

# Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis\*

Fecha de recepción: 1 de abril de 2014 Fecha de aceptación: 13 de marzo de 2014 Disponible en línea: 30 de julio de 2014

**Daniela Gargantini**

Doctora en Arquitectura Investigadora asistente Conicet y profesora titular de la Facultad de Arquitectura

Universidad Católica de Córdoba (Argentina) y Universidad de Deusto (Bilbao, España) [dgargantini@ceve.org.ar](mailto:dgargantini@ceve.org.ar)

**María Florencia Pasquale**

Abogada Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales.

Becaria de Investigación Conicet. Notaria [fpasquale@ceve.org.ar](mailto:fpasquale@ceve.org.ar)

**Ludmila Garbellotto**

Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo Becaria de Investigación Conicet [lgarbellotto@cevel.org.ar](mailto:lgarbellotto@cevel.org.ar)

**Resumen** En los últimos años en América Latina ha venido planteándose la necesidad de avanzar hacia políticas urbanas y habitacionales que prioricen la intervención estatal en las dinámicas especulativas de origen privado. Las políticas de acceso al suelo urbano constituyen un nicho favorable para ello. Desde la revisión de la dimensión contradictoria del Estado y una posición crítica frente a la doctrina neoliberal, el artículo se centra en la identificación y el desarrollo de nuevas categorías de análisis que faciliten la diferenciación de herramientas alternativas de actuación urbana en términos redistributivos de las tradicionalmente vigentes. La identificación de estas categorías permitirá contar con criterios para examinar de modo crítico los instrumentos de intervención en materia de acceso y uso del suelo urbano, para contribuir desde su aplicación a reposicionar al Estado frente a las dinámicas neoliberales, en particular frente al derecho de propiedad privada.

**Palabras clave** Rol del Estado; políticas de acceso al suelo urbano; categorías de análisis

\* Artículo de investigación científica y tecnológica. Patrocinado por Conicet.

**Cómo citar este artículo:** Gargantini, D., Pasquale, M. F. y Garbellotto, L. (2014). Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 202-217. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pasu>

# Urban Land Access Policies:

Rethinking Analytic Categories

**Abstract** In recent years in Latin America it has been considered the need to move towards urban-housing policies that consider state intervention in the private speculative dynamics. The politics of access to urban land are a niche favorable for it. From the analysis of the contradictory dimension of the state and from a critical stance against neoliberal doctrine, this paper focuses on the identification and development of new categories of analysis in order to differentiate urban action alternative tools in terms of the traditional redistributive approach. The identification of these categories will allow to have criteria to critically analyze intervention tools for access and use of urban land, in order to contribute to reposition the state against neoliberal dynamics, specifically in front of the right of private property.

**Keywords** Role of the State; political access to urban land; analytic categories

# Políticas de acesso à terra urbana:

repensar o categorias de análise

**Resumo** Nos últimos anos tem sido considerada na América Latina a necessidade de avançar em políticas urbanas e habitacionais que considerem, prioritariamente, a intervenção do Estado nas dinâmicas especulativas de origem privado. As políticas de acesso à terra urbana é um nicho favorável para isto. A partir da análise da dimensão contraditória do Estado e uma postura crítica frente a doutrina neoliberal, este artigo centra-se na identificação e desenvolvimento de novas categorias de análise a fim de diferenciar instrumentos alternativos de ação urbana em termos de redistribuição dos tradicionalmente em vigor. A identificação dessas categorias terá critérios para analisar criticamente as ferramentas de intervenção para o acesso e uso da terra urbana, para contribuir com a sua aplicação para repositonar o Estado frente as dinâmicas neoliberais e, especificamente, frente o direito da propriedade privada.

**Palavras chave** Papel do Estado; políticas de acesso ao solo urbano; categorias de análises

# La problemática de acceso al suelo en la agenda urbana argentina

La problemática de la vivienda de los sectores populares en Argentina, como sucede en el contexto latinoamericano, posee una estrecha vinculación con las posibilidades de acceso al suelo urbano; por eso, una de las principales causas del fracaso en la planificación y construcción de viviendas sociales que se llevó a cabo en Argentina desde la segunda mitad del siglo XX es haber expresado como un problema de vivienda lo que era en realidad un problema de acceso al suelo. Indicadores como el aumento en un 500% del precio promedio del suelo en casi todas las ciudades del país evidencian esta situación y resaltan su interdependencia con la fuerte tendencia de concentración del desarrollo inmobiliario en sectores de altos ingresos (Fernández Wagner, 2011). Solo en la ciudad de Buenos Aires se observa una “concentración del mercado en sentido territorial (sólo 5 barrios ‘selectos’ explican la mitad de la superficie autorizada para construir) y el asociado a la categoría ‘vivienda suntuosa’ explica más del 40% de esta superficie” (Baer, 2011). Estas situaciones han incrementado la dificultad de accesibilidad al suelo urbano y a la vivienda para los sectores populares.

Argentina se caracteriza por una serie de situaciones que afectan el acceso a la tierra de manera directa o indirecta. En este sentido, la planificación urbana ha estado históricamente sesgada hacia el diseño físico, concentrada en la ciudad “legal” o “ideal” y sin cuidado de la atención y consideración de la ciudad “real”. Una rica y profusa tradición de códigos urbanos elitistas y reglamentaciones rígidas han reforzado este descuido, por lo que resultan anacrónicos en tópicos vinculados al acceso y uso del suelo.

Unido a ello, la tierra se ha transformado en un mecanismo apetecible de capitalización o de sustituto de la falta de seguridad social, producto de un ambiente caracterizado por mercados de capital débiles y por una inflación alta y crónica. Así, en las últimas décadas se han expandido con rapidez grandes inversiones en el ambiente construido, con notable autonomía de los procesos de planificación urbana. Esta realidad ha favorecido el incremento del valor del suelo, consecuencia de la creciente demanda en muchas ocasiones vinculada al aumento del poder adquisitivo de productores locales y regionales, en particular a la actividad agropecuaria (Incam, 2010; “Por la soja”, 2012) o al mercado financiero. Una comparación de precios de Córdoba capital, realizada por el periódico local *La Voz*, entre el mes de febrero de 2013 y noviembre de 2007 indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor de 50%, o sea, 10% por año. Hay zonas donde el alza fue superior a 70% y, en algunos casos puntuales, de 100% (Dávila, 2013).

