações de solidariedade, com justiça e paz” (Coraggio, 2009: 122).

Por não diferenciar-se apenas nos aspectos estritamente produtivos, mas antes propor novas formas de organização, de relacionamento, de participação e de arranjos sociais diversos e mais horizontais, é possível afirmar que essa

nova economia traz, consigo, grandes possibilidades de combate não apenas à pobreza, nos termos antes mencionados, mas também à desigualdade nas relações de trabalho e renda e à vulnerabilidade social dos indivíduos.

Ainda que possa ser um processo longo, é necessário inicia-lo. Coraggio vê a construção da outra economia como uma “larga transição”, uma “luta contra-hegemônica”, uma “luta cultural prolongada”, que passam pela crescente mobilização da sociedade civil, pela mudança nas relações de poder e por um novo posicionamento democrático do Estado e das políticas públicas. Ao que tudo indica, essa luta já está sendo travada na América Latina.

## Bibliografia

- Banco Mundial (2000). *Vozes dos pobres. Brasil, relatório nacional* (Marcos Melo, coord. Brasil). Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>. Acesso em 10/11/2013.
- Carta Mundial pelo Direito à cidade (2006). Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em 3/3/2015
- CEPAL (2013). Panorama Social da América Latina. Disponível em <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1252-panorama-social-de-america-latina-2013>. Acesso em 1/3/2015.
- (2014). Panorama Social da América Latina. Disponível em <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>. Acesso em 1/3/2015.
- Coraggio, José Luis (2000). “Da economia dos setores populares à economia do trabalho”. In Kraychete, Gabriel *et al.* (orgs.), *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*, pp. 91-133. Petrópolis: Vozes.
- (2003). ¿Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo? En *Revista Proposta*, Fase, Rio de Janeiro, nº 98, pp. 12-19, set/nov. de 2003. Disponível em <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Revista-Proposta-98-Web.pdf>, acesso em 24/02/2022
- (2008). “¿Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo?”. *Proposta*, ano 30, nº 98, setembro/novembro, pp 12-20.

- (2009). “Territorio y economías alternativas”. I Seminário Internacional de Planificación Regional para el Desarrollo Nacional, Visiones, desafíos y propuestas, La Paz, 30-31 de julio.
- (2009). “Economia do trabalho”. In Hespanha, Pedro *et al.*, Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: CES.
- (2012). “Karl Polanyi y la outra economia en América Latina”. En *Karl Polanyi. Textos escogidos*, pp. 47-78. Buenos Aires: CLACSO-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Demo, Pedro (1995). *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. São Paulo: Autores Associados.
- Fortuna, Carlos (2009). “Cidade e urbanidade”. In *Plural de cidade: novos léxicos urbanos*. Coimbra: Almedina.
- Franca Filho, Genauto Carvalho (2002). *Terceiro setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais*. Bahia: Análise & Dados. Salvador, SEI, vol 12, nº 1, pp. 9-19.
- Gaiger, Luiz Inácio (2008). “Antecedentes e expressões atuais da economia solidária”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 84, pp. 81-99.
- Harvey, David (1980). *Justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec.
- Klikberg, Bernardo (2003). *Falácias e mitos do Desenvolvimento Social*. Brasília: Unesco.
- Kraychete, Gabriel (2000). “Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia”. In Kraychete, Gabriel *et al.* (orgs.), *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*, pp. 15-37. Petrópolis: Vozes.
- Lefebvre, Henri (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Libanio, Clarice (2014). “Política cultural e acesso à cidade”. In V Seminário Internacional Políticas Culturais, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro.
- Marques, Eduardo (2010). *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Editora UNESP-Centro de Estudos da Metrópole.
- Marques, Eduardo e Torres, Haroldo (orgs.) (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora do Senac.
- Medeiros, Marcelo (2012). *Medidas de Desigualdade e Pobreza*. Brasília: EdUnB.

- Monte-Mor, Roberto Luis (2006). “As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil”. In Diniz & Crocco (eds.), *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG.
- (s/f). *Urbanização extensiva e economia dos setores populares*. Disponível em [http://www.artecidade.org.br/mg\\_es/textos/urbanizacao.pdf](http://www.artecidade.org.br/mg_es/textos/urbanizacao.pdf).
- NAÇÕES UNIDAS (2014). *World Urbanization Prospects*. Disponível em <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>. Acesso em 1/3/2015.
- PNUD (2000). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 10/11/2013.
- Polanyi, Karl (2011). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- (2012). *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Santos, Boaventura de Souza (2002). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa e Rodríguez, César (2002). “Introdução: para ampliar o cânone da produção”. En *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Versão digital disponível em <https://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/introprod.html>. Acesso em acesso em 24/02/2022.
- Santos, Milton (1977). “Desenvolvimento econômico e urbanização em países subdesenvolvidos: os dois sistemas de fluxo da economia urbana e suas implicações espaciais”. En *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, nº 51, pp. 35-60, fevereiro. Disponível em <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/boletim-paulista/article/view/1096>, acesso em 24/02/2022.
- (1979). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: F. Alves.
- Schartzman, Simon (2004). *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Sen, Amartya (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

- Singer, Paul (2000). “Economia dos setores populares: propostas e desafios”. In Kraychete, Gabriel *et al.* (orgs.), *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*, pp. 143-161. Petrópolis: Vozes.
- Soto, Hernando de (1987). *Economia Subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Editora Globo.
- (2001). *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record.
- Souza, Jessé (2011). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- (2012). *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?*. Belo Horizonte: Editora UFMG.





