

El valor del suelo urbano, el ordenamiento territorial y la normativa urbanística: algunas concordancias y demasiadas fisuras

The value of urban land, land use and planning regulations: some commonalities and too many cracks

Beatriz Dillon, Beatriz Cossio, Daila Pombo

dillonbeatriz@gmail.com, beatrizcossio@gmail.com; dailapombo@gmail.com

Instituto de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa. Argentina.

Resumen

En los últimos años, los municipios de Argentina, han iniciado una serie de políticas estatales y estrategias de desarrollo territorial enmarcadas en un contexto político y económico diferente a las situaciones de crisis y desazón padecidas en los años noventa, para impulsar, desde lo público, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Pero a su vez, este contexto pone en evidencia en los territorios urbanos de las ciudades metropolitanas y en las intermedias también, desajustes y desequilibrios vinculados con la expansión urbana y las posibilidades de acceso al suelo urbanizable por parte de las mayorías y minorías ciudadanas.

Las políticas urbanas tradicionales han resultado ineficaces, ya que han acrecentado las fisuras entre el Ordenamiento Territorial, la normativa urbanística y el valor del suelo urbano.

Este trabajo presenta algunas consideraciones teóricas que se enmarcan en el análisis del valor del suelo urbano aplicado en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa para identificar la incidencia de las políticas públicas en el crecimiento físico de las ciudades y su desarrollo económico y social; la normativa urbana en relación al rol de los agentes y/o actores involucrados y las prácticas que se utilizan para la fijación de valores del suelo urbano.

Palabras Clave: ordenamiento territorial, normativa urbanística y valor del suelo.

Abstract

In recent years, the municipalities of Argentina, have launched a series of state policies and territorial development strategies framed in a different crises and distress suffered in the nineties political and economic context, to drive, from the public, improving the living conditions of the population.

But in turn, this context reveals, in urban areas of metropolitan cities and in the middle too, misalignments and imbalances associated with urban sprawl and the possibility of access to urban land by the majority and minority citizens.

Traditional urban policies have been ineffective because they have increased the fissures between land use planning, building regulations and the value of urban land.

This paper presents some theoretical considerations that are part of the analysis of the value of urban land applied in the city of Santa Rosa, La Pampa, and identify the impact of public policies on physical growth of cities and their economic and social development, urban policy, the role of actors and / or actors and practices that are used for setting values of urban land.

Keywords: land planning, planning regulations, land value

Este trabajo es producto de los proyectos de investigación: "Valor del suelo: diferencias socioeconómicas y significación/resignificación de áreas urbanas en la ciudad de Santa Rosa – Provincia de La Pampa, y "Planificación y gestión del suelo urbano: instrumentos de control regulatorio y fiscal en el desarrollo territorial de una ciudad intermedia. Santa Rosa – Provincia de La Pampa"

Introducción

Los conjuntos territoriales actuales presentan una fisonomía que es el producto de la nueva arquitectura económica y política, cuyos procesos de reestructuración operaron a escala planetaria y se profundizaron más notablemente en los espacios urbanos y esencialmente en las ciudades metropolitanas.

Estas ciudades, en su mayoría, se adaptaron más rápidamente a los cambios tecnológicos, político-económicos y socio-culturales y ejercen el control de los flujos de información, dirigen los movimientos de bienes y servicios, así como también todas las actividades relacionadas con la producción y absorción del capital.

Los procesos de producción y consumo del espacio urbano, dominados por la lógica de la acumulación del capital, han tenido un extraordinario despliegue en las últimas décadas. La radicación de inversiones dependientes de los mercados financieros y comerciales y el desarrollo de estrategias y condiciones de competitividad tienen su anclaje en las ciudades metropolitanas.

En las ciudades intermedias, la dinámica y los procesos globales de reestructuración económica, la creciente concentración y acumulación del capital conjuntamente con las nuevas lógicas de consumo, han impactado de la misma manera, lo cual exige la adopción de decisiones significativas en la intervención de los territorios.

En los países latinoamericanos y especialmente aquellos que implementaron políticas económicas de mercado permeables al capital global, han sufrido severas consecuencias en términos de desequilibrios espaciales mediante un desarrollo inmobiliario sostenido por la mercantilización del suelo urbano y la gestión privada de los servicios públicos.

