

LA POLÍTICA DE SUELO URBANO EN LOS GOBIERNOS LOCALES. EL CASO DE RÍO GRANDE, TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA¹

*URBAN POLICY IN LOCAL GOVERNMENTS. THE CASE OF
RÍO GRANDE, TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA*

Autora
Sabrina Lobato²

RESUMEN

Este trabajo pretende abordar la forma en que los gobiernos locales argentinos intervienen en la construcción de la ciudad a través de la gestión del suelo urbano. Se analiza el caso de la política de suelo urbano del municipio de Río Grande (Tierra del Fuego) durante el periodo 1991-2015. La metodología es de carácter cualitativo, a través del análisis de la normativa local de suelo urbano.

La hipótesis sostiene que en dicho municipio, durante el periodo 1991-2010, la política de suelo urbano se orientó más a la regulación y administración de la ciudad y el fomento de actividades industriales y productivas que a la generación de suelo urbano, aunque dicha tendencia cambia en 2010 a partir de la incorporación de ciertos instrumentos. Una primera aproximación nos permite corroborar la hipótesis inicial, aunque sostendremos que la mera creación de instrumentos es condición necesaria, pero no suficiente para la producción de suelo urbano.

Palabras claves: políticas de suelo urbano, suelo, gobiernos locales, construcción de ciudad, recuperación de plusvalías.

ABSTRACT

This paper aims to address the way in which local Argentinean governments intervene in the construction of the city through urban land management. We analyze the case of the urban land policy of the municipality of Rio Grande (Tierra del Fuego) during the period 1991-2015. The methodology is of qualitative character through the analysis of the local normative of urban land.

The hypothesis holds that in this municipality during the period 1991-2010 the policy of urban land has been oriented more to the regulation and administration of the city and the promotion of industrial and productive activities than to the generation of urban land although this trend changes in 2010 from the incorporation of certain instruments. A first approximation allows us to corroborate the initial hypothesis although we will argue that the mere creation of instruments is a necessary but not sufficient condition for the production of urban land.

Key words: urban land policies, land, local governments, city construction, capital gains recovery.

1.- El presente trabajo es producto de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

2.-Licenciada en Ciencia Política, maestranda en Gobiernos Locales (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Docente investigadora de las carreras de Ciencia Política y Sociología del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina. Correo electrónico: slobato@untdf.edu.ar
Código ORCID: 0000-0002-1323-1268

Artículo recibido 30 de abril y aceptado el 12 de mayo del 2017.

1. INTRODUCCIÓN

En Argentina, la problemática habitacional se ha caracterizado por un déficit que se ha mantenido históricamente (Gargantini, 2017). En el marco de la implementación de la Reforma del Estado³, a través de políticas de desregularización y un proceso de descentralización en los niveles subnacionales durante las décadas de 1980 y 1990, la política habitacional a nivel nacional se caracterizó por una intervención tenue que terminó favoreciendo los intereses del mercado inmobiliario. Luego de la crisis económica y político-institucional del 2001, se asiste al surgimiento de gobiernos posneoliberales que buscan recuperar el rol activo del Estado en diferentes ámbitos de la vida social, económica y política. Si bien dicha reactivación de la intervención estatal tuvo efectos en la política habitacional a través del lanzamiento de programas federales de vivienda, dichas acciones no pudieron revertir el desfase existente entre las necesidades habitacionales reales de la sociedad argentina y la naturaleza de las políticas públicas implementadas para satisfacerlas (Gargantini, 2017).

Por otra parte, el proceso de reforma estatal mencionado anteriormente supuso la descentralización de funciones desde el Estado nacional hacia las provincias y desde estas hacia los gobiernos locales. Este fenómeno supuso “mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión sobre las comunas” (García Delgado, 1997: 5), transformándose así el esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y, por consiguiente, la agenda local (Cravacuore, 2007). Tradicionalmente, los go-

biernos locales argentinos se han caracterizado por aquellas funciones y acciones orientadas a la asistencia a la población en riesgo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (Cravacuore, 2007).

En estas dos últimas dimensiones encontramos la política de suelo urbano de los gobiernos locales. En Argentina, la gestión de suelo urbano es una competencia de los municipios. Tradicionalmente, la gestión del suelo urbano se ha orientado a la regulación y administración de la ciudad a través de la creación de los permisos de construcción y regulación de los usos de suelo, el mantenimiento de la ciudad y la implementación de políticas provenientes del nivel provincial y nacional. Ejemplos de ello son el Programa de Mejoramiento de Barrios del Banco Interamericano de Desarrollo y la construcción de viviendas a través del Fondo Nacional de Vivienda.

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

Respecto a las políticas urbanas, específicamente las referidas al suelo urbano, encontramos que, si bien la demanda ciudadana por el acceso a la vivienda y a la tierra es una constante en la realidad

3.- “En términos generales, las características más relevantes de este proceso fueron: la acelerada privatización de empresas públicas; la vertiginosa desregularización de la economía; la reforma de la administración pública; y la descentralización de algunos servicios hasta las provincias” (Cravacuore, 2007: 28).

argentina, los gobiernos locales, en su mayoría, continúan con una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación (Reese, 2006). Es decir, a pesar de la existencia de una creciente demanda de acceso al suelo (bajo modalidades formales como compra y venta, e informales como la toma de tierras y ocupación), en Argentina, “si bien el Estado ha ganado presencia y control en algunos ámbitos económicos y políticos en materia urbana y habitacional, continúa ejerciendo el rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos” (Gargantini, 2017: 25). Sin embargo, otros autores destacan que en los últimos años un número reducido de gobiernos locales argentinos ha cobrado mayor relevancia en la construcción de ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de algunos instrumentos de gestión del suelo (Baer *et al.*, 2016) orientados a la producción de suelo urbano.

