

Hacia la gobernanza urbana: los gobiernos locales como catalizadores. Análisis de un caso argentino

Sabrina Lobato

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible en el año 2015, establece diecisiete objetivos orientados a luchar y erradicar la pobreza, la desigualdad, la injusticia y hacer frente al cambio climático (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Entre estos se destaca el objetivo “ciudades y comunidades sostenibles” que apunta a que, en el 2030, las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles a través del acceso de la población a viviendas y servicios básicos adecuados y asequibles, el mejoramiento de barrios, el aumento de urbanizaciones inclusivas y sostenibles y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenible de los asentamientos humanos, entre otras líneas de acción. De hecho, se reconoce como uno de los problemas principales en las ciudades la falta de políticas adecuadas en materia de tierras y vivienda como así también el deterioro de la infraestructura urbana básica.

La consecución de estos objetivos de desarrollo sostenible supone, en primer lugar, gobiernos locales con capacidad de incidir de manera activa en la producción de las ciudades y, en segundo lugar, gobiernos locales que avancen en formas de gestión articuladas y coordinadas con diversos actores tanto sociales como privados. Cabe preguntarse aquí acerca de las políticas públicas locales en materia de hábitat y suelo urbano necesarias para hacer factibles los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

En este sentido, se destaca el caso del Municipio de Río Grande (Tierra del Fuego, A.e.I.A.S, Argentina) que en los últimos quince años ha avanzado en la creación de normativa y políticas públicas orientadas al acceso al suelo y a la vivienda, posicionando así al gobierno local como un actor protagonista en la construcción y desarrollo de la ciudad.

En este caso, se reconocen diversos hitos en la materia: en el año 2006 se sanciona la Carta Orgánica de la ciudad en la que se establece la política urbana del Municipio, en 2010 se sanciona el Plan de Desarrollo Territorial que cristaliza y profundiza los ejes rectores de política urbana; dos años después en el 2012 asume una nueva gestión municipal que crea el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral. En el marco de este programa se crean las Zonas Residenciales de Interés Público Privado como instrumento de producción de suelo urbano en el 2014 y posteriormente todas estas acciones quedan plasmadas en el objetivo número dos de los “objetivos del Centenario de la ciudad”¹.

El propósito de este trabajo será analizar un instrumento específico de la política de producción de suelo urbano del gobierno local de Río Grande: las Zonas Residenciales de Interés Público Privada (ZRIPP). Si bien el establecimiento de zonas especiales o específicas no es una figura nueva dentro de la planificación urbana (por ejemplo, las zonas residenciales de interés social), las ZRIPP en Río Grande constituyen un instrumento de intervención en el mercado de suelo en donde el gobierno local estipula que ciertas zonas de la ciudad bajo esta denominación deberán ser urbanizadas y sus lotes vendidos a un precio menor al del mercado a fin de garantizar un mayor acceso al suelo urbano por parte de la población.

¹ En el año 2015, como producto de talleres participativos de la ciudadanía local, se establecieron los dieciséis objetivos del centenario de cara a la ciudad deseada. Los mismos son: combatir la pobreza, el acceso a la tierra y a la vivienda, hambre cero, ciudad saludable, educación integradora, igualdad de género, servicios básicos, energía sustentable, empleo y autoempleo, innovación institucional y social, ciudad de oportunidades, medioambiente, flora y fauna acuáticas, ciudad segura, concreción de objetivos y sustentar la paz.

Sostenemos que la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado, en el marco de la política de suelo urbano del Municipio, supone una innovación en materia de política pública de producción de suelo urbano por dos motivos: primero porque implica una herramienta para que los municipios produzcan suelo urbano con infraestructura de servicios a precio accesible para sus ciudadanos y en segundo lugar porque se erige en una nueva modalidad de gestionar el suelo urbano en la ciudad, es decir, de manera asociada en tanto implica la articulación público-privada en la producción de suelo urbano orientándose a un modelo de gobernanza urbana.

