UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

El Reajuste de Terrenos en Villa María: viabilidad y aplicación

Año
2019

Autor
Giusti, Lucas

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María.**

CITA SUGERIDA
Giusti, L. (2019). *El Reajuste de Terrenos en Villa María: viabilidad y aplicación.* 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

1º CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES de la UNVM 2019

"Articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales "

TÍTULO: **El Reajuste de Terrenos en Villa María: viabilidad y aplicación.**

Línea 3: Gestión local y territorio. Experiencias en América Latina.

AUTOR: Mgter. Giusti,[1] Lucas.

PALABRAS CLAVE: Reajuste de Terrenos, Suelo Urbanizado, Déficit Habitacional.

RESUMEN:

El proyecto, encuadrado desde una perspectiva de marco lógico, pretende elaborar una propuesta de aplicación del mecanismo de Reajuste de Terrenos, para ser implementada por el Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional, con el propósito de favorecer el acceso al suelo urbanizado. Posteriormente, la finalidad es contribuir con la disminución del Déficit Cuantitativo de viviendas en la ciudad de Villa María. En consecuencia, en función de lo que se registra en la experiencia internacional disponible, la aplicación de este instrumento de financiación ha permitido impulsar procesos de transformación de suelo rural en suelo urbanizado, de manera autofinanciada. Es decir, el Reajuste de Terrenos es una manera efectiva, eficaz y eficiente de ampliar la oferta de suelo urbanizado, como medida tendiente a facilitar la reducción del déficit habitacional. Eventualmente, mediante el uso de esta herramienta innovadora, los gobiernos locales se involucran en el desarrollo de una respuesta económica y estratégica, frente a la situación descripta.

Para ello, se identifican y movilizan distintos recursos[2], con el objetivo central de utilizarlos para la provisión de infraestructura, equipamiento urbano y acceso a la vivienda, logrando capitalizar las oportunidades presentes en el entorno. De este modo, el Reajuste de Terrenos, como un instrumento de gestión y financiamiento, se posiciona como un componente vinculante entre el sector público y privado, y también como un mecanismo eficiente para corregir las desigualdades generadas por la falta de intervención de los gobiernos, o intervenciones equivocadas de los mismos.

---

[1] Universidad Nacional de Villa María (Instituto académico pedagógico de Ciencias Sociales) - Municipalidad de Villa María. Dirección: Crucero ara Belgrano 2544, Villa María (CP: 5900). Correo electrónico: lucasg_32@hotmail.com.

[2] En manos de actores locales y extra locales.

De este modo, las acciones que se impulsan a través de la implementación de experiencias de Reajuste de Terrenos, facilitan la toma de decisiones, hacen viable el ordenamiento y, al mismo tiempo, agilizan la obtención de suelo público, para atenuar el problema del acceso a la vivienda y a los elementos colectivos que la definen como digna o adecuada.

Finalmente, podemos destacar que, previamente, se evaluó la viabilidad de la implementación, en la ciudad de Villa María, del Reajuste de Terrenos, mediante un estudio que buscó determinar en qué medida el Reajuste de Terrenos podía llevarse a cabo en este medio. Al mismo tiempo, el trabajo mencionado, data de un tipo de estudio descriptivo y a la vez explicativo, considerando, desde el punto de vista empírico, que el ejercicio realizado en la ciudad de Villa María coincidía con un perfil exploratorio, ya que pretendía "explorar" la viabilidad para la aplicación del Reajuste de Terrenos en la ciudad, pero sin las características propias de un estudio rigurosamente exploratorio. En consecuencia, el estudio previo, se materializó considerando la viabilidad como la ponderación de cuatro tipos de viabilidades: (I) la viabilidad técnica, (II) la viabilidad legal, (III) la viabilidad económica y (IV) la viabilidad política.

Aproximaciones teóricas

El sistema federal argentino, desde sus inicios, se caracterizó por prácticas estatales de marcado centralismo. Tecco (1994) indica que, durante los periodos autoritarios, los gobernantes locales no fueron tales, sino simples administradores que actuaban como delegados del poder central. Esta situación forjó instituciones y aparatos burocráticos ineficaces para sobrellevar la gestión público-administrativa de la intervención estatal.