Con el mejoramiento de los ingresos familiares y el desarrollo del mercado interno, los países de crecimiento económico sostenido, se enfrentan a problemas vinculados esencialmente con la distribución y la accesibilidad al suelo urbano. El valor de mercado de este bien se encuentra muy por encima de su valor de uso y/o social, por lo tanto aquel determinará qué grupos socioeconómicos pueden acceder a una parcela urbana y en qué localizaciones.

En Argentina, se pone en evidencia en los territorios urbanos de las ciudades metropolitanas y en las intermedias también, una serie de desajustes y desequilibrios vinculados esencialmente con la expansión urbana y las posibilidades de acceso al suelo urbanizable por parte de las mayorías ciudadanas.

El suelo urbano es un bien comercializable, en un mercado que opera con lógicas propias del capital financiero, de los agentes inmobiliarios, de las políticas públicas y de las asignaciones de valor devenidas de las estimaciones subjetivas. La escasez de suelo urbanizable y el aumento desmedido de los valores del suelo urbano están basados en numerosas causas, una de ellas es la escasa oferta de suelo urbanizable, ya que no se habilitan nuevos loteos ante la necesidad de no extender indefinidamente el área urbanizada.

La imposibilidad de acceder a una parcela urbanizable en diferentes sectores de la ciudad por parte de los sectores populares y de las clases medias, excluye del mercado a nuevos compradores, permite la utilización de prácticas propias de un sistema no regulado y fomenta la informalidad.

En este sentido, los poderes públicos deben enfrentarse a decisiones trascendentales cuando se trata de grandes intervenciones, inversiones, infraestructuras y equipamientos y la apropiación del suelo urbano. La definición de políticas públicas debe estar sustentada en una concepción de Estado que ampare a las mayorías y minorías ciudadanas y una planificación vinculada a la gestión.

La intervención en el marco normativo y fiscal, implica necesariamente, la aplicación de una matriz que combine diferentes instrumentos para regular el mercado inmobiliario urbano, mediante medidas normativas, confiscatorias, contributivas, de recuperación de plusvalías, entre otras, para garantizar un crecimiento más equilibrado de las ciudades y equitativo para los ciudadanos.

Los municipios y los gobiernos locales han iniciado en muchos casos, una serie de medidas enmarcadas en un escenario político e institucional propicio para poder influir en el desarrollo de planes de ordenamiento territorial y de instrumentos normativos que permitan un verdadero avance en la gestión del suelo urbano.

La ciudad de Santa Rosa, capital de la provincia de La Pampa, se encuentra en el rango de ciudad intermedia, por sus funciones y roles a partir de una (re)asignación de actividades y decisiones que la sitúan en una posición privilegiada en lo que se refiere a la conexión con otros centros de la red nacional, regional y con pequeños centros del entorno rural.

Este trabajo presenta consideraciones sobre el valor del suelo urbano en Santa Rosa, La Pampa, con el fin de proponer la creación de nuevos instrumentos públicos normativos, tendientes a reducir los efectos negativos del encarecimiento del suelo y los procesos de fragmentación y segregación resultantes, así como también recomponer las

discordancias existentes entre el Ordenamiento Territorial y la normativa urbanística en los procesos de urbanización.

El proceso creciente de encarecimiento del suelo urbano

Las ciudades actuales se manifiestan en el marco de un proceso de urbanización sostenido desplegado en las últimas décadas, así como también de procesos sociales que se producen y reproducen, dando lugar a nuevas morfologías desde el punto de vista físico y funcional.

La expansión desmesurada de las ciudades y la difusión del modo de urbanización ha forzado a la creación de nuevas conceptualizaciones como “la ciudad sin confines”, según Nello (1998) y también de nuevos entes de gestión y por consiguiente normativas de control y ordenamiento, no de la concentración sino de la dispersión.

El concepto de “dispersión/fragmentación de los territorios urbanos” acuñado por varios autores (*Baigorri, 1998*), (*López de Lucio, 1995*) alude inexorablemente a las dificultades que se plantean al momento de definir en forma unívoca los límites del proceso de difusión territorial y la discontinuidad que presenta el espacio urbano.

La creciente expansión de la urbanización sobre el territorio produce un elevado consumo del suelo urbano, un aumento exponencial del valor y un alto grado de competencia entre los territorios.

El desarrollo de una fase expansiva de la economía nacional y la recuperación del poder adquisitivo de numerosos grupos sociales en los últimos años, produce un fuerte crecimiento en los valores del suelo urbano el cual actúa como objeto de atracción para las inversiones.