## Los autores

**Santiago Bachiller** es licenciado en Antropología Social por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Tiene un Diploma de Estudios Avanzados, Programa “Estudios Iberoamericanos: Realidad Política y Social”, Departamento de Ciencia Política y de la Administración III, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Es doctor en Antropología Social por el Departamento de Antropología Social y del Pensamiento Filosófico Español, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid.

**Luis Baer** es licenciado y doctor en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y especialista en Políticas de Suelo Urbano (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo). Es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet, Instituto de Geografía) y profesor de Planificación y Ordenamiento Territorial (UBA) y de Mercados de Suelo (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo). Asesora a distintos organismos y niveles de gobierno en políticas territoriales y de suelo urbano.

**Cintia Ariana Barenboim** es arquitecta (FAPYD-UNR), magíster en Planificación Urbana-Regional (FADU-UBA) y doctora en Geografía, orientación urbana (FILO-UBA). Tiene un posdoctorado en Segregación Socioespacial y Valoración Inmobiliaria (CURDIUR-UNR). Es investigadora adjunta del Conicet y docente titular de Planeamiento y Urbanismo (FCEIA-UNR), Planeamiento Urbano y Territorial II, Análisis del Mercado Inmobiliario y Estrategias de Inversión (FA-UA1).

**Florencia Agustina Brizuela** es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y magíster en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Es becaria doctoral del Conicet con

sede en el Instituto de Investigaciones (UNR) y miembro del Centro de Estudios en Gubernamentalidad y Estado (UNR).

**María Laura Canestraro** es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), magíster en Ciencia y Filosofía Política por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Nacional de Mar del Plata (CESP-FH-UNMDP), donde dirige el Grupo de Estudios Sociourbanos. Es profesora-investigadora y extensionista de esa casa de estudios.

**Franco Carballo Marina** es abogado y escribano por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y especialista en procesos de regularización dominial y urbana. Realizó trabajos de consultorías para planes de desarrollo territorial en diferentes provincias argentinas. Es exsecretario ejecutivo de la Unidad de Inmuebles Fiscales de la Provincia de Buenos Aires, autor de proyectos legislativos para la movilización de suelo en estado de abandono y docente del Instituto de Registración y Publicidad Inmobiliaria de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como director de Recursos Inmobiliarios Fiscales de la Provincia de Buenos Aires.

**Edgardo Contreras Nossa** es arquitecto por la Universidad Católica de Colombia, magíster en Planificación Urbana y Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU/UBA), doctorando en Antropología urbana por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Es investigador del Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda (FADU/UBA), miembro del equipo ganador del concurso internacional BID UrbanLab 2016, Santa Marta, Colombia, becario de investigación del programa ELAP del gobierno canadiense en la Universidad de Ryerson, Toronto, y miembro y cofundador de la organización Surbanistas.

**María Cristina Cravino** es antropóloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Administración Pública (UBA-INAP) y doctora en Antropología (UBA). Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y secretaria académica del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Dirigió la Maestría en Estudios Urbanos del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS). Fue docente de grado (UBA, UNGS y UNLZ), de posgrado (UBA, UNR,

UNLP, UNAM, UNTREF, UNGS, UNT, UNMDP, UNC, UNTDF, UNRN y UNNE) y en el exterior (Flacso Ecuador-IPPUR-UFRJ).

**Clarice de Assis Libânio** es antropóloga, magíster en Sociología y doctora en Arquitectura y Urbanismo (Universidad Federal de Minas Gerais –UFMG–, Brasil). Fue fundadora y coordinadora ejecutiva de la ONG Favela é Isso Aí (2004-2019). Actualmente es diretora de Promoção no Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG).

**Eliana Debía** es magíster en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), socióloga por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA) y abogada por la Facultad de Derecho (FDER-UBA). Se desempeñó como profesora adjunta concursada a cargo de las cátedras Fundamentos de Sociología y Teoría Social I de la carrera de Sociología del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (ICSE-UNTDF), donde actualmente es investigadora en varios proyectos. Ha sido docente en la FDER-UBA e investigadora en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IGG-FSOC-UBA), y ha publicado diversos artículos y capítulos de libros.

**Alejandra Gambino** es licenciada en Administración por la Universidad Nacional de Luján (UNLU) y magíster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella. Desde el año 2005 se desempeña en el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), organismo descentralizado del Municipio de Moreno. Fue designada en diciembre de 2019 como directora de Administración de Bienes Inmuebles y Recobro. Es docente en la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) en materias de grado y posgrado.