Ante estos escenarios, aun cuando existe una creciente demanda bajo modalidades formales de compra y venta, así como informales relacionadas con ocupaciones y tomas, a escala nacional se han producido exigüos avances en políticas de planificación y generación de suelo urbano para sectores de medios y escasos recursos. Solo se verifica una preponderancia de lentas acciones paliativas asociadas con la regularización y el reconocimiento de derechos adquiridos, producto de la inercia que conlleva haber dejado de lado la planificación como instrumento guía que

posee el Estado para procurar el crecimiento organizado de la ciudad, a partir de la consideración de las necesidades y condiciones ambientales y sociales de los ciudadanos.

A raíz de estas tendencias, las escasas intervenciones e iniciativas en torno al acceso a la tierra urbana para los sectores populares resulta hoy el primer cuello de botella con el que se encuentran los municipios a la hora de desarrollar estrategias habitacionales, dado que todos los fondos de financiamiento disponibles para vivienda parten de una situación de dominio que debiera estar resuelta. El acceso a suelo urbano se ha convertido así en uno de los temas prioritarios a debatir por las agendas públicas (Gareth, 2007), puesto que el mismo no solo constituye un elemento indispensable en el proceso de acceso a un hábitat digno, sino que es una condición tácita para obtener sentido de ciudadanía y movilidad social (Smolka y Mullahy, 2007).

Durante la última década, en conjunto con los procesos de los gobiernos latinoamericanos, se ha despertado una necesidad de cambio en la búsqueda de un papel más intervencionista y regulador del Estado tanto en la producción como en la comercialización de suelo urbano, a fin de reducir la concentración y la retención de tierra de manera especulativa y favorecer estrategias que mejoren su accesibilidad a la población de bajos ingresos.

Esta necesidad se sustenta en que el suelo es un recurso estratégico que debe ser utilizado en beneficio de la sociedad, por lo que precisa regulación estatal, pues el grado de dicha regulación está más asociado con la madurez institucional y con la conciencia de los efectos de la especulación urbana que con la inclinación ideológica del Gobierno (Morales, 2005).

En concomitancia con los procesos regionales del país, se han generado otros que han abierto nuevas oportunidades al planteamiento de políticas de tierras urbanas acordes con los desafíos vigentes (Smolka y Mullahy, 2007). Entre ellas se destacan:

- El reconocimiento y la valoración del problema: la redemocratización y las demandas cada vez más fervientes de la sociedad civil organizada han generado conciencia en funcionarios públicos acerca del manejo del suelo urbano. Además, se ha reforzado el reconocimiento de nuevos agentes sociales en la búsqueda de legitimar la necesidad de acceso a la tierra para la población urbana de medios y bajos recursos, dado que de los 12.171.675 hogares registrados por el último censo nacional (Indec, 2010), un 14,19% presenta situaciones irregulares de tenencia del lugar que habita. Recientes casos de tomas de tierras a partir de los cuales se reprodujeron mecanismos similares en distintos municipios del país han capturado la atención de los medios y de funcionarios públicos (“Efecto Villa Soldati”, 2010; “Efecto dominó”, 2010; Guadagno y Agüero, 2013). A modo de ejemplo, entre los casos mencionamos los hechos sucedidos en el municipio de Villa Madero, La Matanza, Club Deportivo, Villa Lugano, terrenos en Bajo Flores y Barracas, terrenos de empresas privadas en Quilmes, tomas de fábricas, etc.
- Una mayor conciencia en la reivindicación de derechos: esta conciencia creciente en el país ha conducido a la incipiente puesta en marcha de reformas institucionales y constitucionales, que pretenden un reposicionamiento y la redefinición del rol del Estado en materia urbana. Espacios como Habitar Argentina<sup>1</sup> o las propuestas de leyes de acceso al suelo y al

1 Habitar Argentina es un espacio conformado desde 2009 por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores que trabajan con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos. Para mayor información, puede verse <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>

hábitat que han sido o están siendo debatidas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos son indicios de que esta conciencia comienza a despertarse en el contexto nacional.

- Un creciente interés por parte de los municipios vinculado a la obtención de mayores recursos propios: la fuerte centralización fiscal y política en el Estado nacional de la última década ha presionado para crear nuevas fuentes de ingreso desde los ámbitos locales y ha planteado la necesidad de mejorar la recaudación de los impuestos inmobiliarios y tasas urbanas. Este proceso visibilizó nuevas responsabilidades e interesantes posibilidades asociadas con la regulación del mercado de la tierra como fuente de recursos propios para hacer frente a las nuevas competencias y funciones que han tenido que asumir los gobiernos locales a partir del proceso descentralizador de la década del noventa. Así, ha ido acrecentándose la cantidad de municipios que, sin adherirse explícitamente a los principios redistributivos a los que los procesos mencionados intentan contribuir, han implementado nuevos instrumentos para la intervención normativa y fiscal en materia urbana como herramientas de captación de plusvalías y el estímulo a la constitución de sociedades público-privadas en el desarrollo urbano para beneficio de la comunidad.

Esta tendencia evidencia consensos político-ideológicos difíciles de imaginar, en nombre de un pragmatismo recaudatorio como forma de hacer frente a la concentración de recursos y de poder político en las esferas centrales. De la misma manera, el reconocimiento de estas tensiones resulta útil para comprender procesos urbanos ambivalentes en los que se utilizan herramientas o instrumentos de corte redistributivo.

Así, ha comenzado a implementarse propuestas alternativas que, de a poco, van permeando el

modelo tradicional empleado para el tratamiento de la gestión urbana y las municipalidades se han convertido en un terreno prometedor para una enorme variedad de iniciativas (Smolka y Mullahy, 2007).