El suelo urbano es un bien comercializable, indestructible e inamovible, cuyos atributos de singularidad y de competitividad operan en la esfera del mercado con un valor de uso y de cambio que depende de los mecanismos financieros y comerciales del capital inmobiliario.

El valor asignado al suelo urbano es producto, entonces, de un entramado complejo de relaciones en las que intervienen lógicas propias del capital financiero, los agentes, promotores y desarrolladores inmobiliarios, las políticas públicas y las nuevas asignaciones de valor devenidas de las estimaciones subjetivas.

La valorización del suelo urbano constituye en la actualidad el indicador más relevante de que éste es un bien de uso y un bien de consumo, por lo tanto está sujeto en una

economía de libre mercado, a la ley de la oferta y la demanda, para determinar su precio. Se trata de un bien escaso e influye notablemente la situación socio-económica general, la perspectiva del desarrollo urbano, la expansión de la demanda y los actores intervinientes en este mercado.

El proceso de mercantilización de la producción y la oferta de tierra urbana y vivienda se caracteriza por: a) la incorporación de importantes sumas de capital para resolver los emprendimientos inmobiliarios, b) la participación de un conjunto amplio de agentes asociados a la concepción, gestión, promoción y comercialización del emprendimiento y, c) la construcción de la demanda, por la vía de la concepción de “un producto”, cuya fuerte carga simbólica constituye uno de los motivos de diferenciación social (Fernández Wagner; 2009:5).

Nora Clichevsky (2000: 29), señala que los modelos teóricos aplicados a los usos urbanos y a los valores de la tierra se construyen sobre supuestos simplificadores donde, en general, se presenta a los agentes individuales desvinculados de la estructura social a la cual pertenecen. Además, “en la práctica social de estos supuestos, lo cierto es que la estructura de precios asignada por la oferta determina que algunos sectores de ingresos menores queden fuera del mercado y que, por lo tanto, los sectores sociales vulnerables accedan a las peores tierras, sin posibilidades de elección”.

No obstante, en la oferta de suelo urbano urbanizable, el mercado inmobiliario incorpora no solamente las condiciones propias de estos bienes sino también factores que devienen de una serie de valoraciones y decisiones de los potenciales interesados al momento de elegir u optar por un lugar de residencia.

La elección de un sitio de residencia por parte de algunos grupos sociales refleja no sólo experiencias residenciales previas sino también involucra un sentido de valor ante una necesidad inmediata o una proyección de futuro. Por consiguiente, ello no depende solamente de una variable económica sino que incorpora un complejo proceso atravesado por componentes simbólicos según los sentidos sociales y representaciones que se configuran al momento de realizar la selección. De este modo, las opciones residenciales son interpretadas no solo como una decisión racional-económica sino como un entramado de componentes subjetivos que intervienen en la decisión de adquirir un bien residencial.

A la escasez de la oferta de suelo urbano, el aumento de los demandantes y adicionalmente, el Estado en su rol de comprador de tierra urbana, se le han sumado las

valoraciones de orden social presentes en el imaginario ideológico y psicosocial, lo que provoca un aumento vertiginoso de los precios del suelo urbano.

Estas nuevas lógicas del consumo inmobiliario han dado origen a zonas residenciales alejadas del centro, en entornos rururbanos, apareciendo nuevas formas de percepción residencial basadas en la tranquilidad, el contacto con la naturaleza y la valoración del escenario paisajístico.

También, se suman entre otros factores condicionantes: los sectores urbanos en expansión, las tipologías de edificación y la calidad constructiva, la cobertura de servicios y equipamientos urbanos, la calidad del entorno inmediato, el grupo socioeconómico dominante, los usos y funciones predominantes y las condiciones económicas de los futuros compradores.

La incorporación de suelo para urbanizar y la autorización de loteos, es una práctica mediante la cual la comercialización de la tierra pasa a ser un “gran negocio” y el espacio urbano es incorporado por los circuitos de valorización del capital financiero asignándole significaciones diferentes según su destino.

Las distintas áreas de la ciudad tienen valores por metro cuadrado establecidos por los agentes inmobiliarios, creándose un verdadero “mapa de valores urbanos”. La localización y la accesibilidad a determinados servicios y equipamientos son elementos fundamentales al momento de asignarle un valor al suelo urbano.

La configuración urbana que adquieren las ciudades actuales muestra mejoramientos considerables de las condiciones de vida de sus habitantes, pero el aumento creciente de los valores del suelo urbano disminuye la capacidad económica de numerosos grupos sociales para insertarse en determinados sectores de la ciudad.