Como mencionamos anteriormente, el objetivo de una ciudad y comunidad sostenible supone la existencia de gobiernos locales que cuenten con las capacidades tanto administrativas como políticas² para incidir, de una manera activa y protagónica, en la construcción de las ciudades. El soporte físico y material de las ciudades es el suelo urbano y el mismo en tanto es considerado mercancía³ posee características específicas que lo tornan único tales como su irreproductibilidad, escasez y el hecho que su precio no está determinado por su costo de reproducción en tanto el mismo no es reproducible. Además, su precio, al no estar determinado por su costo de reproducción, está determinado por la competencia entre los compradores o demandantes, lo que posibilita y promueve la exclusividad de los mercados de suelo y la exclusión de gran parte de la población a nivel mundial.

De esta forma, cualquier propuesta de construcción de ciudades más sostenibles, democráticas y accesibles debe estar sustentada en políticas públicas concretas de intervención en el mercado de suelo y en la producción de suelo urbano con infraestructura de servicios accesible para la población. Es por ello que sostenemos la importancia del estudio y socialización de experiencias como las de la ciudad de Río Grande, en tanto innovaciones en materia de gestión de políticas públicas de producción de suelo urbano como primer paso para la construcción de ciudades sostenibles, democráticas y accesibles.

La construcción de la ciudad de Río Grande: proceso sociohistórico y problematización

La ciudad de Río Grande se encuentra en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en la Patagonia sur de la Argentina (imagen n°1). Fundada como colonia agrícola en 1921, la misma se encuentra al norte de la provincia y su municipio, al igual que el de la ciudad de Ushuaia, es preexistente a la provincia en tanto Tierra del Fuego fue territorio nacional hasta el año 1991 en que fue declarada provincia. Se observa que en el desarrollo y la construcción sociohistórica de la provincia ha predominado el accionar de actores privados tales como comerciantes y estancieros, por lo menos hasta 1972 momento en que se sanciona la ley 19.640, en tanto fueron estos quienes protagonizaron y ejecutaron numerosas obras de infraestructura mientras que el accionar estatal estuvo relegado en un primero momento a la realización de expediciones, la eximición de impuestos y adjudicación de tierras a empresarios para fomentar el poblamiento del territorio. Esta última acción favoreció la concentración de las tierras en un puñado de propietarios, especialmente estancieros.

A raíz de la sanción, en 1972, de la ley que estableció un régimen de promoción económica, el entonces territorio nacional fue protagonista de una oleada migratoria de personas en busca de una fuente laboral. El impacto de la ley en la dinámica demográfica de la provincia y de la ciudad, se evidencia en los valores del crecimiento poblacional en Tierra del Fuego.

² Entenderemos aquí como capacidades estatales a la habilidad real y potencial que poseen los estados y sus agencias para articular intereses sectoriales tomando decisiones de manera autónoma y superando las restricciones que pueda presentar el entorno institucional con el fin de lograr y promover el bienestar general. Las mismas suponen dos dimensiones: la administrativa (o técnico-burocráticas) y la política (en tanto relaciones entre el estado y la sociedad) (Completa, 2017).

³ Coincidimos con Fernández Wagner (2009:11) quien sostiene que, al no ser reproducible por el capital, el suelo urbano no es producto del trabajo por lo que no debería ser considerado una mercancía y no debería tener precio, sin embargo, "tiene precio y genera rentas, y, además, existe un sistema jurídico que posibilita su apropiación privada".

Tal como puede observarse en el gráfico n°1, la provincia presentó un salto demográfico en los periodos intercensales de 1970/1980 y 1980/1991 con una tasa de crecimiento anual del 57 por ciento y 92,1 por ciento respectivamente, valores que se sitúan por encima de la tasa de crecimiento a nivel país (18 por ciento para el primer periodo intercensal analizado y 14,7 para el segundo) y de las demás provincias patagónicas (Lobato, 2018)

La implementación de la ley de promoción económica supuso así un motor a la expansión de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S, a través del crecimiento poblacional, la instalación de establecimiento productivos y de instituciones y organizaciones públicas y privadas. Esta situación representa un desafío para el accionar estatal en materia de hábitat y vivienda.