Es importante resaltar que, si bien el sistema del Código Civil argentino es el principal cuerpo normativo, en tanto estructura el régimen de propiedad privada, en el municipio es posible modificar cierta fisonomía del derecho de propiedad al utilizar sus competencias locales, sobre todo las relacionadas con la planificación urbana como función estratégica que, muchas veces en silencio, permiten perfilar ciertos rasgos del régimen de propiedad en el Estado local. Dicho en otros términos, si bien las competencias locales no tienen injerencia en materia de legislación de fondo, como sería una reforma del Código Civil, la planificación urbana —por tener una estrecha vinculación con los límites al derecho de propiedad privada— puede promover cambios sustanciales de la fisonomía del régimen de propiedad en general. Solo por citar dos ejemplos de las facultades municipales mencionadas, aunque en diversos ámbitos jurisdiccionales, mencionamos: la Carta Orgánica municipal de la ciudad de Córdoba, que en el Artículo 15, de modo genérico, refiere la capacidad de planificación municipal en los siguientes términos:

Es deber del Municipio promover la planificación integral como un instrumento flexible tendiente a establecer estrategias de desarrollo local que contemplen los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales. Son sus principales objetivos lograr una ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos (Convención Municipal Constituyente, 1995).

Asimismo, el Capítulo II, “Políticas especiales y sociales”, expresa en materia de desarrollo urbano:

Artículo 27: Son facultades del Municipio:

Inciso 1: Planificar el desarrollo urbano atendiendo a las necesidades cotidianas de los vecinos y la integración de las diferentes actividades que forman del quehacer ciudadano [...].

Inciso 8: Promover, planificar y ejecutar políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales. Coordinar programas con la Nación, Provincia y otros organismos públicos o privados (Convención Municipal Constituyente, 1995).

Por otro lado, la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires en su Artículo 12 establece:

Función social de la propiedad: La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social (Legislatura de la provincia de Buenos Aires, 2012).

Decimos, entonces, que los gobiernos locales cuentan con competencias explícitas sobre sus territorios, que permiten moldear determinados perfiles progresistas de las relaciones de propiedad privada y revertir la mera adopción pragmática de los instrumentos sin adherirse a los principios que los sustentan. De esta manera, más allá de las contradicciones de intereses detectadas, los procesos enumerados constituyen marcos contextuales a capitalizar en el ámbito local, a fin de avanzar hacia políticas de acceso al suelo que favorezcan una reinterpretación de la noción de función social de la propiedad, en el marco de los derechos humanos y del reposicionamiento del rol del Estado frente a tal función, como concepto clave de la planeación.

## El rol del Estado

Como se ha evidenciado, desde los sectores académicos y políticos vinculados a la gestión local del hábitat, en los últimos años ha venido

planteándose la necesidad de virar los ejes de discusión y acción hacia políticas que consideren como prioridad la intervención estatal en las dinámicas especulativas de origen privado. Las políticas de acceso al suelo urbano, como campo que opera sobre las prácticas que prefijan y habilitan las espacialidades en las que se concreta cada modalidad de habitar, constituyen un nicho de exploración, análisis y diseño de diferentes abordajes y propuestas que buscan abrir nuevas perspectivas.

Ante esta necesidad, es imprescindible avanzar hacia una definición propia de Estado y su relación con el mercado. Autores como Thwaites y Ouviaña (2010) revitalizan una dimensión contradictoria de la noción de Estado, para eludir aquellas concepciones que lo definen como una expresión monolítica del poder de la clase dominante. Al tomar esta dimensión como definitiva, pretenden comprender la dinámica de las instituciones estatales y el contexto de tensiones y posicionamientos populares frente a, en y más allá del Estado.

A partir de esta dimensión, este trabajo busca indagar en la detección de categorías de análisis que faciliten la identificación de herramientas que avancen en la materialización de ciertos límites a las dinámicas especulativas privadas.

Desde esta concepción, entendemos que el Estado es garante no neutral de una relación social contradictoria y conflictiva, por lo que las formas en que se materializa esta relación de poder en los aparatos está constitutivamente atravesada por las luchas sociales fundamentales (Thwaites Rey y Ouviaña, 2010). Es esta dimensión contradictoria la que lleva a que las luchas se presenten entre la búsqueda por trascender cierto orden capitalista —en pos de superar la libertad del mercado por determinar el precio del suelo urbano y el rol redistributivo a favor de los sectores de escasos recursos—, por un lado y el mantenimiento del mercado como condición económica sobre

la que se desenvuelven las relaciones de trabajo en las que se insertan los sectores de escasos recursos, por el otro.

La recuperación de esta dimensión en la noción de Estado obedece, asimismo, a una búsqueda por posicionarse críticamente frente a la perspectiva de la doctrina neoliberal que, si bien ha tomado auge en América Latina a partir de la década del setenta, ha sido la del noventa la que consolidó la mayoría de los postulados sobre los que se ha estructurado.

Aunque la recuperación de muchos Estados latinoamericanos —como el argentino, en la última década— ha favorecido la toma de distancia de las fórmulas clásicas del neoliberalismo, consideramos que todavía quedan núcleos duros que ameritan formar parte de la agenda estatal, entre ellos, el posicionamiento del Estado frente al mercado en materia urbana.

Los postulados de la doctrina neoliberal plantean que a partir de allí es posible recuperar algunas pistas sobre las que se puede construir un posicionamiento propio, a la luz del cual se analizarán los instrumentos de actuación urbana en relación con las políticas de suelo hoy vigentes.

Harvey (2005) considera que el neoliberalismo es ante todo:

[...] una teoría de práctica político-económica que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales de un individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio (p. 6).

Según lo que Harvey denomina las características del marco institucional del neoliberalismo, tenemos derechos de propiedad fuertes, mercados libres y libertad de comercio, como rasgos de las instituciones que deben asegurar amplios márgenes de libertad individual.

Una de las condiciones clave para contar con un contexto de libertad empresarial susceptible de promover el bienestar en términos neoliberales, está dado por el rol del Estado. Al decir de Harvey (2005), “el papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas”. Asimismo, afirma que “la intervención estatal de los mercados debe ser mínima” (p. 7).