Tal es el caso del Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina. A partir de la creación del Plan de Desarrollo Territorial en 2010, este creó dos instrumentos orientados a la producción de suelo urbano a partir de la intervención del gobierno local en el mercado de tierras: la recuperación de plusvalías a través del cobro de la Contribución por Mejoras y la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado.

En un contexto en que el acceso a la tierra y la vivienda es uno de los problemas más acuciantes, los gobiernos locales y su política de suelo urbano cobran mayor importancia. Así, el presente trabajo se propone abordar la política de suelo urbano del municipio de Río Grande durante el periodo 1991-2015. La hipótesis sostiene que la política de suelo de dicho municipio durante el periodo 1991-2010 se orientó más a la regulación y administración de

la ciudad y al fomento de actividades industriales y productivas, que a la generación de suelo urbano, aunque dicha tendencia cambia en 2010 a partir de la incorporación de ciertos instrumentos, tales como la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado y la recuperación de plusvalías.

2. MARCO TEÓRICO

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

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

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en 2004, donde se define como:

[...] el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización [...] El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente e incluye, por tanto, todos los derechos civiles políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos⁴.

Frente a la visión mercantilista de la vivienda y la ciudad, en los últimos años ha tomado mayor relevancia la noción de hábitat, entendiendo a la ciudad no como un simple conjunto de viviendas aisladas sino como todo el entorno en el que las personas desarrollan su vida personal y cotidiana. Así, el hábitat incluye aspectos relativos a la sanidad, el equipamiento urbano, el medio ambiente, la ubicación socio espacial de las personas, la seguridad, entre otras cuestiones que influyen en el bienestar general de la sociedad (Alfonso, 2010).

En los procesos de producción social del espacio intervienen diversos actores con diferentes lógicas. Pirez (1995) desarrolla la siguiente clasificación: la lógica de la obtención de ganancia (actores privados

y económicos), la lógica de la necesidad (ciertos actores de la sociedad), la lógica política (caracterizada por la intervención estatal y los actores gubernamentales) y la lógica del conocimiento (actores académicos y técnicos). La forma en que dichos actores y lógicas se articulan es lo que dota a cada ciudad de ciertas características y dinámicas.

La importancia de la lógica política, encarnada en los actores gubernamentales y sus intervenciones, radica en que el Estado constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (Topalov, 1979). De esta manera, una forma de observar la intervención estatal en la producción de ciudad es a través de las políticas urbanas, entendiéndolas como el conjunto de toma de posiciones estatales que, tanto por acción como por omisión, inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida y organización social, toma de posición que tiene por objetivo producir y regular determinados arreglos en el derecho al uso y la disposición del espacio urbano (Oszlak, 1991).

Dentro de las políticas urbanas, encontramos la política de suelo urbano⁵. Entenderemos aquí a la política de suelo urbano como toda acción estatal que tiene como objeto el suelo urbano, es decir el conjunto de parcelas sobre las que se extiende la ciudad formal e informalmente (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009). Desde esta perspectiva, se definen como objetivos de la política de suelo los siguientes: regulación del mercado de suelo, la adquisición de suelo y el control de usos y formas de suelo. Respecto al suelo urbano, los gobiernos locales

4.- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012: 185.

5.- La política de suelo puede ser entendida también como "las acciones públicas relacionadas con la propiedad y la gestión del suelo en las áreas urbanas. Las actuaciones suelen ir encaminadas a un control del uso privado de los terrenos y a la adquisición pública del suelo, ya sea para la conformación de la red viaria, los equipamientos urbanos y servicios públicos, o sea para lograr un patrimonio público de suelo que permite llevar a cabo una política de vivienda pública o el desarrollo del suelo productivo". Extraído del diccionario y glosario de la Universidad de Alicante, España. Disponible en: <https://web.ua.es/es/labclima/diccionario-y-glosario-en-ordenacion-del-territorio.html>

poseen dos formas de producirlo: a través de la compra o adquisición de tierras y/o en el cambio en los usos del suelo. De esta forma, se entenderá aquí como producción de suelo urbano toda acción municipal que tenga como objetivo la compra o adquisición de tierra para urbanizar, así como también la incorporación de áreas suburbanas al tejido municipal (Finck *et al.*, 2016).

A su vez, las políticas de suelo pueden estar orientadas a mejorar las condiciones de oferta de suelo urbano, reducir dichas condiciones o aumentar las de demanda del suelo urbano (Morales Schenckinger, 2005). Las primeras se orientan a brindar una oferta bien localizada de suelo para todos los usos y a precios incluso menores que los del mercado. Las segundas sacrifican la calidad de la oferta del suelo para equiparar el precio con la capacidad de pago de los demandantes, lo que, según el autor, empeora la calidad del suelo ofertado y aumenta el precio del mismo. Por último, el tercer tipo de políticas apunta a mejorar las condiciones de la demanda de suelo sin tener en cuenta la calidad del suelo al que se accede ni el hecho de que este tipo de acciones puede producir incremento en el precio del suelo.

3. MARCO METODOLÓGICO

La estrategia metodológica del presente trabajo es de carácter cualitativo en pos de la comprensión en profundidad del objeto de estudio. El caso a estudiar es el municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S (Argentina). El objeto de estudio es la política de suelo del municipio durante el

periodo 1991-2015. Este recorte temporal se debe a que en 1991 el Territorio Nacional de Tierra del Fuego se convierte en Provincia.

Entenderemos como política pública la toma de posición del Estado, tanto por acción como por omisión, frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 2011). Dicha toma de posición no posee un carácter uniforme, sino que puede presentar ciertas contradicciones. Es decir, puede suceder que el Estado, frente a una misma cuestión, tome diversas posiciones a lo largo del tiempo, lo que no implica necesariamente un comportamiento errático o una incoherencia en las instituciones estatales, sino que expresa que las diversas intervenciones estatales no se dan de manera aislada del contexto social, están atravesadas por las contradicciones sociales dentro del Estado y en la sociedad misma. De esta manera, las políticas públicas representan un conjunto de acciones y/u omisiones que cristalizan una determinada modalidad de intervención del Estado (en todos sus niveles) en relación con una cuestión que la sociedad problematiza en un momento histórico determinado.