Numerosos grupos sociales se encuentran entonces con la única opción de desplazarse hacia localizaciones con ofertas de suelo más baratas, sin servicios, expuestas a diferentes niveles de vulnerabilidad ambiental y a una situación jurídica o de tenencia precaria e irregular.

Como señala Katzman (2000) para los pobres, la tierra y la vivienda constituyen el capital físico o activo por excelencia, mediando con la formación de su capital humano, social y financiero en el largo plazo. De allí que las fuerzas que modelan la cantidad y calidad del acceso a esos activos, van a repercutir en la estructura de oportunidades.

Los precios del suelo urbano han incidido en la distribución espacial de los grupos sociales y en las tipologías habitacionales, así como también en la imposibilidad de los sectores más desfavorecidos de acceder al mercado formal del suelo urbano.

Smolka (2002:3) expresa que la legislación urbanística que impera y las nociones de sobrerregulación del uso del suelo para las condiciones de ocupación se tornan en inalcanzables para los sectores de menores ingresos. En este sentido, “los precios del suelo urbano en el mercado formal serían excesivamente elevados como consecuencia (quizá, principalmente) de una regulación excesiva, excluyente, elitista, anacrónica, saturada de preocupaciones estéticas, etc., que impone condiciones no razonables-imposibles de cumplir por los pobres-de ocupación del suelo urbano”.

El acceso al suelo urbano por parte de grupos sociales de menores ingresos se ha convertido en una posibilidad remota dado el proceso de encarecimiento creciente del suelo urbano, excluyendo del mercado al sector social desfavorecido.

El Ordenamiento Territorial y la normativa urbanística: intervención y regulación

Las acciones del Estado a través planes de ordenamiento urbano y de la gestión pública han sido ínfimas y la normativa urbanística esencialmente regulatoria en cuando a zonificación de usos según distritos, densidad, áreas de urbanización prioritaria e indicadores urbanísticos, ha resultado ineficaz al momento de intervenir en un mercado desregulado.

Las políticas urbanas tradicionales han resultado infructuosas en esta materia, ya que en su mayoría se han adoptado medidas divergentes o ambivalentes, contribuyendo en muchos casos al acrecentamiento del problema.

Por lo tanto, la alta movilidad del capital financiero y de los fondos de inversión impacta notablemente en los territorios urbanos. La necesidad de captar esos recursos provocó que numerosos gobiernos locales tiendan a la flexibilización y desregulación de normativas para permitir el desarrollo de grandes emprendimientos inmobiliarios que favorecen los intereses privados por encima de los colectivos.

La regulación del suelo urbano impacta no solamente en la esfera política, es decir, la gestión del suelo urbano por parte de los gobiernos locales, sino “también tiene un impacto económico en la valorización del bien y en lo jurídico, los derechos de los propietarios de estos bienes” (Lungo, 2001:268).

El Estado es un importante agente de influencia en el mercado inmobiliario urbano, pues a través de sus acciones y reglamentaciones interfiere activamente en lo que se refiere al precio de la tierra y su valoración. La localización de infraestructura y equipamientos de uso colectivo, las normativas de zonificación, los planes de revitalización urbana de ciertas áreas de ciudad o el fraccionamiento para la construcción de viviendas, son algunos ejemplos de cómo éste cumple un rol relevante en la formación de valores de la tierra urbana. Pero, a su vez, tiene la facultad de crear mecanismos que regulen la inversión del sector inmobiliario.

La legislación urbanística puede permitir distintas actividades en algunas áreas y prohibir en otras o crear restricciones para construir en determinados sectores, preservando o depreciando el valor adquirido del entorno, lo que genera, también, una valorización diferencial del espacio urbano.

Algunas herramientas de naturaliza fiscal se están analizando y poniendo en práctica por parte del sector público con el fin de que los propietarios de la tierra urbana devuelvan parte de las rentas o beneficios obtenidos por el incremento del valor de la tierra partir de la intervención del Estado.

Para los incrementos en el valor de la tierra, como producto de las modificaciones en la normativa regulatoria, se utilizan mecanismos mediante los cuales el sector público recupera en parte los beneficios otorgados a los propietarios, aunque dichas contribuciones en muchos casos están basadas en la cesión de superficies de tierras para uso público.