Desde una postura crítica ante la doctrina neoliberal descrita, resulta estratégico plantear algunas preguntas relacionadas con: ¿Cómo se traduce este marco institucional neoliberal en materia urbana? ¿Representan las políticas de suelo actuales una manera efectiva de poner en cuestión a la doctrina neoliberal imperante? ¿Con qué tipo de herramientas concretas puede repositionarse el Estado para enfrentar las dinámicas neoliberales? ¿Qué características poseen o deberían poseer estas herramientas para ello?

El desarrollo de los apartados siguientes pretenderá responder a estas preguntas a partir del desarrollo de nuevas categorías de análisis que contribuyan a ampliar el campo teórico hacia una mayor comprensión del fenómeno especulativo y de las posibilidades de avanzar hacia una nueva manera de intervención estatal en las ciudades.

## El sistema de propiedad privada y una alternativa a la lógica neoliberal

De acuerdo con Harvey (2005), se identifican los derechos de propiedad fuertes y los mercados libres como rasgos de las instituciones que deben asegurar amplio margen de libertad individual en contextos típicamente neoliberales.

Si esto es así, la posibilidad de contar con derechos de propiedad fuertes o débiles y mercados libres o regulados puede constituir una primera

aproximación a ciertas categorías que permitan materializar herramientas en la búsqueda de límites a las dinámicas especulativas privadas y un consecuente posicionamiento del Estado frente al mercado en materia urbana.

Antes de avanzar en las categorías de análisis, interesa indagar sobre ciertos antecedentes teóricos que pueden ayudar a comprender el arraigo de una concepción fuerte del derecho de propiedad privada en Argentina y el condicionamiento que se crea respecto a la actuación del Estado.

Uno de los principales rasgos de este derecho de propiedad privada, en una versión que llamaremos clásica o fuerte, está dado por la atribución de carácter natural de su origen y sus fundamentos. Este rasgo conduce a la comprensión de la propiedad como un poder preexistente al surgimiento del Estado, que es reconocido, pero no creado por este, ya que su origen y sus fundamentos se suponen propios de la naturaleza humana.

Una de las consecuencias de esta concepción que considera que la propiedad está “ya dada” por la naturaleza es la atribución de poder absoluto a su titular. Al ser así, este poder pleno del sujeto sobre el objeto no concibe, desde lo conceptual o lo político, la posibilidad de ser limitado por necesidades o voluntades ajenas a las de su titular.

La centralidad que se brindó a este rasgo absoluto del derecho de dominio llevó a forjar una concepción ideológica liberal favorable a fuerzas individualistas (Gonzalez Barron, 2011, p. 223), que ha permeado la configuración del régimen de propiedad argentino: fue el modelo que siguió el Código Civil argentino de 1869 al recibir la herencia del sistema francés plasmado en el Código Civil de Napoleón, de 1804.

Una de las dificultades de una concepción favorable a una visión individualista en materia de propiedad es el obstáculo para armonizar la existencia de un derecho absoluto con la existencia

de límites a ese mismo derecho. En este punto, consideramos que se anuda la principal dificultad para un Estado que pretenda restringir un accionar individual: una concepción como la clásica a la que venimos refiriéndonos presupone que los derechos de propiedad y las limitaciones son opuestos, lo que impide visualizar un rol del Estado que exceda la protección de la libertad absoluta del propietario para ejercer ese dominio pleno.

Bajo esta concepción clásica, el rol del Estado se limita a una simple ecuación en la que cuanto menos regulación gubernamental, más protección da el Estado al derecho de propiedad y viceversa.

Esta forma de concebir la propiedad fue y es bastante cuestionada. Sin embargo, a pesar de sus déficits teóricos y sus inaceptables consecuencias sociales, está aún muy arraigada no solo en la mentalidad de muchos propietarios privados, sino —lo que es más grave— en la concepción del Estado y de los funcionarios públicos encargados de velar por los intereses comunes.

Por lo contrario, una teoría de la propiedad sustentada en el componente social de la misma permite construir una perspectiva que lleve a reconocer las regulaciones de la propiedad como límites necesarios a los derechos individuales.

Gargarella (2012) y, en especial, Michelman (2011), se refieren al rol de la defensa de la propiedad privada dentro del constitucionalismo social, al afirmar que:

Desde una visión comprometida con el constitucionalismo social, la cláusula de propiedad “proporciona una protección jurídica blanda antes que dura de la propiedad”. En este sentido, la protección que la Constitución liberal ofrece al derecho de propiedad deben verse como perteneciendo, simplemente, a una defensa de la dignidad y libertad humanas, pero no como otorgando un derecho ilimitado a disponer de lo que uno posee, libre de toda restricción social (Michelman, 2011, p. 18).

En materia de compromisos constitucionales a escala nacional, resaltamos que el régimen jurídico de propiedad privada en Argentina careció, en principio, de una protección especial a los derechos sociales. No obstante, a partir de la reforma constitucional de 1949, con la incorporación de la protección del trabajador y en 1994, con la incorporación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, se consolidó un cuerpo de normas que comprometen una visión social de los derechos.

En cuanto a la propiedad, la derogada Constitución argentina de 1949 disponía en su Artículo 38 que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”<sup>2</sup>. Fue la obra de León Duguit (1920) la que inspiró reformas legislativas en América Latina con miras a incluir la función social.

En la actualidad se considera que el fundamento normativo de la función social de la propiedad en Argentina es el Artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica, que se vincula de modo estrecho con la protección “blanda” a la propiedad de la que nos habla Michelman (2011).

Ahora bien, al contar con un marco conceptual que permita sostener una determinada concepción social de la propiedad, resta avanzar en uno de los principales desafíos para el Estado, sobre todo en lo que respecta a desarrollo urbano y a políticas de acceso al suelo: ¿Cómo materializar el contenido del principio de función social de la propiedad explicitado en políticas de desarrollo urbano? ¿Qué características deberían tener las herramientas de gestión urbana, a fin de asegurar una protección “blanda” a la propiedad, en un contexto de profundo arraigo de la versión clásica de la propiedad?

