

06

Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredón

María Laura Canestraro, Carlos Enrique Guardia y Eduardo Joaquín Layús

RESUMEN Nos proponemos analizar el desarrollo de diversos instrumentos fiscales asociados a la recuperación de plusvalías urbanas en el Municipio de General Pueyrredón (Argentina), en donde se han producido avances y resistencias para su efectiva sanción e implementación. Nuestras principales preguntas giran en torno a ¿qué se ha legislado en relación a la captura de plusvalías urbanas?, ¿bajo qué figuras?, ¿qué tipo de prácticas hacen viable u obstaculizan la aplicación de diversos instrumentos?, ¿en qué contextos se producen?, ¿cuáles son los actores que inciden en la definición de la política?, ¿de qué forma lo hacen?, ¿cuáles son lógicas de acción predominantes?, etc. Consideramos que revisando críticamente lo legislado y lo efectivamente implementado, podremos aportar al debate alrededor del diseño de instrumentos de recuperación de plusvalía urbana en nuestra ciudad y, en definitiva, a la construcción de políticas urbanas sustentables e inclusivas.

Palabras clave instrumentos fiscales | recuperación de plusvalías urbanas | Municipio de General Pueyrredón

Fecha de recepción: 29 | 10 | 2013
Fecha de aceptación final: 07 | 08 | 2014

Canestraro, María Laura

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Universidad Nacional de Mar del Plata.
Asociación Civil Hábitat y Vida.
E-mail: mlcanestraro@gmail.com

Guardia, Carlos Enrique

Universidad Nacional de Mar del Plata.
E-mail: cegmdp@gmail.com

Layús, Eduardo Joaquín

Universidad Nacional de Mar del Plata.
Asociación Civil Hábitat y Vida.
E-mail: eduardolayus@speedy.com.ar

Discussions over urban value capture: analysis of instruments in Municipality of General Pueyrredon

SUMMARY We intend to analyze the development of various tax instruments associated with urban value capture in the Municipality of General Pueyrredón (Argentina), where there has been progress and resistance for effective punishment and implementation. Our main questions revolve around what has been legislated in relation to urban value capture?, under what figures?, What kind of practices make it viable or impeding the implementation of various instruments?, In what contexts they occur? What are the actors involved in the definition of politics?, how would they do it?, what are predominant action logics?, etc. Consider critically reviewing legislated and implemented effectively, can contribute to the debate around the design of tools for urban value capture in our city and, ultimately, to build sustainable and inclusive urban policies.

Key words fiscal instruments | urban value capture | Municipality of General Pueyrredon

1. A modo de introducción: sobre la recuperación de plusvalías urbanas y otros instrumentos tributarios

Actualmente asistimos a una discusión en torno a diversos argumentos vinculados a los derechos de propiedad y las facultades asociadas a él, que tributan hacia un nuevo paradigma: el del Derecho Urbanístico. Como sostiene Fernandes (1998), esta perspectiva supone pensar una relación ciudad-Estado, diferente del paradigma jurídico civilista, que históricamente ha colonizado la mirada sobre los conflictos emergentes asociados a la problemática del suelo urbano y los procesos de valorización que atraviesan la dinámica de nuestras ciudades. En este escenario, en los últimos años se destacan diversos trabajos que analizan la promoción e introducción de nuevos instrumentos legislativos, apuntando tanto a la legislación de nuevas formas de acceso al suelo como a la captación de plusvalías derivadas de acciones externas a los propietarios y promotores de proyectos urbanísticos de gran escala (Fernandes, 1999; 2003; Maldonado, 2003; Maldonado y Smolka, 2003). Ellos promueven formas alternativas de derecho urbanístico, destacándose en Latinoamérica los casos de Brasil y Colombia; ambos inspirados en el modelo urbanístico español.

En el marco de esta perspectiva, el propósito de este artículo es analizar el desarrollo de diversos instrumentos fiscales que se hallan vinculados a la recuperación de plusvalías urbanas en el caso del Municipio de General Pueyrredón (Argentina), en donde se han producido avances y resistencias para su efectiva sanción e implementación. Para ello, profundizaremos en diversas experiencias vinculadas a la recuperación de plusvalías urbanas en el Municipio de General Pueyrredón (Argentina). Nuestras principales preguntas giran en torno a ¿qué se ha legislado en relación a la captura de plusvalías?, ¿bajo qué figuras?, ¿qué tipo de prácticas hacen viable u obstaculizan la aplicación de diversos instrumentos?, ¿en qué contextos se producen?, ¿cuáles son los actores que inciden en la definición de la política?, ¿de qué forma lo hacen?, ¿cuáles son lógicas de acción predominantes?, etc. Consideramos que revisando críticamente lo legislado y lo efectivamente implementado, podremos aportar al debate alrededor del diseño de instrumentos de recuperación de plusvalía urbana en nuestra ciudad y, en definitiva, a la construcción de políticas urbanas sustentables e inclusivas.

Como punto de partida para problematizar acerca de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas, debiéramos precisar que el concepto de *plusvalía*, no remite a la clásica categoría de Marx creada para explicar la formación de valor que se realiza en el proceso de trabajo, sino que refiere a la valorización que sufren diversos inmuebles en función de acciones que son externas a los propietarios y que fundamentalmente

son llevadas a cabo por el Estado. Por tanto, se considera que es este quien debe extraer parte de esa valorización extra que beneficia al propietario, quien incrementa el valor de su propiedad, y volcarlo a la comunidad redistribuyéndolo en mejoras y obras públicas.