En esta línea, el presente trabajo abordará la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande a través del análisis de las diversas tomas de posición del estado local respecto de la cuestión socialmente problematizada, esta es la problemática habitacional⁶. Aun cuando entendemos que en las políticas públicas intervienen no solo los actores estatales, sino también actores privados y sociales, este trabajo solo analizará el accionar estatal del gobierno local fueguino por tratarse de una primera

6.- Si bien la problemática habitacional implica diversas dimensiones, como el acceso a los servicios básicos, el acceso a la vivienda, entre otros, aquí nos enfocaremos en la dimensión del acceso al suelo urbano. Este punto será desarrollado en el apartado 4.

aproximación a su política de suelo urbano. Quedan pendientes, para futuros trabajos, el análisis de los demás actores, sus intervenciones y relaciones.

Los datos proceden de fuentes de información secundaria a través del relevamiento digital de la normativa vigente en materia de política de suelo urbano. Para ello, se utilizó el portal web del Concejo Deliberante⁷ de la ciudad y su motor de búsqueda. Para su clasificación, se los dividió de acuerdo al objetivo de la política de suelo: acciones orientadas a la regulación y administración de la ciudad, tales como instrumentos de planificación, control en los usos de suelo e instrumentos fiscales; y acciones orientadas a la producción de suelo urbano, tales como la compra y/o adquisición de tierras para urbanizar, instrumentos fiscales y cambio de uso de suelo de zona suburbana a urbana. También se realizará el análisis con base en un periodo temporal, siendo el primer periodo 1991-2009 y el segundo 2010-2015, en tanto en el año 2010 se creó el Plan de Desarrollo Territorial que supone una nueva lógica en la política de suelo urbano del municipio.

Se consultaron, además, documentos digitales de organismos públicos, bibliografía pertinente sobre el tema y documentos sobre políticas públicas de producción de suelo urbano. De esta manera, se llevó a cabo un análisis documental sobre la normativa y análisis bibliográfico aplicado a estudios específicos sobre la temática.

4. UN POCO DE HISTORIA: LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, A.E.I.A.S

El 15 de mayo de 1990, mediante la Ley Nacional n° 23.577, el Congreso de la Nación Argentina declaró Provincia al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, convirtiéndose así en territorio autónomo. Un año después, la Constitución Provincial fue promulgada. La misma plantea que “todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar”, por lo que el Estado Provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra⁸. Sin embargo, en su artículo 82 dispone que las tierras fiscales y su explotación tienen un fin económico, destinado principalmente a la actividad agropecuaria, por lo que parece no priorizarse el uso con fin habitacionales y/o social. Respecto a la competencia municipal, la Carta Magna provincial reconoce a los Municipios y Comunas el uso, administración y enajenación de sus tierras fiscales dentro del ejido municipal, así como todo lo relativo al planeamiento urbano y habitacional⁹.

Es en 1996 que, mediante Ley Provincial n° 313¹⁰, se estableció el régimen de administración y disposición de las tierras fiscales de la provincia, en donde se expresa como objetivo la incorporación de las tierras al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los

7.- El Concejo Deliberante en Argentina es el órgano legislativo a nivel local. Página web del Concejo Deliberante de Río Grande: <http://www.concejoriogrande.gov.ar/>

8.- Artículo 23 de la Constitución Provincial. Disponible en www.mininterior.gov.ar/provincias/tierradelfuego/cp-tierradelfuego.pdf

9.- Artículo 173 de la Constitución Provincial.

10.- Disponible en la página web de la Legislatura Provincial: <http://www.legistdf.gov.ar/>

recursos naturales conforme a los objetivos de seguridad y defensa nacional establecidos por las Leyes Nacionales n° 18.575, 21.900 y n° 23.554. Por otro lado, el mismo año, mediante la Ley Provincial n° 323, se transfiere el dominio de las tierras urbanas fiscales de la Provincia a los Municipios y Comunas, facultándolos a establecer el sistema de adjudicación de tierras fiscales urbanas según sus ordenanzas y cartas orgánicas. Así, la Provincia establece como competencia municipal el manejo de las tierras fiscales urbanas dentro del tejido municipal. Cabe destacar que, a partir de la sanción de la Constitución Provincial en 1991 y el traspaso del dominio de las tierras fiscales en 1996, los Municipios y Comunas cuentan con facultades respecto de la política local urbana y de suelo. Sin embargo, diez años después de haber recibido dicha competencia, el Municipio de Río Grande sanciona su Carta Orgánica, documento central donde se establecen los ejes rectores del accionar del Municipio en materia urbana y de suelo.

5. RÍO GRANDE Y LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL: LA CUESTIÓN SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA

La ciudad de Río Grande se sitúa en la zona norte de la provincia argentina de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. A partir de la sanción de la Ley Nacional N° 19.640 de Promoción

Económica de Tierra del Fuego en 1972, la ciudad ha crecido al ritmo de las corrientes migratorias e inmigratorias fomentadas por dicha ley. Este proceso de crecimiento poblacional (tanto por migración como vegetativo también) ha sido acompañado por un proceso de construcción y expansión de la ciudad en la que han intervenido diversos actores con lógicas diferentes (Pérez, 1995): actores privados guiados por la lógica de la ganancia, actores sociales orientados por la necesidad de satisfacer la demanda de vivienda y actores estatales orientados por la lógica política (plasmado en la política habitacional y de suelo del municipio). Así, Río Grande se fue construyendo al calor de las relaciones entre dichas lógicas, destacándose que los procesos de urbanización de la ciudad no fueron liderados por el Municipio, sino que tuvieron mayor preponderancia las iniciativas de los actores privados a través de la venta de tierras en el mercado inmobiliario, la lógica estatal del nivel provincial por medio de la construcción de barrios de carácter social (Debia y Lobato, 2014) y la lógica de la necesidad cristalizada en los procesos de autoproducción social del hábitat.