La identificación de estas características permitirá contar con criterios para analizar de manera crítica los instrumentos de intervención respecto al acceso y uso del suelo urbano empleados por el Estado, para contribuir, desde su aplicación, a reposicionarlo frente a las dinámicas neoliberales. En este desafío se centra el siguiente apartado.

Hechas las aclaraciones y el posicionamiento, nos centraremos en el objeto principal de este trabajo: resaltar el rol central de los estados locales en la dirección y el control de cierta faceta de las dinámicas especulativas que se desenvuelven bajo operatorias meramente privadas.

Para esto proponemos una categorización original que se centra en el rol del Estado en el ámbito municipal y valora la utilización estratégica de ciertas competencias locales a la hora de modificar las reglas de juego del mercado inmobiliario.

## Nuevas categorías de análisis para la gestión urbana

El desafío de determinar los rasgos o las características que deberían tener las herramientas de gestión urbana se basa en la consideración de los elementos priorizados hasta el momento, esto es, el rol activo del Estado y la perspectiva social o protección blanda del derecho de propiedad privada.

La posibilidad de articular estos elementos y darles una configuración concreta y operativa está sujeta al riesgo de desarrollar una casuística tan detallada que impida utilizar el marco teórico desarrollado, sin conocer las particularidades de cada herramienta de gestión en un caso dado.

Sin embargo, aun al resaltar el valor práctico que tiene el análisis de casos, este trabajo adopta una

2 En similar sentido lo disponen los textos constitucionales de Brasil en 1937, Chile en 1925, Bolivia en 1938, México en 1938 y Cuba en 1940.

metodología que pretende brindar categorías generales, o sea, parámetros que, sin dejar de estar vinculados a la praxis de la gestión, facilitan un grado de abstracción tal, que sirven de guías generales para la elección, la implementación y el seguimiento de líneas de acción en materia de gestión del suelo urbano.

Esta decisión metodológica está vinculada a la construcción de dos paradigmas de intervención estatal acerca de la propiedad privada, bajo la nominación de paradigma clásico y paradigma alternativo, respectivamente.

El paradigma clásico de intervención estatal en cuanto a propiedad privada está asociado con el rol reducido del Estado frente al mercado del que nos habla Harvey, al que nos referimos al hablar de la doctrina neoliberal. Asimismo, está relacionado con los derechos de propiedad fuertes, como ya se mencionó.

Si esto es así, la posibilidad de materializar estos principios en el diseño de una herramienta de intervención concreta estará caracterizada por una inercia respecto al modelo clásico de propiedad, entendida como dominio pleno. En este sentido, habrá una tendencia a mantener un *statu quo* frente al régimen de derechos de propiedad establecido por los Códigos Civiles del siglo XIX. Dicho mediante un ejemplo, una herramienta de regularización de inmuebles que no modifique el estatuto de la propiedad privada estaría asociada con esta categorización clásica.

El posicionamiento pasivo del Estado en materia de propiedad se ve acompañado, como si fuera la otra cara de la moneda, por un libre margen de actuación de la lógica mercantil. La actuación del Estado municipal no contribuye a modificar el rol central del derecho de propiedad privada y deja vía libre a la preeminencia del mercado inmobiliario en la construcción de las relaciones público-privadas.

En el ejemplo de las herramientas de regulación de inmuebles, la lógica de actuación podría describirse como una mera secuencia de cambio de titularidades. El Estado, en estos casos, se comporta como un operador más de la lógica ya vigente y supone, como muestra de casos, la adquisición de inmuebles por compraventa o expropiaciones en las que los precios pagados se han determinado conforme a valores de mercado.

Esta retirada del Estado de la planificación urbana para ceder lugar al mercado como principal actor regulador ha ocasionado la privatización de las ciudades argentinas y la desregulación de las normativas urbanas, lo que deja por fuera la defensa del bien común y la participación y representación de todos los sectores (Reese, 2006). Desde esta perspectiva, la oposición de paradigmas se reconoce un urbanismo tradicional caracterizado por un Estado normalizador más que interventor, que trabaja con modelos ideales de producción de ciudad regidos bajo la lógica mercantil y desconoce las posibilidades y los procesos de la ciudad real.

La actuación del Estado se identifica más con la de una persona de derecho privado y no así con la de un actor público que busca reposicionarse frente al régimen clásico de propiedad privada.

Por lo contrario, un paradigma alternativo de intervención en materia de propiedad privada se podría definir como una toma de postura del Estado frente al régimen de propiedad privada regulado por el Derecho Civil. El régimen de propiedad clásico ya no se verá como algo “sustituido”, sino que se tomará como punto de partida a ser evaluado a la luz de principios como el de la función social de la propiedad.

De esta forma, la búsqueda de herramientas urbanas se asumirá como parte de un proyecto político que busca reposicionar al Estado. La construcción de estatalidad en los tradicionales y exclusivos campos de la propiedad privada clásica

—asociada con el paradigma neoliberal— será, entonces, el objetivo de dicho proyecto político.

A diferencia del paradigma anterior, las herramientas no implicarán un mero cambio de titularidad de la propiedad; estas se proponen modificar el estatuto de la propiedad privada, al asignarle carácter redistributivo e incidir de modo directo en el mercado inmobiliario.

Este paradigma se relaciona con un urbanismo gestor o alternativo (Reese, 2003) de políticas activas, por medio de la puesta en marcha de programas, proyectos y normas, modelos de gestión y formas de participación integrales y reales. La política urbana no se agota en el funcionamiento de un único instrumento, de una única pieza normativa ni un código reglamentario, sino que busca una política urbana transformadora que aspire al fortalecimiento del rol del Estado municipal, a la sostenibilidad ambiental y a la reducción de la exclusión socioterritorial (Reese, 2003). En contraposición al urbanismo tradicional que pautaba una ciudad tipo para sectores medios y altos de la sociedad, el urbanismo gestor busca acercarse a las lógicas con las cuales operan los sectores populares en la producción del espacio urbano, para repensar los paradigmas estancos sobre la propiedad privada que presentaba el urbanismo tradicional. Las más recientes experiencias de planificación se presentan como la posibilidad de generar espacios de articulación más democráticos; no surgen como una imposición dictada “desde arriba hacia abajo”, sino que la planificación y gestión pueden ser encaradas como una decisión de política local. Se entiende que el Estado debe participar de manera activa en el mercado de suelo como un agente fundamental para recuperar y redistribuir los beneficios, para regular y controlar la expansión y para reducir los impactos de la creciente fractura socioterritorial.