**Guadalupe Granero Realini** es arquitecta y magíster en Planificación Urbana y Regional (FADU-UBA), investigadora principal del Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda (UBA) y coordinadora del Área Urbana del Centro de Estudios Metropolitanos (UNAHUR-UMET-UNAJ). Es cofundadora de Surbanistas, una plataforma de estudio sobre problemáticas urbanas en América Latina.

**Fernanda Hughes** es licenciada en Ciencias Antropológicas y realizó el posgrado “Programa Multidisciplinario de Actualización. Universidad-Estado-Territorio. Un Abordaje Integral Sobre Prácticas Socioeducativas Territorializadas”. Es doctoranda en Antropología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad

de Buenos Aires (FFYL-UBA), docente del Ciclo Básico Común e investigadora del ICA.

**Patricia Alejandra Laguirre** es abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (FDER-UNR). Hizo una especialización en Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral (FDER-UNL) y en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (FDER-UNR). Es asesora legal de la Municipalidad de Rosario en el área de la descentralización administrativa. En cargos institucionales anteriores fue subdirectora de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Rosario, entre 1995 y 2001; concejala del Concejo Municipal de Rosario, entre 2001 y 2007; secretaria legal y técnica de la Comuna de Alvear y asesora legal del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe, Argentina.

**Sabrina Lobato** es magíster en Gobierno Local por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA) y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Centro de Investigaciones y Transferencias de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (CIT-UNTDF). Es docente investigadora en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la UNTDF y coordinadora de sede de dicho instituto. Investiga y ha publicado sobre políticas públicas locales, especialmente las urbanas, y su incidencia en la configuración de las ciudades fueguinas.

**María Ayelén Martínez** es licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA), magíster en Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como docente investigadora en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Las líneas de investigación que desarrolla son: políticas públicas urbanas y habitacionales, y centralidades urbanas en ciudades intermedias.

**Benjamín Nahoum** es ingeniero civil, vivandista y docente de las facultades de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de la República (Uruguay). Integra el Espacio de Formación Integral “Cooperativismo e Interdisciplina” de la misma universidad. Es autor y coautor de investigaciones, libros y artículos sobre el tema de la vivienda y el hábitat populares. Fue asesor en vivienda y hábitat

de la Intendencia Departamental de Montevideo (1990-1992 y 1996-2000) e integrante del Centro Cooperativista Uruguayo (1973-1986), y forma parte del Departamento de Apoyo Técnico de la Federación Uruguaya de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) desde su creación, en el año 2000.

**Marcela Inés Nicastro** es arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (FAPYD-UNR), magíster en Patrimonio Urbano, Restauración y Ciudad (UNR-Universidad de Valladolid), auxiliar en redacción del Plan Director Rosario y asesora de la Secretaría de Planeamiento (MR). Es coordinadora de producción de estudios dirigidos a proponer y a desarrollar instrumentos de política urbanística sobre mercado de suelo y mecanismos de recuperación del plusvalor en el Servicio Público de la Vivienda, integrante del equipo del Proyecto Ur-bal: “Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana”, y directora de la Unidad de Planificación y Gestión de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario.

**Guillermo Peinado** es licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (FCEYE-UNR), doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), investigador docente en el Instituto de Investigaciones Económicas (FCEYE-UNR) e investigador del Área de Relaciones Internacionales de Flacso.

**Verónica Pérez** es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Centro de Estudios Sociales de la Economía del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM) y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en la carrera de Sociología y en cursos de posgrado en distintas facultades. Es especialista en estudios de movilidad y transporte desde la perspectiva de la sociología económica, la economía política y el conflicto social.

**Maria Letícia Silva Ticle** es magíster en Ambiente Construido y Patrimonio Sustentable por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y licenciada en Historia por la misma universidad.

La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

En las últimas décadas, las ciudades latinoamericanas tuvieron diferentes dinámicas sociourbanas y estuvieron en el centro de las agendas de los gobiernos, mientras se produjeron fuertes innovaciones en diversos sentidos y se desplegaron luchas por la democratización de la gestión urbana. Frente a ello, este libro busca responder las siguientes preguntas: ¿cómo comprender estos procesos, las transformaciones, los debates y la acción colectiva?, ¿qué diferencias y semejanzas se pueden encontrar entre las transformaciones y los procesos de las ciudades latinoamericanas?, ¿qué nueva teoría se ha generado en relación con el derecho a la ciudad en la región?

En este tomo se abordan los siguientes tópicos para responder estas preguntas: gobernanza urbana empresarial y reforma urbana; renovación urbana y gentrificación; mercado del suelo e intervenciones territoriales públicas; conflictividad territorial por el uso del suelo; convenios urbanísticos como instrumento de política pública; políticas públicas de patrimonio urbano; acceso al suelo y centralidades urbanas para clases medias; movilización de suelo ocioso y derecho a la ciudad, y ocupaciones de tierra en ciudades intermedias.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