Los propietarios de terrenos destinados a la subdivisión o fraccionamiento en parcelas para urbanizar están obligados a ceder un porcentaje de sus terrenos para equipamientos públicos, pudiendo el gobierno local exigir al desarrollador inmobiliario la instalación de todas o algunas de las redes de servicios básicos más, algunos requerimientos adicionales como la mejora de las vías circundantes o la apertura de calles.

Según Eduardo Reese (2007:12) “desde una mirada urbanística, las ciudades grandes y medias argentinas enfrentan nuevos escenarios y nuevos desafíos que se entremezclan con los problemas heredados tanto de la etapa de crecimiento acelerado del “Estado de Bienestar” anterior, como de la fase de reestructuración económica y política con sus dramáticas consecuencias socio-territoriales.”

Para Smolka y Amborsky (2003) el impuesto al valor de la tierra, es, en última instancia, una forma de “recuperación de plusvalías”, en tanto –y por definición- el valor de la tierra está formado por los incrementos acumulados en el valor de ella. En el mismo sentido,

otra forma que adquiere esta recuperación, son las contribuciones impuestas a los propietarios de la tierra que se benefician de alguna forma de la inversión pública.

Los municipios y los gobiernos locales de numerosas ciudades, particularmente de rango intermedio en la Argentina, han implementado una serie de iniciativas tendientes a minimizar los efectos perversos de los procesos especulativos del mercado inmobiliario en consonancia con un contexto político y económico favorable para la implementación de políticas estatales y estrategias de desarrollo territorial.

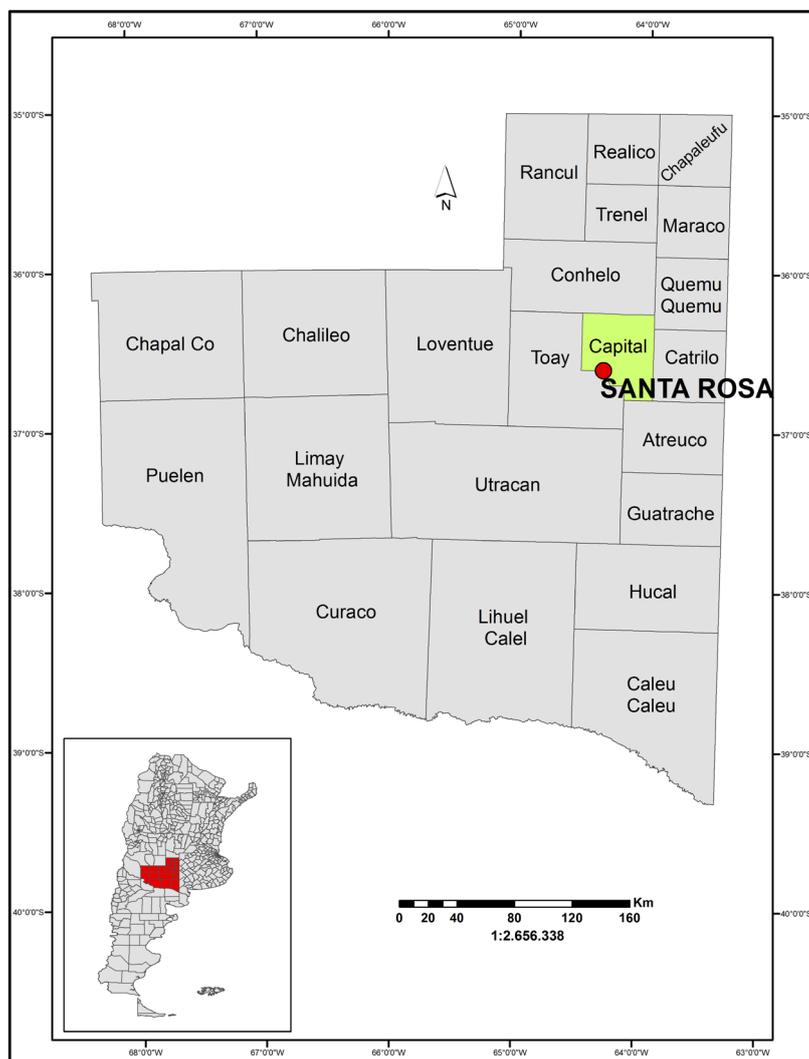
Según Guillermo Curtit (2014) “la complejidad actual de las distintas problemáticas vinculadas al suelo, la vivienda, los equipamientos, requiere de un tratamiento integral que supere el contenido de una norma, es decir necesita instrumentos de gestión para permitir un acceso más equitativo al suelo urbano; instrumentos de concertación, como convenios entre los gobiernos locales y los particulares e instrumentos que permitan la creación de fondos de desarrollo urbano o bancos de tierra para que el municipio pueda incidir y no solo se regule por las leyes del mercado”.