Después del año 1983, con el restablecimiento de la democracia y luego con las políticas neoliberales, inició un proceso de reformas caracterizado por el ajuste financiero, la privatización de los servicios públicos, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. Esto condujo a que los gobernantes locales enfrentaran nuevos conflictos y oportunidades, en un entorno donde las economías urbanas se reestructuraron, ya que cambió la base económica de muchas ciudades. Para García Delgado (1997) esto determinó la aparición de una nueva escena local. En consecuencia, estos sucesos condujeron a un debate sobre la distribución de recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal), poniendo en marcha un proceso donde los municipios debían dar respuestas más amplias, en un contexto caracterizado por el desfasaje entre el crecimiento de las funciones, las demandas al gobierno de la ciudad y los

recursos financieros para dar respuesta a las mismas, además de no contar con la capacidad técnica y de gestión necesaria, lo que agravó más la situación (Tecco, 1994).

Al mismo tiempo, la crisis del Estado de Bienestar se agregó a los cambios ocurridos, determinando la crisis fiscal que condujo al deterioro de los servicios prestados por agencias nacionales y provinciales. Frente a esto, se optó por privatizar todo aquello que garantizara la rentabilidad de los inversores, y descentralizar lo que no resultaba atractivo para los grupos económicos. En este caso, la descentralización estuvo íntimamente ligada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste y al tratamiento de cuestiones sociales desde realidades más cercanas.

Esta tendencia, en las municipalidades, implica dejar de ser simples administradoras de servicios urbanos para convertirse en gobiernos que gestionan proyectos de desarrollo local (Tecco, 1994), algo que requiere, según Fernández Güell (2006), una modernización de las administraciones públicas y, particularmente, la administración local precisa transformarse para asumir los nuevos roles como el impulso del desarrollo económico, el mantenimiento de la cohesión social y la promoción del desarrollo urbanístico.

Así, Borja y Castells (2000), advierten que los gobiernos locales y regionales gozan de un menor poder y una menor cantidad de recursos que los Estados Nacionales. Adicionalmente, sucede aquello que Lucca (2008) denomina “Paradoja del Financiamiento”. Esto ocurre debido a que existen localidades donde están presentes una gran cantidad de los recursos (físicos, económicos, humanos, etc.), que pueden ser utilizados para financiar proyectos de desarrollo local, pero debido a que estos recursos se hallan en manos de actores privados, y están fuera del conjunto de recursos que tradicionalmente se utilizan como fuente de financiamiento, las autoridades de los gobiernos locales no los visualizan como tales, desaprovechando su potencial utilidad.

Este escenario ocasionó un marcado deterioro en la situación fiscal de los gobiernos locales, desencadenando un “fuerte stress” en las arcas municipales. Condiciones que instalaron, en un primer plano, el análisis y el estudio de nuevos mecanismos para financiar proyectos de escala urbana (Lucca, 1999). En otros términos, y desde la perspectiva de Hintze (2007), que los gobiernos locales puedan contar con la capacidad institucional necesaria para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo, pero cumpliendo con las exigencias del corto plazo. No obstante, señala el autor, son pocos los gobiernos locales que están involucrados en el desarrollo de respuestas económicas y estratégicas ante la situación descripta anteriormente.

En síntesis, Madoery (1997) sostiene, al igual que Tecco (1994) y García Delgado (1997), que las tendencias que provocan la descentralización y las políticas de ajuste, se traducen en el aumento de las amenazas, pero también dan lugar a las oportunidades, añadiendo que esas tendencias enfatizan las particularidades territoriales como algo sumamente necesario para lograr una capacidad estratégica local. Como dice Vázquez Barquero (1993) el carácter diferencial de la estrategia, para el desarrollo económico local, está en reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la interacción entre los agentes económicos y que, por lo tanto, una visión estratégica desde lo local, que logre movilizarlos, es sustancial para el desarrollo económico.

Partiendo de esta postura, Lucca (2008) reconoce numerosas experiencias en diferentes ciudades y regiones del planeta en las cuales se buscó, mediante la utilización de herramientas innovadoras, identificar y movilizar distintos recursos que se encontraban presentes en el territorio y en manos de los actores locales, con el objetivo central de utilizarlos para financiar proyectos de intervención. Estas herramientas, manifiestan que, en áreas vinculadas con la provisión de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, para sectores con medios y bajos niveles de ingreso, existen nuevas maneras de financiar proyectos y capitalizar las oportunidades surgidas en el entramado local (Lucca, 2008).