Este proceso de crecimiento poblacional ha sido acompañado por un proceso de expansión de la ciudad en la que intervinieron diversos actores con lógicas diferentes (Pérez, 1995): actores privados guiados por la lógica de la ganancia, actores sociales orientados por la necesidad de satisfacer su demanda de suelo y vivienda y actores estatales (especialmente el gobierno provincial y el municipio) orientados por la lógica política que se plasma en la política habitacional y de suelo. Es importante mencionar que se observa que los procesos de urbanización de la ciudad fueron liderados, en mayor medida, por las iniciativas de actores privados a través de la venta de lotes en el mercado inmobiliario, secundados por la lógica de la necesidad cristalizada en los procesos de autoconstrucción de viviendas y en menor medida el accionar estatal a través de la construcción de barrios de carácter social⁴ (Debia y Lobato, 2014)

Es menester mencionar que entendemos aquí a las políticas públicas como las diversas tomas de posición del Estado, tanto por acción como por omisión, frente a las cuestiones socialmente problematizadas en un momento determinado en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 2011).

El Estado en sus distintos niveles puede tomar diversas posiciones a lo largo del tiempo lo que no significa un comportamiento errático, sino que expresa que las diversas intervenciones estatales no se dan de manera aislada del contexto social, sino que están continuamente interpeladas por el mismo. Así, las políticas urbanas son el "conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social (Del Río et al, 2014:83)

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, se observa que en Río Grande en el año 2005 se problematizó la cuestión del acceso al hábitat (tanto a lotes con infraestructura de servicios como vivienda) a partir de los numerosos procesos de tomas de tierras y construcción de barrios informales en el sector sur de la ciudad (denominada comúnmente como "Margen Sur"), constituyéndose este hecho en el momento crítico de la situación habitacional de Río Grande. Pérez, et al (2015) señalan que estos sucesos de autoproducción social del hábitat son producto de varios procesos que se relacionan entre sí: algunos de carácter estructural como la progresiva mercantilización del suelo urbano que excluye a numerosos sectores sociales del acceso al mismo y a la vivienda y otros de carácter político como la existencia de un tipo de intervención estatal que no logra revertir la creciente brecha entre la producción capitalista de la vivienda y la demanda social del hábitat. Es importante mencionar que la problemática habitacional en la provincia de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S data de casi el momento de su provincialización ya que en 1996 se sancionó la primera ley provincial de Emergencia Habitacional (ley n°273).

⁴ En base a información suministrada por el Atlas ID de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública se concluye que en el periodo 1991-2010 la expansión urbana en Río Grande a partir de los tejidos residenciales estuvo liderada por el loteo formal, en segundo lugar, por las villas/asentamientos y, por último, las viviendas sociales (Lobato, 2018)

Como tomas de posición del gobierno local frente a la cuestión problematizada del acceso al suelo y a la vivienda en Río Grande identificamos tres momentos: la sanción de la Carta Orgánica (2006), la creación del Plan de Desarrollo Territorial (2010), y el diseño e implementación del Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral (2012).

En el año 2006 se sancionó la Carta Orgánica de la ciudad que “establece en su artículo 63 que el Municipio debe desalentar la especulación inmobiliaria a través de ciertos recursos como la creación del banco de tierras y la aplicación de mecanismos impositivos y tributarios que graven la tierra no productiva” (Lobato, 2018:25). Por otra parte, cuatro años después se crea el Plan de Desarrollo Territorial (en adelante, PDT) que establece la dirección de las políticas urbanas del gobierno local. El mismo establece un sistema municipal de gestión territorial en el que se estipulan diversos tipos de instrumentos: instrumentos para la planificación, para la promoción y el desarrollo, instrumentos de participación ciudadana y de intervención en el mercado de tierras. En estos últimos se encuentran la creación del banco de tierras municipal, el régimen de movilización del suelo urbano y la participación del Municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística⁵.

Es importante resaltar que el PDT se constituye en un “parteaguas en la política de suelo urbano del Municipio, no solo por los instrumentos de gestión urbanística que incorpora, sino también por su concepción sobre la tierra y la ciudad” (Lobato, 2017:85). Así, se propone la promoción del desarrollo de las funciones sociales de la ciudad entendiendo que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio, asegurando respuestas a las necesidades sociales como calidad de vida, justicia social y desenvolvimiento de las actividades económicas. De esta manera, el suelo se estructura como un bien de interés público por lo que las condiciones de su utilización se erigen en competencia del Estado (Villegas, C. 2014) Además, el mismo incorpora la noción de gestión democrática del territorio a través del incentivo de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Este hecho cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que existe en la Argentina una arraigada tradición patrimonialista en el ejercicio de la propiedad del suelo lo que fomenta prácticas como la especulación y la naturalización del hecho que el derecho individual y privado esté por encima de los derechos del conjunto de la sociedad (Fernández Wagner, 2009)