En este sentido resulta indispensable impulsar, desde lo público, propuestas conducentes a contrarrestar los efectos negativos de la falta de regulación del mercado del suelo urbano y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de muchos ciudadanos.

Particularidades de una ciudad intermedia: Santa Rosa. La Pampa

Santa Rosa, capital de la provincia de La Pampa (Fig. N° 1), es objeto del crecimiento y la expansión como otras ciudades intermedias en las que se destacan algunos aspectos relevantes tales como:

Fig. N° 1. Localización del área de estudio: Santa Rosa - La Pampa.



Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por el Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa.

I) el crecimiento vertical en las áreas centrales de la ciudad con una consecuente densificación del uso del suelo y el aumento desmedido de los escasos terrenos disponibles o de los inmuebles a remodelar o reciclar. En este caso, el valor está regulado por la ley de oferta y demanda. La disponibilidad de capitales y la oferta de propiedades y terrenos, establece el valor comercial en el centro de las ciudades. La expansión de las áreas de urbanización, en general, no influye en la moderación de los precios en las áreas centrales, ya que el destino de los mismos –comercial, financiero, residencial y de esparcimiento- es diferencial,

II) la expansión horizontal del área urbanizada, impulsada por el crecimiento poblacional está condicionada por las limitantes naturales o artificiales de las ciudades. Las

condiciones socioeconómicas de los ocupantes previos, generan un punto de partida para la fijación de valor,

III) la provisión de equipamiento e infraestructura y la accesibilidad a través de las vías de circulación –avenidas de circunvalación, autopistas, corredores urbanos- valorizan áreas de crecimiento alejadas del centro de la ciudad. Los desarrollos inmobiliarios en estas áreas carecen, muchas veces, de una planificación previa en cuanto a la previsión de servicios sociales básicos, que son reclamados posteriormente a la ocupación,

IV) la propaganda vinculada al desarrollo inmobiliario de ciertos sectores de la ciudad produce valoraciones positivas previas a efectos de la fijación del valor. En este caso el recurso escénico y el valor hedónico adquieren relevancia e imponen valores inusitados e impensados en la expansión de las ciudades intermedias,

V) la expansión territorial a causa de la adquisición de suelo por parte del Estado, para el emplazamiento de conjuntos de viviendas sociales, genera un valor atípico, por la escasa disponibilidad de grandes superficies para la construcción de viviendas masivas y conlleva una desvalorización inmediata del entorno a causa de la percepción del resto de los habitantes de la ciudad. La generación de áreas de poblamiento masivo pionero, produce conflictos vinculados con la construcción de las relaciones sociales, la conformación de una comunidad, sumados a la homogeneidad paisajística aportada por soluciones habitacionales con un diseño arquitectónico uniforme y dudosa calidad constructiva y de materiales utilizados,

VI) el surgimiento de nuevas zonas residenciales suburbanas en las ciudades intermedias están vinculadas con la demanda de una elite de clase media ascendente (comerciantes, profesionales independientes, funcionarios). Estas nuevas formas de urbanización provocan cambios en la morfología física y social acentuando la fragmentación del espacio urbano. Las urbanizaciones cerradas, countries y clubes de campo son un ejemplo de ello e intentan reproducir componentes perceptivos de las grandes metrópolis en las ciudades intermedias. En estos casos, no es la inseguridad o la diferenciación social el factor emergente de las nuevas tipologías residenciales, sino una situación más vinculada con la propaganda del desarrollo inmobiliario y los componentes perceptivos y valorativos de estos grupos,

VII) el crecimiento de la población de las ciudades intermedias, aunque en nuestro caso es moderado, genera la necesidad –espontánea o planificada- de incorporar suelos “sin valor de mercado” supeditados a las condiciones de la demanda, por lo que no existen precios definidos con anterioridad. Para ello, se requiere la intervención inmediata para

regular, no solo el crecimiento, sino los desequilibrios producidos por una demanda sostenida y oferentes de terrenos urbanizables altamente especuladores,

VIII) la implementación y ejecución de programas crediticios de construcción de viviendas habilitaron soluciones habitacionales a ciudadanos y ciudadanas de niveles adquisitivos medios que a su vez se vieron truncadas por la imposibilidad de acceso real a la tierra. Las escasas disponibilidades y los elevados valores han dado nulas posibilidades a los beneficiarios de Programas nacionales como el Pro.Cre.Ar en la ciudad de Santa Rosa, mientras que en otras localidades la intervención municipal a través de compra de terrenos y venta a valores requeridos por el programa de construcción de viviendas habilitó la posibilidad de efectivizar los créditos.