Lucca (2008), define como "no tradicionales" a estos mecanismos de financiamiento diferenciándolos de los mecanismos tradicionales, básicamente por el hecho de que no forman parte del conjunto de instrumentos, tanto tributarios como no tributarios que han sido históricamente utilizados por las autoridades de los gobiernos locales para financiar proyectos a escala local, y porque no han sido explorados en forma sistemática, ni extendida, por los gobiernos locales de nuestro país. No obstante, a esta forma de financiamiento "no tradicional" han recurrido, y recurren con frecuencia, gobiernos locales en diversas ciudades del mundo para financiar proyectos de desarrollo a escala urbana (Lucca, 2008). Para Salazar Ferro (2010: 31), este tipo de fuentes "no tradicionales" constituyen:

> (…) un conjunto de nuevos instrumentos que permiten obtener recursos para las obras públicas de infraestructura y dotaciones urbanas, así como también obtener el suelo necesario para su construcción en forma oportuna y precios inferiores a los existentes en el mercado inmobiliario.

De este modo, ubicándonos desde la mirada de Salazar Ferro (2010), como también desde la postura de Lucca (2008), surge la relevancia de considerar la utilización de estos mecanismos

en localidades como la de Villa María, reflexionando sobre los aportes que pueden brindar en materia de soluciones habitacionales.

Para el interés de nuestro caso, dentro del subconjunto de experiencias de financiamiento, que reconoce y recopila Lucca (2008), nos abocamos al mecanismo "no tradicional" de financiamiento denominado Reajuste de Terrenos. Ocasionalmente, este mismo instrumento ha sido llamado "Reacondicionamiento de los Terrenos" por parte de Alfonso (2005). Sin embargo, más allá de la denominación, la metodología es similar a la planteada por Lucca (2001).

Para el autor, el Reajuste de Terrenos, consiste en un mecanismo destinado a reducir o eliminar el costo de adquisición del suelo para que el municipio avance en el desarrollo de proyectos inmobiliarios. Argumentando que, sobre la base de un proyecto de desarrollo urbano, los propietarios de los predios baldíos, sobre los cuales se producirá la intervención, le ceden al gobierno local ese espacio. Luego, el municipio se encarga de la consolidación y mejoramiento de los predios y del desarrollo de un proyecto de urbanización[3.] En retribución al aporte que realizan los titulares de los terrenos, el gobierno local les retorna predios de menor tamaño, aunque con un mayor valor como consecuencia del proyecto, quedando un excedente de tierras disponibles para el municipio, quien puede utilizarlas para su venta u otros fines como la conformación de un banco de tierra.

Esta definición coincide con la propuesta por Pinto Carrillo (2007), situando al Reajuste de Terrenos como un mecanismo de gestión del suelo a través del cual se promueve el financiamiento, total o parcial, de la infraestructura pública en proyectos urbanos con gestión asociada público-privada. Esta perspectiva encaja en el ámbito de la planificación urbana colombiana, donde el Reajuste de Terrenos consiste en un esquema de gestión orientado a intervenir la estructura predial, de zonas urbanas y de expansión urbana, con el fin de mejorar su configuración física, dotarla de infraestructura, servicios públicos básicos y garantizar la justa distribución de las cargas y beneficios de un proceso de urbanización (Pinto Carrillo, 2007). De esta manera, el territorio es concebido como el soporte donde se ejecuta el proyecto.

No obstante, Iracheta Cenecorta (2003) reconoce ampliamente que el suelo sobre el que se asientan las localidades es mucho más que una base material, física y geográfica para ese asentamiento. Es una mercancía con peculiaridades que exige un tratamiento especial. Para

[3]Donde los recursos necesarios pueden obtenerse mediante fondos provenientes desde un empréstito por parte de algún organismo multilateral de crédito. Este empréstito puede ser cancelado a través de los ingresos que genere la venta de predios en la nueva urbanización (Lucca, 2001).

estos casos, y coincidiendo con Torres Arzayús (2010), Iracheta Cenecorta (2003) recomienda no trasladar experiencias desde otros lugares ni desde otros sectores de la función pública, si no analizar particularidades, entenderlas y diseñar políticas e instrumentos propios. Desde este punto de vista, Arriagada Luco (2003) desde la CEPAL propone, como uno de los principales insumos de información para definir políticas y programas del sector habitacional, medir y caracterizar el déficit habitacional.