Las estrategias de autoproducción social del hábitat, específicamente aquellas orientadas a la ocupación de tierras con fines habitacionales, son la expresión y manifestación más acabada de la problemática habitacional en Tierra del Fuego¹¹, y en Río Grande en particular (Pérez *et al.*, 2015: 3). De hecho, las autoras sostienen que la construcción de barrios informales es una práctica social que posee una larga tradición en la ciudad (y en la provincia), ya que hasta mediados de la década de

11.- Para una aproximación acerca del déficit habitacional en la provincia de Tierra del Fuego, se recomienda el siguiente trabajo: Pérez *et al.* (2015). *Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.

1990 el mecanismo principal de acceso a la tierra implicaba la ocupación de hecho de un terreno o lote, y luego la introducción de mejoras en el mismo para solicitar el permiso de ocupación precaria y adjudicación. En 2005 se produce una toma de tierras de gran escala y la posterior construcción de numerosos barrios informales en lela margen sur de la ciudad, constituyéndose este hecho en el momento crítico de la situación habitacional de la ciudad.

Por último, cabe destacar que la problemática habitacional en la provincia data desde casi el momento de provincialización, en tanto en 1996 se sancionó la primera ley provincial de Emergencia Habitacional¹² y luego, a partir del año 2007 y hasta el año 2013, la provincia se declaró en estado de emergencia habitacional continuo¹³.

5.1. La política de suelo urbano en la ciudad de Río Grande antes de la creación del Plan de Desarrollo Territorial (1991-2009)

Durante el periodo del exterritorio (periodo previo a la provincialización), el Municipio rigió su política de suelo a través de las Leyes Territoriales¹⁴ y de ciertas ordenanzas que expresan la existencia de un Código de Edificación¹⁵, además de otras orientadas a crear un sistema de normativas tendientes a facilitar que todo fraccionamiento y tratamiento

de tierra dentro del tejido municipal se realice de acuerdo a acciones que protejan y mejoren el medioambiente¹⁶. Por último, se constatan, en este periodo previo a 1991, acciones desde el gobierno local tendientes a la creación de una Comisión Ad-Honorem para la realización del planeamiento urbano de Río Grande y su posterior aprobación a través del Plan Urbanístico Municipal¹⁷. Sin embargo, no se ha encontrado ninguna normativa que dé cuenta de la real existencia de dicho Plan.

Un hecho relevante es que, desde el momento de la provincialización y hasta el año 2000, no se constata la existencia de un Código de Planeamiento.

En 1997, un año después que la Provincia descentralizara en los gobiernos locales fueguinos el manejo de las tierras fiscales, se crea la Dirección Municipal de Tierras, ente gubernamental encargado de la administración de las tierras fiscales del Municipio, así como también de la “recepción y contralor de todas las solicitudes para la adquisición de predios dependientes de la Municipalidad, como así también de realizar la adjudicación, transferencia de titularidad o desadjudicación de los mismos, cualquiera fuere su destino”¹⁸. Es llamativo el hecho de que en la ordenanza municipal de creación de dicha dirección se evidencie la importancia otorgada por el gobierno local a la radicación de industrias y uso industrial del suelo por sobre el residencial:

12.- Ley Provincial n° 273.

13.- Leyes Provinciales n° 746/2007, 766/2008, 789/2009, 864/2012 y 942/2013.

14.- Cabe destacar que, hasta la reforma de la Constitución Nacional en 1994, a los municipios no se les reconocía autonomía. Además, Tierra del Fuego, al ser un Territorio Nacional, no contaba con Constitución Provincial, por lo que sus competencias se encuadraban dentro de lo estipulado en las leyes territoriales.

15.- Ordenanza municipal n° 161/82.

16.- Ordenanza municipal n° 415/88.

17.- Ordenanza municipal n° 303/87.

18.- Ordenanza municipal n° 895/97.

[...] resulta conveniente dictar las disposiciones que reglen la política de adjudicación para el asentamiento de industrias y actividades de interés municipal y provincial en el Parque Industrial [...], como asimismo crear el marco regulador para el otorgamiento de predios destinados a viviendas unifamiliares e instituciones”¹⁹.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2000 se crea el Código de Planeamiento del Territorio Municipal²⁰. El mismo tiene como objetivos garantizar una estructura espacial para lograr el desarrollo social, económico, cultural y ambiental, eficaz y equitativo; preservar y ordenar el medio ambiente urbano y rural del territorio municipal; consolidar la ciudad, prever la expansión conteniendo el crecimiento indiscriminado, especialmente el crecimiento en islas que genera área vacantes y deprimidas dentro de la ciudad; crear los mecanismos legales, administrativos y económicos financieros para dotar al gobierno municipal de una efectiva acción urbanística, entre otros. Este Código tuvo vigencia hasta el año 2011, en el que se aprueba el Código de Desarrollo Urbano y Territorial.

Por último, en el año 2006 se crea la Carta Orgánica de la ciudad, en la que se establece, en su artículo 63, que el Municipio desalienta la especulación inmobiliaria, utilizando para ellos todos los recursos a su alcance, en especial la creación del banco permanente de tierras y la aplicación de mecanismos impositivos y tributarios especiales gravando la tierra no productiva.