Tal como sostienen Fernández y Maldonado Copello:

“La interpretación dominante de los códigos civiles (...) y arraigada en la imaginación popular a lo largo del siglo veinte, sigue tendiendo a realzar los derechos de los propietarios en detrimento de sus responsabilidades, y no considera otros intereses sociales, ambientales y culturales que derivan de la tenencia de la propiedad. Esta interpretación brinda poca consideración a los valores de uso, ya que la tenencia del suelo y la propiedad se concibe como una mercancía cuyo valor económico queda determinado principalmente por los intereses del dueño” (2010: 2 y 3).

El hecho que el PDT establezca de manera expresa la función social de la propiedad y estipule los instrumentos orientados a tal fin, representa un avance significativo en materia normativa no solo respecto a la Constitución Nacional de Argentina sino de la propia Constitución de la provincia.

⁵La participación del Municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística se concretó en la implementación de la contribución por mejoras como instrumentos de recuperación de plusvalías. Para más información respecto a la implementación del instrumento, consultar Lobato, S. (2017)

Al respecto, esta última en su artículo 82 dispone que las tierras fiscales y su explotación tienen un fin económico destinado principalmente a la actividad agropecuaria, por lo que parece no priorizarse el uso con fines habitacionales y/o sociales. Este avance a nivel normativo es condición necesaria pero no suficiente de la existencia de un gobierno local con capacidad para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de intervención en el mercado de suelo; de hecho, no es hasta el año 2012 en que la cuestión habitacional ingresa a la agenda política del gobierno local y se crea el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral (Lobato, 2018)

Respuesta estatal local a la problemática del acceso al hábitat

Frente a una demanda cada vez mayor por el acceso al hábitat, tanto a suelo urbano como a vivienda, el Municipio de Río Grande diseñó el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral. El mismo tiene como objetivo principal:

“promover el acceso al suelo y a la construcción de una vivienda asequible y eficiente desde un enfoque integral del hábitat y a través de una gestión municipal participativa y, en segunda instancia, reforzar la cohesión social, la integración comunitaria y la creación de capital social a través del mejoramiento de las condiciones de conectividad, accesibilidad y articulación espacial, del mejoramiento del espacio público, completamiento de los equipos sanitarios y deportivos” (Lobato, 2018: 19)

De la descripción anterior se evidencia el carácter integral de la política pública en tanto considera el acceso al hábitat una problemática fundamental de la sociedad y además implica una visión de este no circunscripto solamente a la vivienda sino también considerando el entorno en el que las personas desarrollan su vida personal, social y cotidiana. Así el hábitat incluye aspectos relativos a la sanidad, el equipamiento urbano, el medio ambiente, la ubicación socioespacial de las viviendas, la seguridad, entre otras cuestiones que influyen en el bienestar general de la sociedad (Alfonso, 2010). Gargantini sostiene que “esta definición abarcativa implica avanzar hacia estrategias más integrales y multidimensionales de atención a la pobreza, intentando superar las acciones sectoriales y los programas asistenciales, favoreciendo la integración social y urbanas de los sectores de menores recursos (2012:74).

El programa supone tres líneas de acción para el logro del acceso al hábitat de manera integral: la creación y la implementación de instrumentos alternativos de gestión de acceso al suelo, la regularización dominial de la tenencia del suelo y la regularización de los barrios informales de la ciudad con un enfoque integral. Estos ejes se plasman en dos tipos de políticas públicas: las políticas preventivas (que buscan lograr el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda) y las políticas curativas (orientadas a mejorar la precariedad habitacional existente). Dentro de las políticas preventivas encontramos el diseño e implementación de políticas de producción de vivienda⁶ y la creación de instrumentos para la producción de suelo urbano como la política de recuperación de plusvalías a través del cobro de la contribución por mejoras y la creación de un tipo de zona especial: las Zonas Residenciales de Interés Público Privado (en adelante, ZRIPP).