En este sentido, la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda (1977), define el déficit habitacional como el conjunto de las necesidades insatisfechas de la población en materia habitacional, existentes en un momento y un territorio determinado. Por su parte, Arriagada Luco (2003) desde la CEPAL, distingue dos fuentes o tipos de requerimiento habitacional: uno de tipo cualitativo, relacionado con mejorar la calidad del parque de viviendas, y otro déficit de tipo cuantitativo, relacionado con la expansión del número de viviendas o cantidad del parque.

Adicionalmente, Raquel Szalachman (2008) añade que el déficit cuantitativo, visto como la necesidad de nuevas viviendas, puede atribuirse al faltante natural de viviendas, causado por la existencia de dos o más hogares que comparten la habitación de una misma vivienda, donde la necesidad de nuevas viviendas sería igual al número de hogares adicionales. Por otra parte, Arriagada Luco (2003) desagrega al déficit cualitativo considerando las viviendas particulares que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio. Es decir, se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables.

Por ende, el Reajuste de Terrenos es útil en un contexto donde, según Alfonso (2008), las reglas de juego en las economías urbanas amplían la acumulación de propiedades ociosas que no circulan en el mercado, con la privación colectiva de sus beneficios como efecto social. En consecuencia, este tipo de mecanismos, erigidos tanto para la generación y gestión de suelo urbano como también para el financiamiento de obras de infraestructura, pueden contribuir con soluciones trascendentes para los grandes desafíos que enfrentan los gobiernos de nuestras ciudades. Particularmente, porque permiten la habilitación de los suelos para la vida urbana (Torres Arzayús, 2010). Incluso, producir suelo urbanizado, destinado a sectores cuyos ingresos le obstaculizan acceder al mismo, reconoce e incrementa, según De Soto (1986), el derecho de la propiedad, situación que facilita el acceso al crédito y el financiamiento para la vivienda propia.

Diagnostico y propuesta

La implementación del Reajuste de Terrenos inicia un proyecto orientado a disminuir el déficit cuantitativo de viviendas en la localidad. Desde esta óptica, el Reajuste de Terrenos, si bien tiene implicancia directa con la generación y gestión del suelo urbanizado, es capaz de brindar aportes vinculados con el acceso a la vivienda. Por consiguiente, una de las demandas más importantes, que enfrentan los gobiernos locales, se refiere al acceso al suelo urbanizado, para los sectores con ingresos bajos y medios ya que, a raíz de los precios de mercado, se torna dificultoso que puedan adquirir terrenos equipados con los servicios básicos.

En este sentido, el Reajuste de Terrenos incrementa la disponibilidad de suelo urbanizado, ocasionando que el precio del mismo baje[4] y redundando en mayores posibilidades de acceder al mismo. A su vez, la relación entre la posesión del suelo urbanizado y la construcción de viviendas, radica en que las familias obtengan el título de propiedad sobre ese suelo, lo que facilita el acceso al crédito formal para financiar la vivienda propia.

Por lo tanto, resulta esencial que los gobiernos locales cuenten con un mecanismo de gestión que les permita atender efectivamente estas demandas. Actualmente, en términos de financiamiento, el margen de maniobra con el que cuentan los municipios es muy limitado, ya que prevalece la dependencia con el gobierno central, situación que atenta contra la satisfacción de las necesidades mencionadas en los ámbitos locales.

En este sentido, el Reajuste de Terrenos se concibe como un mecanismo destinado tanto a proveer y gestionar suelo urbanizado, como a financiar las obras de infraestructura, que permiten habilitar suelos para la vida urbana.

En muchos casos, las administraciones municipales se limitan, meramente, a la adquisición de suelo por parte de la enajenación voluntaria o expropiación, sin evaluar los impactos financieros de este esquema que, utilizado de manera aislada, puede resultar muy oneroso e inequitativo. En este punto, destacamos que el gobierno de Villa María ha implementado programas, para proveer suelo urbanizado, mediante la compra de lotes baldíos a privados o mediante la provisión de infraestructura sobre tierras fiscales. Estas intervenciones, si bien fueron correctas, se caracterizan por esporádicas e insuficientes, situación que evidencia la dificultad del municipio para producir suficiente suelo urbanizado sin depender de niveles gubernamentales superiores.

[4]Además, el precio del suelo urbanizado puede disminuir porque, más allá del aumento de la oferta, es el Estado quien lo genera siendo capaz de comercializar el mismo a un precio menor que el de mercado.