En cuanto a las acciones tendientes al control de uso de suelo, el sistema de uso de suelo de la ciudad fue establecido recién en 1995²¹. Al igual que la mayoría de las ordenanzas municipales que regulan el uso de suelo en Argentina, en Río Grande se estableció la clasificación del territorio municipal en áreas rurales, subrurales, suburbanas y urbanas. Estas últimas, según la ordenanza anteriormente citada, tienen un uso de suelo principal que es el residencial, y un uso de suelo secundario que comprende a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

A pesar de la importancia otorgada al uso residencial, son numerosas las ordenanzas municipales que cristalizan que las acciones ejecutadas por el gobierno local respecto al uso del suelo hasta 2011 no han tenido como eje rector la generación de tierras para uso residencial sino para uso industrial. Ejemplo de ello es la normativa que establece un régimen de fomento para la radicación de industrias, regímenes de promoción industrial a través de la exención del pago de impuestos (entre ellos el inmobiliario) a empresas que se radiquen en la ciudad, como también el establecimiento del reordenamiento del suelo municipal en el sector sur de la ciudad en pos de la adjudicación de dichas tierras a productores locales para su explotación²², entre otros.

Por otra parte, se instrumentan acciones para reordenar la zona del Parque Industrial de la ciudad, en tanto se vislumbra la necesidad de replantear los objetivos y finalidades de los usos y concesiones de los terrenos en dicho parque²³.

19.- Ordenanza municipal n° 897/97.

20.- Ordenanza municipal n°1258/00 (derogada por Ordenanza Municipal 2863/2011, ordenanza que crea el Plan de Desarrollo Territorial que será analizado más adelante)

21.- Ordenanza municipal n° 771/95.

22.- Ordenanzas municipales n° 1701/02 y 2224/06.

23.- Ordenanza municipal 1541/09.

En el año 2000 se sanciona la creación del Departamento de Uso de Suelo (dependiente de la Dirección de Planeamiento Urbano y Arquitectura) como área municipal que debía regular el uso del suelo dentro del ejido urbano²⁴. Sin embargo, al día de la fecha dicho departamento no fue creado. Por último, es importante resaltar que gran parte de la normativa durante este periodo corresponde a ordenanzas sobre la regulación del uso y ocupación de suelo²⁵.

En materia fiscal, la normativa que reguló durante este periodo el sistema fiscal del Municipio se denominaba Ordenanza Fiscal²⁶ y estipulaba tres impuestos que son relevantes para nuestro análisis: un impuesto inmobiliario urbano que debía ser abonado por todos los propietarios de los inmuebles situados dentro del ejido urbano municipal; un impuesto a los terrenos baldíos²⁷; y, por último, el cobro de la contribución por mejora. El mismo es definido como el impuesto a abonar a raíz del “beneficio de mejoras hechas por la Municipalidad y mayor valor que adquieran los inmuebles ubicados en la zona de influencias de las obras, instalaciones o servicios públicos”²⁸.

Por otro lado, en el año 2005, frente a la gran cantidad de inmuebles en estado de abandono en el parque industrial de la ciudad, y no afectados a ninguna actividad comercial o productiva, se crea el impuesto a los inmuebles improductivos del Parque Industrial²⁹. Es interesante resaltar que en

los considerandos de dicha norma se expresa que la mayoría de esos inmuebles fueron adquiridos por sus dueños a un bajo precio, por tratarse de tierras fiscales, y que, con el fin de fomentar el desarrollo de actividades industriales, el Municipio realizó las obras de infraestructuras de servicios para dichos terrenos casi sin costo alguno para sus propietarios. Nuevamente, se observa aquí la predominancia, en la intervención estatal en el suelo urbano, del fomento de actividades productivas por sobre el fin residencial.

Respecto a las acciones orientadas a la producción de suelo urbano, encontramos que en el año 2004 se realizó el cambio de área suburbana a urbana de lotes que poseía el Municipio para urbanizarla y adjudicarla a los inscritos al padrón de tierras fiscales, constituyéndose el Barrio Chacra XI³⁰. De hecho, hasta 2015 este fue el único Barrio Municipal.

Asimismo, son numerosas las iniciativas del Concejo Deliberante de la ciudad para instruir al municipio a la compra de tierras. Ejemplo de ello es la ordenanza municipal n° 1872/04 que solicita al poder ejecutivo local la utilización de un mínimo de un tercio de los fondos disponibles de las Cuentas Especiales para la compra de tierras, con un plazo de nueve meses para su efectiva realización³¹. Otro ejemplo es el pedido de incorporar en el presupuesto del año 2007 un monto específico para la adquisición

24.- Ordenanza municipal 1353/00.

25.- Se encontraron, además de las ya mencionadas en el cuerpo del trabajo, dieciocho ordenanzas municipales en este periodo orientadas a la regulación y el control de los usos de suelo

26.- Ordenanza municipal 626/93.

27.- Respecto a este impuesto, cabe destacar dos cuestiones: primero, hay una constatación en el periodo de ordenanzas municipales que reactualizan el cálculo del impuesto y, segundo, el mismo es de especial valor, ya que contribuye a desalentar la especulación inmobiliaria, tal como lo estipula la Carta Orgánica Municipal en su artículo 63.

28.- Ordenanza municipal 626/93, art. 203.

29.- Ordenanza municipal 2154/05.

30.- Ordenanza municipal n° 2022/04.

31.- Ordenanza municipal n° 1980/04.

de tierras³². Todas estas acciones, sin embargo, no se tradujeron en acciones concretas.

En el año 2007, dos años después del episodio de tomas de tierras y construcción de numerosos barrios informales en la margen sur de la ciudad, se declara la crisis habitacional en Río Grande³³. Frente a este escenario, nuevamente el Concejo Deliberante insta al municipio a comprar y adquirir tierras a través de diversos mecanismos: la compra directa³⁴, el establecimiento de mecanismos de financiamiento para el fortalecimiento del banco de tierras fiscales y convenios de asociación para la constitución de consorcios, “fondos fiduciarios o fondos de inversión con propietarios de tierras suburbanas, a fin de poner en disponibilidad de lotes urbanizados al banco de tierras fiscales”³⁵, como también a través de la venta de tierras de dominio municipal y el destino de esos recursos a la compra de tierras para urbanizar³⁶. De nuevo, son escasas las iniciativas que se materializan en acciones del gobierno local, aunque es menester destacar que en el año 2009 se autoriza al departamento ejecutivo local a la permuta de tierras con un privado para la urbanización de las mismas; dichas tierras serán la base del segundo barrio municipal de la ciudad, Barrio Los Cisnes, que se inaugura en el segundo periodo, en el año 2015³⁷.