La implementación de la política preventiva, es decir, de producción de suelo urbano para garantizar el acceso al mismo por parte de la población riograndense comenzó en el año 2014 con la propuesta de expropiación de tierras a una de las estancias que rodea a la ciudad, para la constitución del banco de tierras municipal (incluido en el PDT como instrumento de intervención en el mercado de tierras).

⁶ Entre los años 2015 y 2016, el gobierno local adjudicó viviendas en los barrios municipales “Los Cisnes” y “Bicentenario”. Los mismos fueron construidos enteramente por el gobierno local: el suelo fue producto de una serie de permutas entre el municipio y propietarios y la construcción de viviendas e infraestructura urbana se realizó a través del financiamiento del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria del gobierno nacional. Este suceso constituye la primera vez que el gobierno local intervino en la construcción de ciudad a través de la producción de vivienda.

Cabe mencionar que la ciudad de Río Grande tiene barreras naturales para su expansión tales como el río que le da su nombre y barreras sociales en tanto se encuentra rodeada por estancias. Al respecto, un informante clave de la Municipalidad expresaba “las estancias, geográficamente, a la ciudad la asedian, o sea está rodeada. Entonces, la ciudad no puede crecer si no negocia con las estancias”. De esta manera, se comenzaron las conversaciones con la Estancia María Behety⁷ para expropiar sus tierras para el desarrollo urbano de la ciudad: “se los convocó para decirles que les íbamos a expropiar tierras (...) Ellos tienen muchísima tierra del otro lado de la circunvalación, entonces el Intendente dijo: vamos con la expropiación” (informante clave de la Municipalidad). Como es de esperar, este tipo de acciones o intervenciones en el mercado de tierra urbana generalmente no son bien recibidas en tanto prevalece la concepción jurídica de la propiedad privada sobre la tierra, donde el poseedor o propietario dispone de la tierra a voluntad. Como resultado de esta iniciativa municipal y de conversaciones entre ambos actores (Municipio y estancia María Behety) la estancia presentó una contrapropuesta que implicaba la creación de un Fideicomiso (imagen n°1). Esta figura consistió en un acuerdo entre el Municipio, la estancia, una desarrolladora urbana y los adherentes al fideicomiso. Los adherentes debían pertenecer al listado de inscriptos de la Dirección de Tierras del Municipio. De esta manera, se garantizaba que los compradores sean personas que realmente necesitaban una solución habitacional y no meros especuladores inmobiliarios que aprovecharan el bajo precio de los lotes para luego revenderlos. Cabe destacar que el único fin o destino de los lotes es la vivienda unifamiliar; así el principal objetivo del Fideicomiso fue contribuir a la disminución del déficit habitacional de la ciudad.

Como resultado, se vendieron 1800 lotes a los inscriptos en el padrón de tierra municipal. La operatoria consistió en:

“una entrega de dinero y treinta y seis cuotas con interés según el Índice de la Cámara Argentina de la Construcción. Los lotes fueron vendidos a U\$S 18.648 (equivalente a \$160.000 pesos argentinos en ese momento) cada uno, un precio accesible y razonable en comparación a los U\$S 34.965 (equivalente a \$300.000 pesos argentinos en ese momento) que cotizaban los terrenos en el mercado inmobiliario. El valor de estos también expresa las medidas del terreno en tanto es más pequeño al que tradicionalmente se comercializa, que es de 240 m²” (Lobato, 2018:20)

La situación de las medidas de los lotes supuso la necesidad de crear una normativa especial para estos terrenos: las Zonas Residenciales de Interés Público Privado. La ZRIPP fueron creadas en el año 2014 y consisten en la delimitación de áreas de la ciudad en donde se asignan criterios urbanísticos específicos: sectores de suelo privado destinados a nuevas urbanizaciones para vivienda en el que tiene intervención el Municipio; su objetivo es promover un proceso de densificación controlada permitiendo el uso residencial familiar de baja altura y actividades comerciales de escala barrial. Lo llamativo de esta iniciativa es que implica obligadamente una gestión asociada, es decir, una articulación público-privada entre el gobierno local y los desarrolladores urbanísticos privados. Asimismo, se establece que los desarrolladores deberán conformar fideicomisos y que el precio del m² de cada parcela podrá superar el precio del m² de una parcela fiscal municipal en un porcentaje que fijará el Municipio y que el valor total se podrá financiar en cuotas aplicándoles una tasa de interés ajustable al Índice del Costo de la Construcción definido por la Cámara Argentina de la Construcción⁸. Además, en el mismo texto de la norma se especifica que los destinatarios de los fideicomisos serán los postulantes del listado de Tierras Fiscales Municipales⁹