Al mismo tiempo, si el gobierno local no interviene en la planificación urbana, o lo hace de manera acotada e incorrecta, la lógica especulativa sobre aquellos terrenos ociosos continúa propagándose. Es decir, el suelo es una mercancía escasa, cuyo precio se forma a partir de la renta que genera, que a su vez depende del tipo de actividad que allí se pueda realizar, donde el suelo urbano alcanza un valor considerablemente mayor que el suelo rural. De este modo, sin realizar acción alguna, un propietario puede incrementar su capital si se extiende la "mancha" urbana hasta su lote, a través del alcance de los servicios básicos prestados por parte del Estado, lo que fortalece aún más la lógica del inmueble como reserva de valor.

Consecuentemente, el Reajuste de Terrenos, como un instrumento de gestión y financiamiento, se posiciona como una fuente que identifica y moviliza recursos, pero también como un mecanismo eficiente para corregir las desigualdades generadas por la no intervención o intervenciones incorrectas. Estas acciones, facilitan la toma de decisiones, hacen viable el ordenamiento y, al mismo tiempo, agilizan la obtención de suelo público para mitigar el problema del acceso a la vivienda, y a los elementos colectivos que la definen como digna o adecuada.

De esta manera, se rompe un paradigma con respecto a la gestión de suelo, y en general con respecto a la forma tradicional de enfrentar la gestión urbana. Además, el Reajuste de Terrenos, le brinda al Estado la oportunidad de generar intervenciones de gran calidad y autosostenibles, poniendo en marcha un proceso alternativo al de la expropiación, mediante un esquema que no es litigioso y que puede resultar, considerablemente, más efectivo y rápido, evitando los costos y dificultades asociados a esta última.

Esto origina una visión más integral del proceso de desarrollo urbano y de la asociación público-privada para este fin. En consecuencia, el Reajuste de Terrenos promueve el financiamiento, total o parcial, de la infraestructura pública en proyectos urbanos con gestión asociada público-privada, permitiendo recuperar y solventar los costos asociados con la provisión de infraestructura y equipamiento urbano, facilitando el autofinanciamiento de los mismos.

En síntesis, el Reajuste de Terrenos constituye una herramienta en detrimento de la especulación y regula el mercado inmobiliario, creando las condiciones básicas que mejoran la participación del sector privado en el desarrollo urbano. Donde si bien, cada propietario decide que uso dar a su predio, un buen proyecto debe resolver la contradicción entre las necesidades comunitarias y las decisiones individuales, creando un ambiente donde prevalezca el interés

general sobre el particular. A su vez, es un mecanismo que favorece el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización, promoviendo la gestión asociada.

En lo que respecta a la gestión público-privada, la implementación del Reajuste de Terrenos implica, como se dijo anteriormente, la asociación entre el municipio y los titulares del lote donde se aplicará el esquema. Debido a esto, es fundamental que el gobierno local tenga real intención de implementar el proyecto y exista buen nivel de acuerdo entre los actores.

Para la implementación del Reajuste de Terrenos en Villa María, podemos señalar que el gobierno local, a través del Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional, sitúa en un primer plano la generación de soluciones habitacionales, teniendo en cuenta lo manifestado en la plataforma electoral del actual Intendente, en la cual se incluyeron propuestas relacionadas con la reducción del déficit habitacional, coordinando nuevas formas de organización para acceder a la casa propia, y la constitución de un banco de tierras.

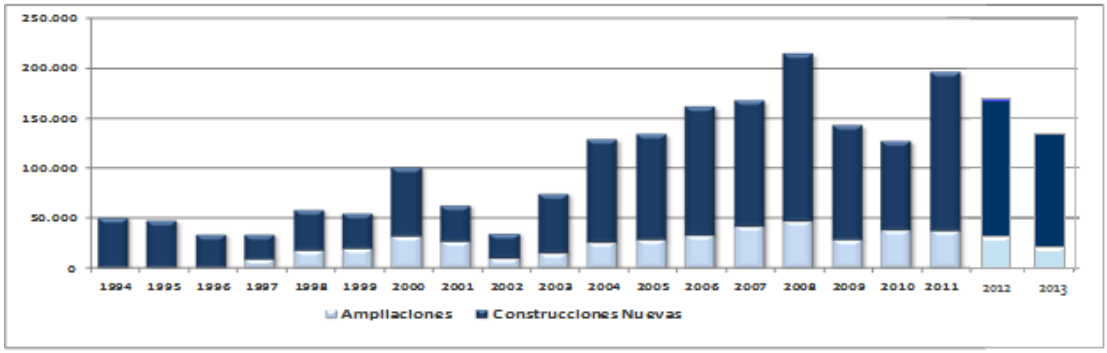
En este sentido, agregamos que, en base al análisis del contexto y los actores vinculados, existe la conveniencia para aplicar el mecanismo y la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación. Igualmente, no se detectaron dificultades legales y técnicas. Por consiguiente, el grado de viabilidad para replicar la experiencia de Reajuste de Terrenos en la ciudad de Villa María resulta elevado.