Por último, es necesario señalar que no se encontró, durante este periodo, normativa que respaldara la creación de nuevos instrumentos fiscales que habilitaran al municipio para la adquisición de tierras urbanizables.

Concluyendo, es posible caracterizar a la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande durante este periodo como una intervención pública orientada más al fomento de actividades industriales y productivas, y a la regulación en los usos de suelo, que a la producción de suelo urbano, aun cuando en este periodo se crea el primer barrio municipal, única acción efectiva tendiente a la producción de suelo urbano. Esta situación comienza a cambiar con la implementación de nuevos instrumentos de gestión de suelo urbano a partir de 2010.

5.2 El Plan de Desarrollo Territorial, un parteaguas en la política de suelo urbano en la ciudad de Río Grande

Si bien en este periodo, dentro de la dimensión de las acciones orientadas a la regulación y administración de la ciudad, se constata la existencia de numerosas ordenanzas municipales respecto de la regulación en los usos de suelo³⁸, es en cuanto a las acciones tendientes hacia la producción de suelo urbano que este periodo se destaca.

Para empezar, en materia fiscal se sanciona la modificación del impuesto a los terrenos baldíos y se establece que sus propietarios deberán pagar un recargo del impuesto inmobiliario, el cual se “incrementará en forma progresiva a los fines de promover la incorporación de suelo vacante al desarrollo urbano de la ciudad”³⁹.

32.- Ordenanza municipal n° 2298/06. Esta ordenanza fue vetada totalmente por el decreto municipal n° 697/06 lo cual expresa una clara intención del municipio de no implementar acciones para la compra de tierras.

33.- Ordenanza municipal n° 2356/07.

34.- Ordenanza municipal n° 2476/07.

35.- Ordenanza municipal n° 2605/08.

36.- Ordenanza municipal n° 2730/09.

37.- Ordenanza municipal n° 2732/09.

38.- Se constata la existencia de diecinueve ordenanzas municipales orientadas a la regulación y control de los usos de suelo.

39.- Ordenanza municipal n° 2853/10.

En 2010 se crea el Plan de Desarrollo Territorial (en adelante PDT) en reemplazo del Código de Planeamiento Municipal creado en el año 2000. El PDT se constituye como instrumento básico de política urbana y rural del municipio, regulando tanto al poder público como a la iniciativa privada⁴⁰, y actuando como parteaguas en la política de suelo urbano del Municipio, no solo por los instrumentos de gestión urbanística que incorpora, sino también por su concepción sobre la tierra y la ciudad. Al respecto, el objetivo ulterior del PDT es promover el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, entendiendo que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio, asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a calidad de vida, justicia social y desenvolvimiento de las actividades económicas. En esta línea, se identifica el problema del acceso a la tierra urbana como una de las causas de exclusión y desigualdad social. Por otra parte, incorpora la noción de gestión democrática del territorio a través del incentivo de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Una de las líneas de acción que estipula el PDT es la intervención del gobierno local en el mercado de tierras a través de instrumentos como el Banco Municipal de Tierras, el régimen de movilización del suelo urbano y la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística. En este último instrumento, que corresponde a la dimensión fiscal de la política de suelo, se encuentra la recuperación de plusvalía a través del cobro de la contribución por mejoras.

Si bien el cobro de contribución por mejoras ya existía en la ciudad desde 1993, en 2010 se sanciona una nueva ordenanza que reglamenta al mismo y establece que “por las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario, tributarán la contribución por mejoras”⁴¹. Lo novedoso radica en el objetivo del mismo: la recuperación de plusvalía, es decir el cobro a todo propietario que obtenga beneficios o plusvalía en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, cambios de parámetros urbanos, modificación de zonas, entre otros. El espíritu de este instrumento se encuentra en la justicia social, ya “que es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo propio, sino del esfuerzo de la colectividad”⁴². Otra cuestión sumamente importante a resaltar es el cálculo de la alícuota, ya que esta depende del tipo de acto administrativo. En el caso de cambios de uso, la alícuota corresponde a un 20% del valor del inmueble en dinero, mientras que en los casos de cambio de zonificación o subdivisión (casos en los que generalmente se encuentran las operatorias privadas de desarrollo inmobiliarios), el importe a pagar será el 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento, es decir, en toda nueva urbanización privada donde se fraccione el terreno para loteo y se instalen los servicios públicos elementales, el Municipio cobrará en nombre de la contribución por mejora el 20% de los lotes de esa nueva urbanización.

40.- El Plan de Desarrollo Territorial fue aprobado por ordenanza municipal n° 2863/2011.

41.- Ordenanza municipal n° 2854/2010

42.- Ordenanza municipal n° 2854/2010.

La contribución por mejoras fue incorporada al Código Tributario Municipal el año 2011, definiéndose como “las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código, están obligadas a pagar al Municipio quienes obtengan beneficios o *plusvalía* (el subrayado es nuestro) en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados”⁴³. En esta nueva definición ya se incorpora de manera completa el concepto de recuperación de plusvalías entendidas como la acción del gobierno local que, mediante su rol de agente fiscal, recupera parte de los incrementos del valor del suelo. Es menester destacar que la reglamentación de la contribución por mejoras generó que el cobro del tributo se flexibilizara y pudiera pagarse con obras de infraestructura, metros cúbicos de asfalto, cemento, con red de cloacas y/o terrenos, en tanto ciertos actores de la sociedad civil como los propietarios de tierras y los desarrolladores privados reaccionaron considerándolo confiscatorio. Esto evidencia que, a pesar de la existencia de una política local de suelo urbano activa, es importante tener en cuenta los obstáculos en su implementación. Tal como sostiene Lungo, “a las limitaciones de la legislación vigente se suma la ausencia de una cultura de pago tributario y las debilidades de la institucionalidad, encargada de su aplicación” (2000: 215).