IX) ante la escasa oferta de suelo urbanizable y el aumento desmedido de los valores y la imposibilidad de acceso a una parcela por parte de la mayoría de los beneficiarios del programa Pro.Cre.Ar, ha producido en muchos casos acciones convocadas en un principio a través de redes sociales, pero luego toma visibilidad en las instituciones públicas como el Concejo Deliberante a través de la auto-convocatoria y la realización de un Cabildo.

Del análisis de estos aspectos se deduce que en Santa Rosa al igual que en otras ciudades intermedias, el capital inmobiliario se convierte en uno de los elementos básicos de las nuevas estrategias de reproducción del capital financiero. Estas ciudades reúnen las condiciones que propician la radicación de estos capitales. Ello se evidencia en la modificación de la fisonomía de las áreas centrales, el surgimiento de nuevas centralidades, y las consecuentes transformaciones operadas en distintos sectores de la ciudad.

La dinámica del mercado inmobiliario permite además inducir la provisión de infraestructura y equipamientos en la periferia y en áreas poco consolidadas de la ciudad, para aumentar o intensificar los valores de los inmuebles, diferenciando áreas de alto valor e intenso desarrollo inmobiliario y otras desvalorizadas con entornos de baja receptividad.

El Estado, también actúa como factor interviniente y tiene sus implicancias en el territorio. Por un lado, opera como un fuerte consumidor de tierra urbana interesado en la adquisición de grandes superficies destinadas a la construcción de viviendas sociales y, por otro, ejecutando proyectos e intervenciones en la infraestructura y equipamientos públicos.

Por lo tanto se torna indispensable establecer lineamientos claros sobre la planificación y la gestión, el Ordenamiento Territorial y la normativa urbanística, tanto en términos de planes como de acciones. Hasta el momento ha resultado difícil establecer articulaciones o concordancias entre ellos y en muchos casos obedecen a diferentes concepciones sobre la ciudad.

Los aspectos más relevantes para dilucidar son:

- El rol del Estado en la planificación y gestión territorial.
- La articulación entre planificación y gestión y los distintos enfoques. A ello se le suma la articulación en los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.
- Prioridades entre lo sectorial y lo integral.
- La conformación de escenarios de debate y participación y los distintos roles de los diferentes actores.
- La identificación de los emergentes y las demandas locales.
- La definición conceptual sobre si el suelo urbano es un valor de uso individual o colectivo, o si opera como valor de cambio para propietarios del suelo urbano y empresarios del sector de la construcción e inmobiliario.
- El papel de los instrumentos de planificación y las dificultades para articular planes, programas y proyectos que corresponden a diferentes esferas.

El Estado se convierte entonces en el articulador de todos estos procesos, dado que tiene la función de crear mecanismos que minimicen los obstáculos a aquellos grupos sociales con menores ventajas para el acceso al suelo urbano; atender los emergentes y las nuevas demandas; mejorar los niveles de correspondencia entre las normas urbanas y las decisiones políticas que tienen gran incidencia en el crecimiento y desarrollo de las ciudades; resistir a las presiones de actores privados y públicos y la regulación del suelo urbano, dado que son las piezas fundamentales de la planificación y la gestión.

La definición de políticas públicas estará basada en la participación de las mayorías y minorías ciudadanas, que redunden en una planificación y organización territorial vinculada a la gestión, de manera tal de poder crear patrones de ocupación de territorio incluyentes.

La articulación entre los niveles técnicos, políticos y los instrumentos de gestión y normativos tiende a situar los derechos de las personas y el derecho a la ciudad como un derecho colectivo, de modo tal de evitar la inequidad y la exclusión.

A modo de cierre

En la actualidad, los gobiernos locales se encuentran con un escenario político e institucional propicio para poder influir en el desarrollo de planes de Ordenamiento Territorial y de instrumentos normativos que permitan un verdadero avance en la gestión del suelo urbano, para promover un crecimiento más equitativo de las ciudades y accesible para todos los ciudadanos.