Finalmente, visualizamos, según datos oficiales del censo 2010, que en Villa María no existe déficit cuantitativo de viviendas, ya que las cifras revelaron la existencia de 32.897 viviendas particulares en la localidad, y que 25.881de las mismas se encontraban ocupadas. Además, este censo declaró la existencia de 26.833 hogares, mientras que el número de personas en hogares fue de 77.721, por ello el promedio de personas por hogar es de 2,89. Utilizando estos datos como guía “podríamos” decir que en Villa María no existe déficit cuantitativo, problemas de hacinamiento u otros, que revelen la falta de viviendas.

Sin embargo, posterior a la crisis del año 2001, la devaluación, el default, y el final de la convertibilidad cambiaria se generó un clima de gran incertidumbre. Este acontecimiento, sumado a un ciclo expansivo en el precio de los commodities, entre otros sucesos, desencadenó un crecimiento inmobiliario sin precedentes en la ciudad. Es decir, la desconfianza en el sistema bancario influyó para que los excedentes rurales, en parte, se viertan sobre las ciudades en forma de “ladrillos”. En el caso de Villa María, podemos sintetizar el apogeo de la construcción con el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 1: crecimiento inmobiliario de Villa María.

Permisos de edificación otorgados (en metros cuadrados)



Fuente: Seggiaro y Asociados Consultores de Empresas. Año 2014.

Recordemos que el área de influencia de Villa María abarca aproximadamente 60 localidades, desde las cuales provienen parte de los recursos para los emprendimientos inmobiliarios materializados en la ciudad. Esto, se debe al posicionamiento de la ciudad, como una alternativa atractiva, incentivando a que familias radicadas en localidades próximas se muden a Villa María. Igualmente, la variedad de servicios, prestados en la ciudad, constituye otro estímulo para invertir en proyectos inmobiliarios. Esta situación conduce a que, en muchos casos, un solo individuo posea más de una vivienda. Por ende, los números planteados por el censo no reflejan de manera efectiva la situación habitacional real. .

No obstante, consideramos el registro de la demanda habitacional donde resaltamos, como requisitos para inscribirse, residir en la ciudad de Villa María y no poseer bienes inmuebles. De este modo, el registro reúne numerosas familias a la espera de una vivienda propia.

Eventualmente, si la administración urbana colocara terrenos en el mercado, ampliaría de manera importante la oferta de suelo, con posibles efectos inmediatos sobre los precios

vigentes. Por ello, el Reajuste de Terrenos, como proyecto público orientado a producir suelo, adjudicarlo e impactar en el mercado inmobiliario, está en condiciones de influir decisivamente en el acceso de la población a la tierra y posterior financiamiento para la vivienda.

Conclusiones

La evaluación de la viabilidad de aplicación del Reajuste de Terrenos en Villa María se realizó a través de un ejercicio de simulación, mediante el cual buscamos poner de manifiesto en qué medida una experiencia de este tipo puede ser llevada a cabo en nuestro medio. Deduciendo del ejercicio realizado, y del análisis de las condiciones internas y externas del gobierno local y la ciudad, es posible materializar el proyecto, en la medida en que se lleven a cabo acciones, por parte del municipio, tendientes a corregir las debilidades identificadas y a evitar la evolución de las amenazas.

En principio, de acuerdo con el diagnóstico contemplado, revelamos que se produjo una satisfacción elevada en los criterios señalados tanto por Fernández Güell (2006) como por Chain (1993) y no se verificó la existencia de problemas significativos. Mediante el análisis del contexto - en base a lo legal, técnico, económico y político- podemos concluir que la disponibilidad de recursos financieros y conveniencia del proyecto, el nivel de acuerdo entre los agentes implantadores, la intensión de implementar el proyecto, la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación y la ausencia de dificultades legales y técnicas, en vistas a la implementación del Reajuste de Terrenos en la ciudad, generan que el grado de viabilidad obtenido resulte alto. Esto se debe al potencial aporte del mecanismo en la ciudad, y las cualidades que le permiten colaborar con los gobiernos locales para incrementar la oferta de suelo urbano.