⁷ La Estancia María Behety está ubicada al oeste, a 15 kilómetros de la ciudad de Río Grande y fue fundada en el año 1897 por José Menéndez. En un primer momento se la denominó Estancia “Segunda Argentina” y luego cambió su nombre por la entonces esposa de Menéndez. Dicho establecimiento se dedica a la actividad ganadera, específicamente a la cría y esquila de ovinos. De hecho, en 1930 se construyó el galpón de esquila de la estancia, catalogado como el más grande del mundo.

⁸ Artículo 4, Ordenanza Municipal 3287 del año 2014

⁹ Artículo 7, Ordenanza Municipal 3287 del año 2014.

Por otra parte, desde el Municipio se reconoce que “a través de la sanción de la Ordenanza Municipal 3287 del año 2014, que generó la figura de la Zona Residencial de Interés Público Privado, se alentó a los desarrolladores urbanos a generar mayor cantidad de lotes en sus emprendimientos a un valor ajustado al destino social de los mismos, con la condición de que sus adquirientes se encontrasen registrados en el Padrón Municipal de postulantes a tierras fiscales” (Municipio de Río Grande, 2016:11). El Fideicomiso San Martín Norte se constituyó así en el primer caso de implementación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado y en el primer instrumento no tributario para el disciplinamiento del mercado de suelo y la producción de suelo urbano del Municipio de Río Grande.

Conclusiones

El Estado posee una gran importancia en la configuración de la ciudad; es uno de los principales actores en los procesos de urbanización ya que interviene en la construcción de esta a través de la política urbana. Es por ello que el estudio de sus políticas e instrumentos es de suma importancia para avanzar hacia modelos de gestión de políticas de producción de ciudad (específicamente de suelo urbano) como primer paso para la construcción de ciudades sostenibles, democráticas y accesibles para todos/as. En este sentido, nos propusimos analizar las Zonas Residenciales de Interés Público Privado como instrumento específico de la política de producción de suelo urbano del gobierno municipal de Río Grande como ejemplo de un gobierno local con capacidad para incidir en la construcción de la ciudad a través de su intervención en el mercado de tierras, constituyendo así una nueva modalidad de gestionar el suelo (gobernanza urbana).

Realizamos un análisis de la construcción socio histórica de la ciudad de Río Grande y de la forma en que la cuestión habitacional (tanto acceso al suelo urbano como a la vivienda) se erigió en una problemática social primordial al que el gobierno local incorporó en su agenda política en el año 2006 con la sanción de la Carta Orgánica. Este momento significó el primer hito seguido por la sanción del Plan de Desarrollo Territorial (2010), la creación del Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral (2012) y las Zonas Residenciales de Interés Público Privado (2014). A partir de la descripción del instrumento de las ZRIPP pudimos observar que las mismas se constituyen en un instrumento de intervención en el mercado de suelo donde el gobierno municipal estipula que ciertas zonas de la ciudad bajo esta denominación deberán ser urbanizadas y sus lotes vendidos a un precio menor al del mercado a fin de garantizar un mayor acceso al suelo urbano por parte de la población.

Las Zonas Residenciales de Interés Público Privado como instrumento de intervención en el mercado de tierras constituyen una innovación en materia de política pública de producción de suelo urbano no sólo porque implican una herramienta para la producción de suelo urbano con infraestructura de servicios a precio accesible sino también porque representan un paso incipiente para la construcción de una nueva modalidad de gestionar el suelo urbano: gobernanza urbana.

La gobernanza en tanto modo de gestión pública se caracteriza por el hecho que la:

“coherencia de la acción pública no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactoral cuyo resultado depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común (...) y de implantar modos de responsabilización y legitimación de las decisiones (Ruano de la Fuente, 2002:2)

Es decir, alude a una forma de gestión pública que implica la interacción con diversos actores y que se distancia de las nociones estadocéntricas que colocan al Estado como ente monopólico de los recursos económicos, institucionales, políticos y sociales para gobernar. A nivel local, a nivel de las ciudades, la gobernanza urbana supone entonces la articulación entre organizaciones, personas, instituciones para la gestión, diseño, planificación y desarrollo de las ciudades.