El desafío es crear políticas y programas que, mediante medidas normativas, confiscatorias, contributivas, de recuperación de plusvalías, entre otras, puedan garantizar un proceso de expansión de las ciudades equilibrado evitando la reproducción de procesos de fragmentación y segregación urbana.

En este sentido resulta indispensable impulsar, desde lo público, propuestas conducentes a contrarrestar los efectos negativos de la falta de regulación del mercado del suelo urbano, tendientes a la generación de distintas territorialidades urbanas, con la instrumentación de acciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de muchos ciudadanos.

La planificación, el Ordenamiento Territorial y la normativa urbanística operan en la esfera técnica, pero necesitan de la política y de la gestión, para la implementación de planes, programas y proyectos que favorezcan la accesibilidad al suelo urbano y fomente la vida urbana de relación expresada en la diversidad y preserve su valor simbólico.

“El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege. Es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (Harvey; 2012:20).

Referencias bibliográficas

Bauman, Z.(2008). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. (2012). *La cultura como praxis*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Serie Ambiente y Desarrollo, N° 28, 1-61. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC. Recuperado en <http://hdl.handle.net/11362/5712>.

Cuenya, B.; Fidel, C. & Herzer, H. (Coords.) (2004). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Curtit, G. (2003). *Ciudad, gestión local y nuevos escenarios ambientales*. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. Buenos Aires: Editorial Espacio y Centro de Investigaciones Ambientales (CIAM).

Dillon, B. & Cossio B. (Dir.) (2009). *Población y Ciudades. Dinámicas, problemas, localizaciones y representaciones*. Santa Rosa: EdUNLPam.

Dillon, B. & Cossio B. (2011). *Valoración social, valor hedónico y fragmentación territorial en áreas de expansión de ciudades intermedias*. Actas III Congreso de Geografía de Universidades Públicas, Santa Fe: EdUNLitoral.

Fernández Wagner, R. (2009). *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. Pp 24. Actas X Seminario Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. 13 y 14 de Agosto. Buenos Aires: Red MUNI. Universidad Nacional La Matanza.

González Maraschio, F. (2007). *Nuevos emprendimientos residenciales y construcción de lugares en un área de contacto rural-urbano. El caso del Partido de Cañuelas (PBA)*. En, Zusman, Perla; Lois, Carla; Castro Hortencia, Viajes y Geografías. Buenos Aires: Prometeo.

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal.

Harvey, D. (2012) *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

Hidalgo Dattwyler, R. (2007). *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. EURE, Vol.XXXIII (N° 98), 57 - 75.

Jaramillo, S. (1982). *El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*. XIV Congreso Interamericano de Planificación. México: Sociedad Interamericana de Planificación.

Katzman, R. (2001). *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. Revista de la CEPAL N° 75. 171-189. Recuperado en <http://cepal.org/publicaciones/xml/6/19326>.

Lindon, A. (2007). *La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos*. EURE Vol. XXXIII (N° 99), páginas 7 a 16. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Lungo, M. & Rolnik, R. (1998): *Gestión estratégica de la tierra urbana*. San Salvador: Prisma.

Monclus, J. (1998). *Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urbanísticas*. Barcelona: Humanitas.

Oliveira, G. (2008) *Redefinición de la centralidad de en ciudades medias*. Brasil: Universidad

Nacional de Brasilia. Observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/.../245.

Reese E. (2007). *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina*. pp 21. Buenos Aires: Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Sabatini, F. (2000). *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. Santiago de Chile: EURE. Vol. XXVI (77).

Smolka, M. & Amborsky, D. (2003): *Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana*. Santiago de Chile: EURE Vol..XXIX. (88).

Spósito, Ma. E. (2006). *O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica*. Anais do 5º Seminário Internacional de Estudos Urbanos. Belo Horizonte: PUC-Minas.

Torres Ribeiro, A. (comp.) (2000), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLACSO.

Veiga, D.& Rivoir, A. (2005). *Sociedad y Territorio. Montevideo y el Área Metropolitana*. Montevideo: Ed. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Recuperado en <http://bibliotecavirtualclacso.org.ar/Uruguay/ds-unr/20120814011508>.

Veiga, D. & Rivoir, A. (2001). *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Montevideo: Ed. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Recuperado en <http://biblioteca.clacso.edu.ar>