No obstante, debemos considerar que la gestión del suelo lleva implícito un proceso de negociación y resolución permanente de conflictos; en tal sentido, los primeros inconvenientes que enfrentan las administraciones públicas, frente a la implementación de proyectos sociales de urbanización, radican en las maneras de obtener el suelo necesario y, particularmente, en la expropiación del mismo, donde la principal tensión es la definición del valor del bien expropiado.

En la simulación llevada a cabo, identificamos un lote de 31 hectáreas para intervenir. Este espacio podría ser mayor al que pretende un gobierno local, de poca escala, para llevar adelante proyectos urbanos propios, sin embargo, no debemos omitir la cantidad de dueños que tenga el lote. A pesar que para el gobierno local represente menos complejidad trabajar con superficies menores, negociar con un solo propietario puede ser más conveniente que ejecutar diversos planes de menor magnitud, que podrían absorber una cantidad considerable de insumos y recursos. Por estos motivos, y aislando la simulación realizada, las políticas habitacionales deben comenzar a planificarse en estos términos.

En virtud de las razones expuestas, un proyecto de esta naturaleza requiere un líder capaz de ejercer autoridad en los momentos en que el proyecto lo demande. En otras palabras, la eficacia de los instrumentos de gestión, planificación y financiamiento del suelo obedece a la capacidad de quienes deben aplicarlos y aunque no existan antecedentes de proyectos similares al propuesto, sí se cuenta con la capacidad para implementarlos; lo sustancial es comenzar y dejar sembrados procesos, que deben continuar siendo explorados y mejorados por los futuros gobiernos y las nuevas generaciones de profesionales, hasta obtener los logros esperados y, por ende, mejores ciudades para sus habitantes. De acuerdo con este argumento, emprender los trabajos necesarios e iniciar el camino hacia la búsqueda de financiamiento no tradicional define a una gestión de gobierno innovadora.

Adicionalmente, contar con más y mejores herramientas de gestión del suelo genera capacidad en los municipios para impulsar proyectos propios de mayor complejidad y avanzar sobre innovaciones prácticas, ajustándolas al escenario de cada ciudad para generar nuevas intervenciones, en las cuales es necesario diseñar un sistema propio y concreto que combine herramientas como el Reajuste de Terrenos con otras estrategias innovadoras, a fin de dar respuesta a la complejidad propia de cada ciudad y proyecto. De este modo, el proyecto planteado puede extenderse hacia todas las localidades donde acceder al suelo urbano constituya una dificultad para los sectores con bajos y medios ingresos. Paralelamente, utilizar este tipo de mecanismos aportará antecedentes cercanos, tanto geográfica como cronológicamente.

Por otra parte, observamos que la gestión del suelo también tiene la meta de incentivar la contribución del sector privado como socio del desarrollo urbano. En consecuencia, los requerimientos establecidos por la legislación de cada ciudad resultan elementos necesarios para generar reglas de juego claras y predecibles, que permitan materializar los beneficios causados por los proyectos urbanos, de modo que el reparto de cargas y beneficios en los

mismos sea transparente y sólido. Esta situación se torna indispensable para instaurar un clima de confianza, seguridad y estabilidad que estimule la cooperación del sector privado. Para ello, las acciones que aspiren a contar con la participación del sector privado deben primero visualizarse; si esto no sucede, difícilmente los actores públicos y privados podrán articularse en un proyecto complejo y más difícil será lograr apoyo institucional, social y mediático.

De este modo, una política de suelo puede provocar beneficios tanto para el sector público como para el privado y el fin consiste en proporcionar oportunidades para todos los ciudadanos. Indistintamente, el camino para cumplir esta meta puede tornarse largo y, a su vez, tortuoso. Por ello, como reflexión, cabe señalar que el desarrollo de una política de suelo, y sus instrumentos de gestión, es el resultado de avanzar sobre un conjunto de situaciones, acciones y procesos, dentro de los cuales destacamos la existencia de un marco legal claro y el liderazgo del gobierno local, con autonomía y decisión para aplicar y adaptar nuevos instrumentos de gestión, además de la necesidad de estimular e incluir al sector privado como socio elemental y estratégico del proceso.
Repasando estas pautas, en la simulación realizada, el Reajuste de Terrenos otorga beneficios y genera avances, tanto para el sector público como para el privado, facilitando el acceso al suelo urbanizado.