Tras avanzar en esta categorización mediante paradigmas, interesa ahora la posibilidad de darle

una fisonomía más concreta a las ideas presentadas. Para esto, se propone resaltar ciertos rasgos estructurados en forma de pares opuestos conceptuales. La decisión de caracterizar las herramientas mediante términos contrapuestos obedece, asimismo, al interés de resaltar el carácter contradictorio del Estado que, en materia de instrumentos urbanos, puede describirse como la presencia simultánea de lógicas diversas o contrarias en una misma decisión pública.

El primer par de conceptos útiles en esta diferenciación de paradigmas es “proactividad-remediación”. Se considera que una herramienta proactiva se aproxima a la definición del paradigma alternativo, ya que se caracteriza por el interés de posicionarse previamente ante una situación urbana y atender a la ciudad real sin renunciar a la ciudad ideal. La figura de la planificación puede ser entendida como una plataforma de despliegue de estrategias generales de desarrollo urbano y territorial, que permite la puesta en marcha de proyectos de actuación acompañados de los reglamentos urbanísticos. Pueden citarse como ejemplo los bancos de inmuebles o de tierras municipales, los consorcios de urbanización social, las zonas especiales de interés social (ZEIS) y los instrumentos fiscales como las contribuciones por mejoras. Un ejemplo argentino es el municipio de Trenque Lauquen, que para la ampliación del casco urbano puso en marcha la implementación de políticas de recuperación de plusvalías urbanas. El nombre del instrumento creado es “Contribución por mejoras” y consistió en la sanción de una ordenanza que incorporó siete artículos a la vigente hasta entonces, lo que permitió que el municipio pudiera acordar el loteo con los dueños de los terrenos rurales linderos al casco urbano. El área de ampliación recibió una nueva infraestructura, por lo que el valor de los lotes aumentó y, a cambio (para recuperar plusvalías), el municipio retuvo algunos de esos lotes ya mejorados para venderlos más adelante (“La ampliación urbana

en foro latinoamericano”, 2013). Por lo contrario, una herramienta remediadora se aproxima a la definición del paradigma clásico, al operar paliativamente tras la supremacía del mercado. Podemos citar los instrumentos de regulación de títulos, en los cuales la actuación del Estado es posterior y se desenvuelve una vez que la problemática está consolidada en determinada área urbana, por ejemplo, políticas de regularización dominial mediante declaración de abandono, cesión, donación, expropiación, compra o juicio de apremio. Un caso de implementación de estas iniciativas ha sido el municipio de Moreno, provincia de Buenos Aires (Gambino, 2014).

El segundo par de conceptos es “intervención sobre tierra pública-tierra privada”. Se considera que, en tanto la intervención sobre tierra pública está más próxima al paradigma clásico, las limitaciones formuladas sobre tierra privada se acercan al paradigma alternativo. Podemos mencionar como ejemplo las políticas de regularización en Argentina, que han incidido casi de modo exclusivo sobre inmuebles públicos. La reticencia a regular o intervenir inmuebles pertenecientes a propietarios privados obedece al fuerte arraigo del paradigma clásico en materia de propiedad, que resalta entre sus rasgos el carácter perpetuo del derecho de dominio. Instrumentos alternativos de intervención en la propiedad privada, por ejemplo, podrían partir desde la creación de zonas especiales de interés social (ZEIS) y asegurar el tratamiento legal y urbanístico para realidades diferenciadas en la promoción de mejores condiciones en el hábitat. La creación de zonas de interés social ha sido una herramienta implementada en varios municipios y ciudades de Brasil. En el caso del municipio de Diadema, fue el instrumento urbanístico más consolidado en la política urbana, prevista por el Estatuto de la Ciudad y las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS). Después de un proceso de negociación entre técnicos, funcionarios públicos y movimientos populares, la Administración municipal estableció

dos tipos de AEIS: las AEIS 1, áreas vacías destinadas a nuevos núcleos habitacionales populares y las AEIS 2, áreas ocupadas por villas miserias a ser reorganizadas. En las AEIS solo podrían ser implantadas viviendas para la población de menores ingresos, con lo que se ampliaba la oferta de tierras para esa franja. Unas 36 zonas privadas fueron declaradas AEIS 1, para alcanzar un total de 745.502 m<sup>2</sup>. Sumadas ambas modalidades de AEIS, comprendieron 1,9 km<sup>2</sup> (Santos Carvalho y Rossbach, 2010).

El tercer par de conceptos hace referencia a la “modificación o ausencia de modificación del estatuto clásico de la propiedad privada”. Mientras en el primer supuesto podemos contar con herramientas alternativas que buscan consolidar una postura estatal fuerte en materia de planificación urbana, en el segundo caso toman una postura pasiva o neutral frente al régimen privado vigente. También se pueden mencionar aquí las herramientas con las que el Estado interviene como un actor privado, por ejemplo, al adquirir inmuebles al valor de mercado. En el paradigma alternativo se propone, desde el Estado, la revisión y modificación del estatuto clásico de la propiedad privada. Frente a ello se puede mencionar que, si bien a partir de la primera década del siglo XXI se han producido algunas modificaciones en la práctica urbanística argentina, estas aún no han llegado a institucionalizarse a escala nacional, porque no cuentan con una política urbana explícita en el país ni con una ley de suelo y ordenamiento territorial, como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal como Brasil y México. Muestras de avances en esta materia son las formulaciones mencionadas del Proyecto de Ley de ordenamiento territorial y regularización dominial del espacio interactivo Habitar Argentina.