En cuanto a la compra o adquisición de tierras, el PDT incorporó la noción de gestión democrática del territorio a través del incentivo de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada. Esto se

constituyó en el marco en el que se crea un nuevo instrumento de producción de suelo urbano: las Zonas Residenciales de Interés Público Privado⁴⁴ (en adelante ZRIPP), en el año 2014. Las mismas son sectores de suelo privado que se destinan a nuevas urbanizaciones para vivienda con intervención del municipio. Su objetivo es promover un proceso de densificación controlada, permitiendo el uso familiar. Lo llamativo de esta iniciativa es que implica una gestión asociada, es decir una articulación público-privada entre el gobierno local y los desarrolladores urbanísticos privados. De esta forma, los desarrolladores privados crean fideicomisos en los que el valor de las parcelas está muy por debajo del valor de mercado y los compradores son seleccionados a través del padrón de tierras fiscales de la Dirección Municipal de Tierras. A diferencia de la dificultad en la implementación de la recuperación de plusvalías, en el año 2015, un año después de la creación de la figura de las ZRIPP, se creó el Fideicomiso San Martín Norte en el que el valor de la parcela de 180 m² se estableció en US\$ 9.944 a pagar en 36 cuotas mensuales, con una tasa de interés que se ajustó con base en el índice del Costo de la Construcción definido por la Cámara Argentina de la Construcción, mientras que un terreno de esas dimensiones costaba, en el mercado, alrededor de US\$ 18.645.

Por último, como se mencionó anteriormente, a partir de la permuta de tierra por parte del Municipio con un actor privado, se construyó el segundo Barrio Municipal, denominado Los Cisnes, en el año 2015⁴⁵.

43.- Ordenanza Municipal n° 2934/2011, artículo 52.

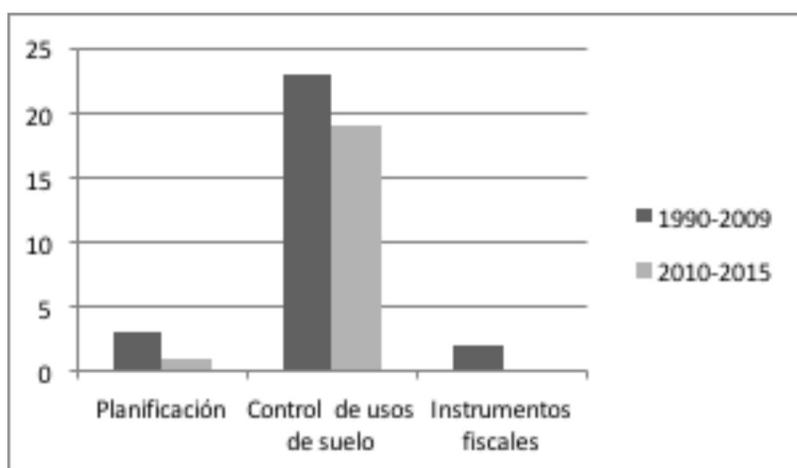
44.- Ordenanza municipal n° 3287/2014.

45.- Ordenanza municipal n° 2732/09.

REFLEXIONES FINALES

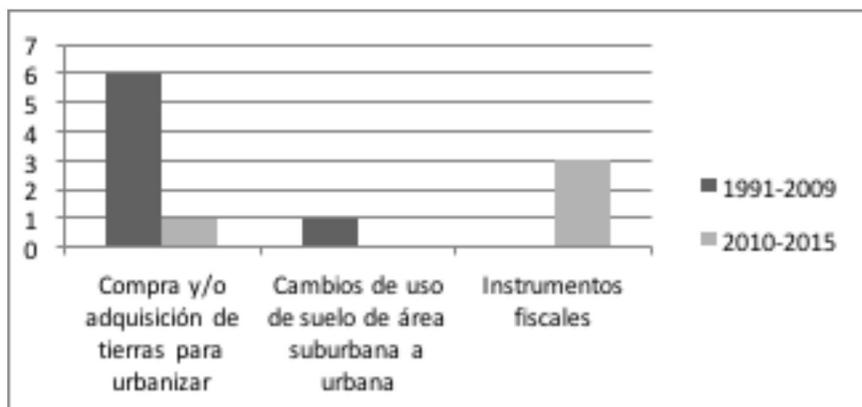
El objetivo del presente trabajo fue analizar la política de suelo urbano del municipio de Río Grande durante el periodo 1991-2015.

Gráfico 1: cantidad de ordenanzas por periodo respecto a las acciones orientadas a la administración y regulación de la ciudad.



Fuente: elaboración propia con base en la normativa relevada.

Gráfico 2: cantidad de ordenanzas por periodo respecto a las acciones orientadas a la producción de suelo



Fuente: elaboración propia con base en la normativa relevada.

Una primera aproximación permite confirmar la hipótesis inicial y señalar que hasta el año 2010, en que se creó el Plan de Desarrollo Territorial, la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande se caracterizaba por ser una intervención orientada más hacia la regulación y la administración de la ciudad. Esto se evidencia, en primer lugar, por la existencia de numerosas ordenanzas municipales que expresan acciones estatales orientadas hacia el control en los usos de suelo. En segundo lugar, a pesar de que el municipio contaba con el Código de Planificación y la Carta Orgánica donde se estipulan como ejes rectores de la política urbana y de suelo urbano la intervención en la construcción de la ciudad a través de la creación del banco permanente de tierras e impuestos, y estableciendo el uso residencial como uso primordial del suelo, durante este periodo solo se observan acciones tendientes al fomento de actividades industriales y productivas a través de la entrega de tierras a organizaciones no gubernamentales y PyMes, la exención de impuestos para radicar industrias, es decir un accionar estatal orientado más hacia la generación de suelo para actividades industriales y no para uso residencial (aún cuando se crea el Barrio Chacra XI con tierras municipales propias). De hecho, la Ordenanza 1848/04 explicita que desde 1994 hasta el año 2004 no se registraron acciones por parte del municipio para la adquisición de tierras para nuevas urbanizaciones.