Las ZRIPP y la creación posterior de los fideicomisos para hacerlas posibles conllevan una forma específica de gestionar el suelo: de manera asociada a través de la articulación público-privada en la producción de suelo urbano orientándose a un modelo de gobernanza urbana. Frente a la negativa de la expropiación pública de las tierras, el gobierno local tuvo que ensayar nuevas formas de gestión del suelo urbano en conjunto con los actores privados y sociales de la ciudad demostrando así no sólo capacidad administrativa para su implementación sino también capacidad política para su legitimación. Estas acciones tienden a cristalizar nuevas reglas de juego en la gestión de la ciudad donde la normativa local comienza a hacer cumplir la función social de la propiedad y la gestión democrática del territorio de cara a un desarrollo urbano más equitativo y accesible para todos/as. Así, en Río Grande se han comenzado a ensayar acciones en pos de una gobernanza urbana. Resulta claro así que el papel protagónico y central de los gobiernos locales en la construcción de ciudades y en el desarrollo de procesos de gobernanza urbana son factores determinantes para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Alfonso, W. (2010). "El concepto de hábitat en medios urbanos: una transición del pensamiento urbano el siglo XX". En *Revista Traza*, vol.2, n° 1, Colombia: Universidad de La Salle.
- Completa, E. (2017) Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? *Revista Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol.22, n° 1, pp. 111-140. Buenos Aires, Argentina.
- Debia, E. y Lobato, S. (2014) Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en el PreAlas Patagonia – VI Foro Sur Sur – Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo de 2014 – El Calafate.
- Fernández Wagner, R. (2009) La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano. Ponencia presentada en el X Seminario RED MUNI "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", agosto 2009.
- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. y Moreno Russo, F. (2016). Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande durante la última década (2005-2015). Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Ensenada, 5,6 y 7 de diciembre 2016. ISSN 2250-8465. Disponible en <<http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>>
- Gargantini, D. (2012) "Pautas operativas para una nueva gestión local del hábitat en ciudades intermedias" en *Cuaderno Urbano*, vol. 12, N° 12, Resistencia, pp 71-93
- Lobato, S. (2017) "La política de suelo urbano en los gobiernos locales. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina" en *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 5, n° 1, Santiago de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana, pp. 4-93.
- _____ (2018) Nuevas formas de producción de ciudad a nivel local en municipios intermedios argentinos. *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS-IIFAP-FCS-UNC)*, n° 06, julio-diciembre. ISSN 2524-9568. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Maldonado, M.M. (2013) "Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia" en Arba, Diego Alfonso (ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy.
- _____ (2002). Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos de contexto. Ponencia presentada en el Segundo Seminario Internacional "Reformas al Suelo Urbano", Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.
- _____ (2004). Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia. *Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá*. Disponible en < www.gestionyterritorio.org >

Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (2015). Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.

Pérez, Pedro. (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Revista CIUDADES*, 28, México, pp.1-12.

Ruano de la Fuente, J.M. (2002) La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

Villegas, C (2014) Análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿Hacia una redefinición del derecho de propiedad? Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá D.C.

Documentos públicos consultados:

Carta Orgánica de la ciudad de Río Grande. Disponible en: <http://www.concejoriogrande.gov.ar/otroscontenidos/3Carta%20Organica.htm>. 20/05/2019

Constitución Provincial de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S. Disponible en: <http://www.legistdf.gov.ar/documentos/conspro/>. 20/05/2019

Mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios básicos sanitarios para la población de la Margen Sur, Tierra del Fuego, Argentina. Karina Valdeiglesias, 2013. Municipio de Río Grande.

Municipio de Río Grande. "El nuevo modelo de gestión municipal en las políticas de hábitat de la ciudad de Río Grande, 2011-2016" Concurso de reconocimiento a la buena gestión municipal. Congreso de la Nación Argentina.