El cuarto y el quinto par de conceptos tienen en cuenta la “consideración del sujeto del que parte la iniciativa y la inclusión-exclusión de sectores

no dominantes en los procesos de negociación y de decisión”. Herramientas más próximas al paradigma alternativo implican brindar mayor participación de la ciudadanía en las negociaciones y los acuerdos mediante la cesión de poder a los sectores populares, por encima de instrumentos de tendencia clásica, con los que el Estado se limita a responder a iniciativas provenientes de sectores dominantes en materia inmobiliaria. Se destacan determinados instrumentos de participación e inclusión ciudadana, como los procesos de concertación, la creación de comisiones municipales de gestión territorial o consejos de desarrollo urbano, las audiencias públicas, los presupuestos participativos y el derecho de acceso público a la información urbano-ambiental. Todas ellas son interesantes herramientas de corte alternativo que pueden ser potenciadas frente a instrumentos de corte más clásico como los convenios urbanísticos, ideados para regular la negociación con actores sociales dominantes. Es interesante citar el caso del municipio de Diadema (Brasil), el cual avanzó en la estructuración de su política de desarrollo urbano de la mano de diversas formas de participación popular. En 1991 se creó:

[...] el Fondo Municipal de Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FUMAPIS), con recursos de los presupuestos municipales, cogestionado por un consejo formado por 11 miembros: cinco representantes del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo y cinco representantes de la población, elegidos por voto directo en las diferentes regiones de la ciudad. Fue decisivo el papel que desempeñaron los movimientos sociales de lucha por la vivienda en ese proceso. Apoyaron una propuesta del ayuntamiento para adoptar los instrumentos de democratización del acceso a la tierra y llevaron a cabo diversas movilizaciones en que participaron centenares de personas para presionar a la cámara municipal para que incluyera en su orden del día el plan y su aprobación (Santos Carvalho y Rossbach, 2010, p. 39).

Estrategias similares se desplegaron en la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, experiencia

de articulación desarrollada en la ciudad de Córdoba en el período 1992-1998 (Mateo, 2000).

El sexto y último par de conceptos intenta recoger la tensión vinculada a la “participación-distribución en la renta”. Instrumentos impositivos que diferencian la capacidad contributiva de un sujeto al incorporar un principio de progresividad en la tasa aplicada a sectores de mayor poder adquisitivo representarían un ejemplo del paradigma alternativo. El rol del Estado se caracteriza por tomar posición ante la dinámica del mercado que, al estar sustentada en la doctrina neoliberal, suele asociarse con la postura que rechaza el aumento de la presión tributaria del Estado sobre los individuos particulares. Asimismo, se puede afirmar que las herramientas de recuperación de plusvalías o captación por mejoras obedecen también a una posición que involucraría una defensa “débil” de la propiedad, en el sentido dado en este trabajo.

## Reflexiones finales

La finalidad de este trabajo ha sido identificar ciertas categorías que faciliten el análisis crítico de instrumentos de intervención acerca del acceso y uso del suelo urbano empleados por el Estado, para contribuir a reposicionarlo frente a las dinámicas neoliberales. Para esto ha sido central caracterizar previamente los diversos roles que este puede adoptar frente al mercado, con especial hincapié en el posicionamiento que el municipio puede obtener de la utilización estratégica de ciertas competencias locales a la hora de modificar las reglas de juego del mercado inmobiliario y el rol central del sistema de propiedad privada.

Si bien la adhesión a un enfoque democrático y equitativo en el acceso y uso del suelo en función de las necesidades habitacionales planteadas como al que se adhiere exigiría avanzar en la proposición de regímenes más radicales como la

propiedad común o colectiva, el marco de contexto nacional actual no presenta la madurez institucional suficiente para que dichos planteamientos tengan visos de viabilidad sociopolítica. Por tal razón, de la interrelación de esta doble caracterización del Estado y del sistema de propiedad se buscó generar lo que denominamos paradigmas de intervención del Estado en materia de propiedad. La elaboración de categorías conceptuales contrapuestas ha sido el último nivel de análisis desarrollado, el cual ha buscado darle una fisonomía más concreta y operativa a las ideas presentadas.

Ahora bien, las formas de intervención identificadas y caracterizadas se confrontan y combinan cotidianamente en modelos híbridos de gestión, según prime uno u otro aspecto de determinado paradigma. De esta manera, a pesar de la preeminencia del paradigma clásico identificado en el actual contexto, en relación con el acceso y uso de suelo y a partir de la implementación de estos modelos híbridos, el espacio local parece configurarse como el marco ideal a partir del cual han empezado a desarrollarse formas de gestión e intervención urbana que funcionan como puntos de entrada e incorporación sistemática y regular (institucionalización) de procesos superadores, al flexibilizar de manera incipiente y progresiva líneas políticas y estructuras de poder político, organizacional y ciudadano históricamente arraigadas (Gargantini, 2013).

Con intención de realizar un cierre a las ideas presentadas, se puede decir que, en el contexto argentino, existe una naciente inclinación favorable hacia la utilización de herramientas que se aproximan a la definición del paradigma alternativo en asuntos de intervención estatal. Sin embargo, también hay una orientación a adoptar instrumentos sin la adhesión a ciertos principios fundantes, como una de las características iniciales de los modelos híbridos mencionados. El análisis empírico pormenorizado de estos modelos permitiría ahondar en la identificación de

pautas de gestión que promuevan la capitalización de los puntos de entrada existentes en pos de alternativas de actuación urbana superadores, tarea que trasciende los objetivos y el alcance de este artículo.

A fin de contribuir a revertir la tendencia abordada, este trabajo ha querido brindar ciertos parámetros fundados en principios como la función social de la propiedad, la inclusión de los sectores no dominantes en los procesos de decisión colectiva, la participación en la renta de los mismos, el control del funcionamiento del mercado y la protección de la sociedad. En todos ellos, el posicionamiento del Estado con respecto a la propiedad privada resulta central. Se considera que, mientras las herramientas de actuación no estén cimentadas en dicho núcleo de principio, los cambios serán solo instrumentales, con lo que se reduce así su capacidad de incidencia en la modificación real de las reglas de juego del mercado inmobiliario imperante en el desarrollo de nuestras ciudades.