El hecho de que existieran escasas políticas orientadas a la producción de suelo urbano ha resultado un hecho crucial en la conformación de la problemática habitacional de la ciudad, en tanto se observa un:

[...] desfasaje entre el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, que 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 problemáticas más acuciantes [...] (Pérez *et al.*, 2015: 2).

Sin embargo, en 2010 se da un punto de inflexión a partir de la creación del Plan de Desarrollo Territorial, en el que se reconoce la función social de la tierra, se promueve la asociación público-privada y la utilización de instrumentos de intervención en el mercado de tierras, todo ello cristalizado en la creación de un instrumento de recuperación de plusvalías, como la contribución por mejoras y las zonas residenciales de interés público-privado.

Por último, es menester mencionar que, si bien la hipótesis sostenía que a partir de estos instrumentos la política de suelo adquirió un rol más activo a través de la producción de suelo urbano, esto no se condice totalmente con lo analizado. Si bien los instrumentos fueron creados, solo se implementó, hasta la fecha, la figura de las zonas residenciales de interés público-privado a través de la creación del Fideicomiso San Martín Norte, mientras que la recuperación de plusvalía no ha tenido resultados efectivos. Es más, el Barrio Municipal Los Cisnes se construyó en 2015 sobre tierras permutadas a un privado y no sobre lotes provenientes del pago de la contribución por mejoras. Esta situación ayuda a reforzar el hecho de que la recuperación de plusvalía no ha sido implementada por el Municipio hasta la fecha.

A raíz de lo mencionado, es evidente que la creación de un instrumento es condición necesaria, pero no suficiente, para que los gobiernos locales puedan recuperar plusvalía de manera tal de generar recursos propios, adquirir tierra urbanizable y promover un acceso más equitativo a la ciudad. Para ello es menester contar con capacidades institucionales que permitan involucrar a toda la sociedad en este tipo de políticas públicas a fin de garantizar su implementación efectiva. Tal como menciona Reese:

[...] la política urbana (y habitacional) no se agota en el funcionamiento de un único instrumento ni de una única pieza normativa ni código reglamentario (o tipo de política habitacional), sino que busca una política transformadora que aspire al fortalecimiento del rol del estado municipal, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socio-territorial (2003 en Gargantini, 2017: 25).

BIBLIOGRAFÍA

Alfonso, W. (2010). El concepto de hábitat en medios urbanos: una transición del pensamiento urbano el siglo XX. En *Revista Traza*, 2 (1). Colombia: Universidad de La Salle.

Baer, L. et al. (2016). *La captura de plusvalías en Argentina*, en Blanco, A. et al. (eds.). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington, DC., Banco Interamericano de Desarrollo, 17-35.

Bazán, A., y Rodríguez Iglesias, G. (2009). *La intervención del gobierno local en el mercado del suelo urbano: el caso de Mar del Plata*. Presentado en el X Seminario de RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Mar del Plata, Argentina.

Camargo, F. M. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. En *Revista Folios* (Colombia), (44), 3-14.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012). En *Revista Paz y Conflictos*, (5), 184-196.

Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. (2005). La ciudad como objeto de la política social. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo - UNGS.

Cravacuore, D. (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)" en Cravacuore Daniel e Israel, R. (comp), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, 25-49.

Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano: apuntes para la reflexión, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59-72.

Clichevsky, Nora (2006). La tierra vacante. Su explicación y posible utilización. Parte I. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*. Madrid: Ministerio de Vivienda, 204-216.

Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metropole*, 13(25), pp. 185-212. São Paulo, Brasil.

Debia, E. y Lobato, S. (2014). *Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en PreAlas Patagonia, VI Foro Sur-Sur. Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo 2014 – El Calafate.

Finck, N. et al. (2016). *Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande durante la última década (2005-2015)*. Ponencia

presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). ISSN 2250-8465.

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-FLACSO-Universidad Católica de Córdoba, 7-13.

Gargantini, D. (2017). Programa de apoyo a la gestión local del hábitat en Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat. Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba, Argentina Asociación Vivienda Económica AVE 2017.

Harvey, D. (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, España: Siglo XXI Editores.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (1999). Hacia una conceptualización de la planeación urbana. En *Planeación y Desarrollo. Una visión de futuro*. Ciudad de México: Plaza Valdez.

Lefebvre, H. (1975) *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Lefebvre, H., y Lorea, I. M. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, España: Ed. Capitán Swing.

Lungo, M. (2000). *La Tierra Urbana*. Universidad Centroamericana José Simón Cañas, San Salvador: Editorial UCA.

Morales-Schechinger, C. (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*. Documento de la investigación *La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Argentina: Humanitas.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2011). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 555-584.

Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (2015). *Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en Seminario Internacional *el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO, Buenos Aires.

Pírez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad, en *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, (28), México.

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 6, 3-22.

Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En *Revista digital de Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades*, año 3. http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

Sitio oficial del Concejo Deliberante de Río Grande. <http://www.concejoriogrande.gov.ar>

Sitio oficial de la Legislatura Provincial de Tierra del Fuego: <http://www.legistdf.gov.ar/>

Smolka, M., y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista EURE (Santiago)*, 29 (88), 55-77.

Smolka, M. y Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 23-28.

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

Wagner, R. F. (2009). *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. Ponencia presentada en X Seminario REDMUNI, *Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios*. Mar del Plata, Argentina.