Finalmente, reconocimos la existencia de una multiplicidad de atributos que favorecen el desarrollo del proyecto, intervención que además de impulsar el acceso al suelo urbanizado, fortalece el sector de la construcción y permite el encadenamiento con una política del Estado Nacional, como es el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR Bicentenario).

Para concluir, expresamos que, desde los municipios, no debemos atender demandas, sino identificar necesidades. En los tiempos de Henry Ford, si se hubiese realizado un estudio de mercado, seguramente nadie se habría inclinado por los automóviles, debido a que no existían. Partiendo de ello, el empresario norteamericano identificó una necesidad y formuló un proyecto para satisfacerla. Salvando las distancias, los municipios requieren hacer uso de instrumentos de gestión innovadores aunque, probablemente, ninguno de ellos demande instrucciones para aplicar el Reajuste de Terrenos, ya que ignoran su existencia. Por este motivo, es tarea personal satisfacer la necesidad planteada, propagando la noción acerca de los mecanismos no tradicionales de financiamiento e intentando contribuir con los gobiernos locales, mediante un aporte que facilite, a los sectores sociales que más lo requieren, acceder al suelo urbanizado.

Bibliografía

- ✓ Alfonso, O. (2005). “De Nagoya a Armenia. El Reajuste de Tierras en Japón y Colombia”. Trabajo presentado en el V Seminario de LARES- Mercado Inmobiliario: novas realidades, conceitos e processos. San Pablo.
- ✓ _____ (2008). “¡No hay suelo gratis! Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización”, en Revista economía del Caribe. Bogotá.
- ✓ Arriagada Lucco, C (2003). “América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional”. Santiago de Chile: impreso en Naciones Unidas.
- ✓ Borja, J y Castells, M. (2000). “Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información”. México: Taurus.
- ✓ Chain, N. S. (1993). “Criterio de evaluación de proyectos”. Chile: Edit. Mc Graw Hill.
- ✓ De Soto, H. (1986). “El otro sendero: la revolución informal”. Perú: El Barranco.
- ✓ Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. (1977). “Elemento para una política nacional de vivienda”. México: SAHOP.
- ✓ Fernández Güell, J. M. (2006). “Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos”. Barcelona: Reverté.
- ✓ García Delgado, D (comp.): “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”. Universidad de La Plata, 1997.
- ✓ Hintze, J. (2007). “Guía para la evaluación de la capacidad institucional”. Buenos Aires: T.O.P.
- ✓ Iracheta Cenecorta, A. (2003). “Mecanismos para enfrentar la pobreza urbana: hacia una política de suelo para las ciudades de América Latina”. Santiago de Chile: El colegio mexiquense A.C.
- ✓ Lucca, C. (2001). “Reajuste de terrenos: características principales” coordinación del plan estratégico Gob. De la Ciudad de Buenos Aires. Inédito.

- _____ (1999). "Financiamiento por Incremento Impositivo: Una Herramienta para el Acceso de los Municipios al Mercado Local de Capitales", en Córdoba, Ciudad y Desarrollo. Edición Especial. Municipalidad de Córdoba.
- _____ (2008). "Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Local y Regional. Una Nueva Perspectiva" en Caja de Herramientas para el Desarrollo Económico Local 3. Gestión del Desarrollo Económico Local. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- Madoery, O. (1997). "El Planeamiento Estratégico en Rosario". Rosario: Universidad Nacional de Rosario (mimeo).
- Pinto Carrillo, A. C. (2007). “La experiencia internacional del Reajuste de Terrenos y su aplicación en Colombia”. Revista Reajuste de Terrenos y operaciones urbanas consorciadas. São Paulo: ABJICA.
- Salazar Ferro, J. (2010). “Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo”, en Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Pp. 1-36.
- Szalachman, R. (2008). “La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional”. Santiago de Chile: impreso en Naciones Unidas.
- Tecco, C. (1994). “Los municipios y la gestión del desarrollo local y regional”, en Administración pública y sociedad. Revista núm. 9. Córdoba: IIFAP. UNC pp.93-104.
- Torres Arzayús, P (Ed.) y García Botero, M. C. (Ed.) 2010. “Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia”. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vázquez Barquero, A. (1993). “Política económica local”. Madrid: Pirámide.