## Bibliografía

Baer, L. (13 de noviembre de 2011). Política de suelo y acceso a la vivienda. Especulación inmobiliaria. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5575-2011-11-13.html>

Barrionuevo L., Garbelotto, L. y Pasquale, M. F. (2011). Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina. Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa La Tela. Ciudad de Córdoba. 2009-2011. *Cuadernos Urbano*, 11 (11), 123-148.

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. En Cepal (editor de la serie), *Medio ambiente y Desarrollo: 75*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Consejo Nacional de la Vivienda [CNV]. (diciembre, 2013). Anexo: Cuadros Fonavi. Transferido en pesos/viviendas terminadas. *Revista Consejo Nacional de la Vivienda, año 13*(41). Recuperado de <http://www.cnvivienda.org.ar/revistas/revista41/cnv41.pdf>
- Convención Municipal Constituyente (1995). *Decreto 1902-A*, "Carta Orgánica de la municipalidad de Córdoba". Córdoba: *Boletín Municipal 1979*, noviembre 8 de 1995.
- Dávila, D. (24 de febrero de 2013). Tierra cada vez más cara y escasa. *La Voz*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa>
- Duguit, L. (1920). *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón (2a ed.)*. Madrid: Francisco Beltrán.
- Efecto dominó: en San Juan, familias también toman terrenos. (14 de diciembre de 2010). *MDZ Online*. Recuperado de <http://www.mdzol.com/nota/259119/>
- Efecto Villa Soldati: hay más toma de tierras y violencia. (14 de diciembre de 2010). *Día a día*. Recuperado de <http://www.diaadia.com.ar/content/efecto-villa-soldati-hay-mas-toma-de-terras-y-violencia-0>
- Fernández Wagner, R. (enero 2011). Villa Soldati y la necesaria reforma urbana en Argentina. *Café de las ciudades, año 10* (99). Recuperado de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_99\\_2.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_99_2.htm)
- Gambino, A. (enero-febrero 2014). El mercado de suelo en Moreno, Buenos Aires. *Café de las ciudades, año 13* (135-136). Recuperado de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia\\_135\\_136.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_135_136.htm)
- Gareth, J. (2007). Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana. En M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 38-44). Recuperado de [http://www.lincolninst.edu/pubs/1180\\_Perspectivas-urbanas](http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas)
- Gargantini, D. (2013). *Índice de gestión socio-habitacional*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Gargarella, R. (2012) *Limitar el derecho constitucional a la propiedad, una vez más*. Recuperado de <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2012/06/limitar-el-derecho-constitucional-la.html>
- Gonzales Barrón, G. (2012). La teoría del derecho real construida a partir de la Constitución. *Gaceta Constitucional* (56), 221-251. Recuperado de <http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/GC%2056%20Gunter%20Gonzales%20Barron.pdf>
- Guadagno, L. y Agüero, F. (12 de mayo de 2013). Rebrotan usurpaciones y tomas de tierra. *La Voz*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/rebrotan-usurpaciones-tomas-tierra>
- Habitar Argentina. (2013). *Proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de vivienda y producción social del hábitat, Programa nacional de regularización dominial y regulación del procedimiento de desalojos*. Recuperado de <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/p/proyectos-de-ley.html>
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. (A. Varela Mateas, trad.). Madrid: Akay.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec]. *Censo nacional de población y vivienda 2010*. Buenos Aires: Autor.
- Instituto Provincial de Capacitación Municipal [Incam]. (2010). *Plan provincial de desarrollo regional. Diagnóstico de prioridades regionales*.

Gobierno de la provincia de Córdoba. Documento preliminar.

La ampliación urbana en foro latinoamericano. (16 de junio de 2013). *La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion.com.ar/informacion-general/8730-la-ampliacion-urbana-en-foro-latinoamericano.html>

Legislatura de la provincia de Buenos Aires. (2012). *Ley 14.449*, “Ley de acceso justo al hábitat”. Buenos Aires: *Boletín Oficial*, octubre 7 de 2012.

Legislatura de la provincia de Entre Ríos. (2010). *Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo*. Recuperado de <http://ciudadesparatodosentrieros.blogspot.com.ar/2010/08/anteproyecto-de-ley-provincial-de.html>

Legislatura de la provincia de Santa Fe. *Ley de uso del suelo y hábitat*. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/166254/809442/file/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Uso%20del%20Suelo%20y%20Habitat.pdf>

Mateo, M. (abril 2000). La Mesa de Concertación de políticas sociales de Córdoba: una experiencia de negociación entre actores múltiples. *América Latina Hoy* (24), 67-74.

Michelman, F. I. (octubre 2011). The Property Clause Question. *Harvard Public Law Working Paper*, (12-07). Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1952051>

Morales Schechinger, C. (2005). *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. Recuperado de [http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca\\_virtual/admin/files/bibliot.\\_partic.\\_aula\\_2\\_\[d\].pdf](http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/bibliot._partic._aula_2_[d].pdf)

Por la soja, la población del interior crece a mayor ritmo. (23 de abril de 2012). *La Voz*, p. 1-A.

Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/112219/peru/docs/ModuloIV/Reese%20Instrumentos%20de%20gestion%20urbana.pdf>

Reese, E. (2006). *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*. Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.%20Reese.PDF>

Santos Carvalho, C. y Rossbach, A. (coords.). (2010). *El estatuto de la ciudad de Brasil: un comentario*. Recuperado de <http://www.ifrc.org/docs/idrl/946ES.pdf>

Smolka, M. y Mullahy, L. (2007) (eds.). La política del suelo en América Latina. En *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 23-28). Recuperado de [http://www.lincolninst.edu/pubs/1180\\_Perspectivas-urbanas](http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas)

Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Módulo 7. Maestría en Hábitat y Vivienda. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

Thwaites Rey, M. (2010). *Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?* Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/05Thwaites.pdf>

Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2010). La estatalidad latinoamericana revisitada. En M. Thwaites Rey (ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (pp. 51-88). Santiago de Chile: Arcis, Clacso.