Plan de Desarrollo Territorial de Río Grande. Ordenanza 2863/2010. Disponible en: <http://www.concejoriogrande.gov.ar/ordenanzas/2011/2863-2011.htm>. 20/05/2019

Sitios web consultados:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Argentina. <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/post-2015/sdg-overview.html>. 25/05/2019

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU HABITAT. "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. 25/05/2019

Sitio oficial del Concejo Deliberante de Río Grande: <http://www.concejoriogrande.gov.ar>. 20/05/2019

Sitio web de la Estancia María Behety: <http://maribety.com/es/estancia/>. 20/05/2019

Sitio web del Instituto Geográfico Nacional: <http://www.ign.gob.ar>. 20/05/2019

Sitio oficial de la Legislatura Provincial de Tierra del Fuego: <http://www.legistdf.gov.ar/>. 20/05/2019

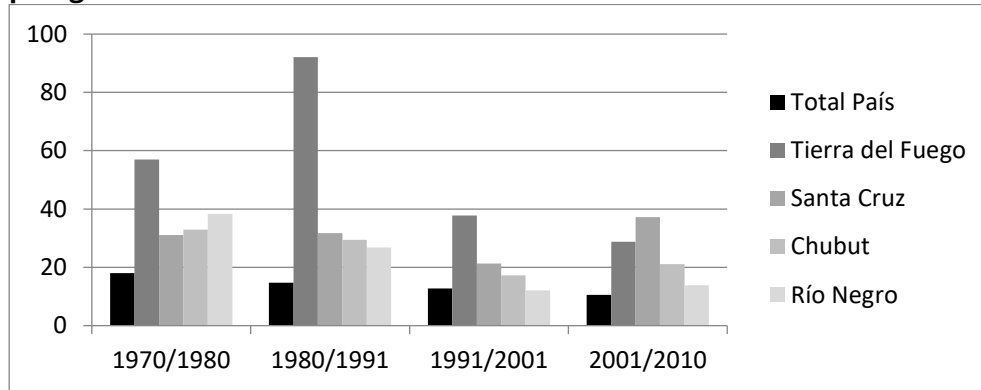
Sitio oficial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/>. 20/05/2019

Reseña biográfica

Sabrina Lobato. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Maestranda en Gobierno Local (Universidad Nacional de Quilmes). Es docente investigadora profesora adjunta del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S y tutora docente del Programa UBA XXI de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es becaria del Consejo Interuniversitario Nacional (Argentina) en el marco del Programa Estratégico de formación de Recursos Humanos en Investigación y Desarrollo. Email: slobato@untdf.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1323-1268>.

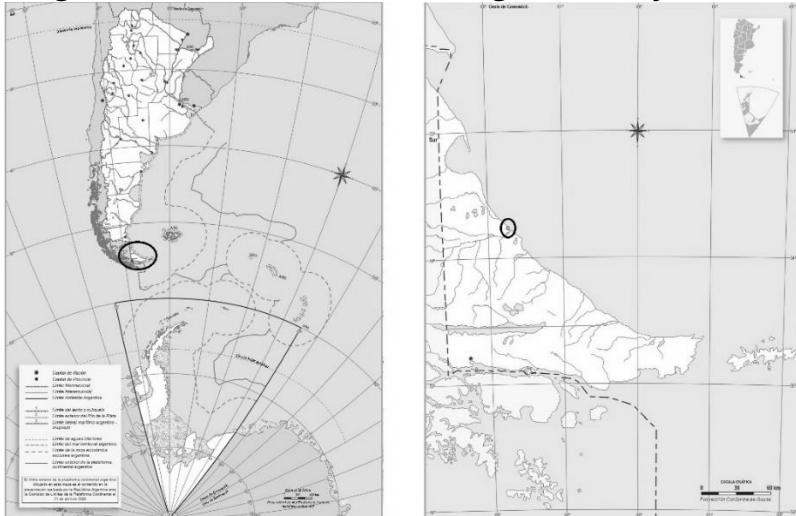
Gráficos e imágenes

Gráfico n° 1. Tasa de crecimiento anual por periodo intercensal en total del país y provincias patagónicas



Fuente: elaboración propia en base a Finck, *et al.* (2016)

Imagen 1: Provincia de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S y ciudad de Río Grande.



Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

Imagen n°2: Fideicomiso San Martín Norte.



Fuente: elaboración propia en base a una imagen extraída de Google Earth.