Si bien actualmente la temática se halla en plena discusión, ya en 1972 Hardoy y Moreno plantearon que «siendo entonces la urbanización una consecuencia de las decisiones de un gobierno, es obvio que la comunidad, que es la que sostiene esa política, sea la principal beneficiaria. La plusvalía que crea la urbanización por el solo hecho de producirse debe, por lo tanto, redundar en beneficio de la nación entera, y la plusvalía que crea el Estado con sus obras —a pesar de que existen sistemas impositivos y legales, aunque totalmente ineficaces, que permiten su parcial recuperación— debe reinvertirse en nuevas obras de interés público y no en beneficio de reducidísimos sectores de la población» (1972:62).

En los últimos años, se ha avanzado tanto en su conceptualización como en la definición de instrumentos tendientes a viabilizar su captación. En sentido estricto, tal como expresan Smolka y Furtado (2001), «por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general». Clichevsky (2001) sostiene que nuestro país no tiene una tradición al respecto; y que sólo encontramos diversos instrumentos ligados a la recuperación de plusvalía, como el impuesto inmobiliario y la contribución por mejoras.

Por un lado, el impuesto inmobiliario se crea para gravar la propiedad vacante y la tierra con construcción, en función de la estipulación de valuaciones —con mayor o menor cercanía a los precios de mercado—, fijándose alícuotas en base al tipo de construcción, el estado y su antigüedad. Son las instituciones provinciales las que, en general, se encargan de legislar y percibir el impuesto aunque históricamente se ha destacado el bajo porcentaje de recaudación total de impuestos urbanos (Clichevsky, 2001). Por otro, la contribución por mejoras consiste en recuperar —sea en parte o en su totalidad— lo invertido en la construcción de obra pública reduciendo el peso de la totalidad de los contribuyentes corrientes. Por ello, es quizás el que más se acercaría al propósito de la captación de plusvalía; sin embargo, como dice Clichevsky, este «difiere en su concepción, pues la CM (contribución por mejoras) se establece en función del costo de la obra y no en función de la real valorización de las propiedades por la ejecución de la obra; en ningún caso tiene como objetivo captar las valorizaciones generadas, sino sólo el pago de la obra en cuestión —en algunos casos hasta parcialmente— por sus beneficiarios» (2001:7).

En este contexto, si para el caso del Municipio de General Pueyrredón¹ —cuya cabecera es la ciudad de Mar del Plata— rastreamos la existencia de tributos ligados

¹ En adelante, MGP.

a la temática de la recuperación de plusvalías urbanas, debemos remitirnos a la Ley Orgánica de las Municipalidades,² sancionada en el año 1958, donde se establece la sanción de ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad, por parte de los deliberativos locales (artículo 29) y estipula diversos casos para la *contribución por mejoras* (artículos 60, 106, 132, 226, etcétera).

Sumado a ello, en el Código de Ordenamiento Territorial (COT)³ del año 1979, se establecen ciertas *compensaciones urbanísticas*. También a ellas refiere el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) diseñado en el año 2006 —en el marco de la definición del Plan Estratégico local— donde se estipula la necesidad de redefinición de disposiciones normativas contenidas en el COT. En particular, se establece como instrumento de promoción la *compensación por recalificación urbanística*, que se define como «destinado a «capturar» plusvalías urbanas para el sector público y utilizar dichos fondos para el financiamiento de la urbanización en sectores más postergados de la ciudad. Estas plusvalías se producen por los efectos de la ejecución de un proyecto de obra pública o por una recalificación urbanística del suelo (posibilidades de usos e intensidades de usos). Por el mayor aprovechamiento de la «capacidad edilicia» de su parcela, el propietario paga entonces una contribución a la Municipalidad. Se trata entonces de una transacción onerosa que se establece entre el propietario del inmueble y la Municipalidad de General Pueyrredón. Esta contribución compensatoria que el propietario del bien inmueble debe pagar a la Municipalidad de Mar del Plata por hacer uso de las posibilidades que ofrece la recalificación urbanística, podrá ser realizada en dinero o en bienes inmuebles ubicados dentro del territorio municipal. La autoridad municipal deberá definir por reglamentación la fórmula de cálculo de la contribución compensatoria, el momento y la forma en que deberá hacerse efectivo su pago y el trámite que al respecto se deberá observar. La contribución compensatoria abonada por el propietario del bien inmueble, en dinero y/o en bienes inmuebles, se incorporará directamente al Fondo Especial de Gestión Territorial» (2006:81).

Finalmente, cabe recordar que hacia fines del 2011 se encontraba en discusión en el legislativo bonaerense un proyecto de modificación de la LOM que facultaría a los municipios a cobrar una tasa a los propietarios de inmuebles que, al momento de su venta, se vieran beneficiados por un aumento del valor de la propiedad, en virtud de obras o distintas acciones encaradas por Estado local.

Así entonces, cuando el Estado admite u otorga excepciones, que modifican los indicadores urbanísticos establecidos en el COT, sean éstos de urbanización, fraccionamiento, ocupación y/o de uso del suelo, con los que no se afecte el interés público—

² Decreto-Ley 6769 y sus sucesivas modificaciones.

³ Remite al decreto-ley provincial 8912 de uso del suelo, sancionado en 1977. El COT rige el ordenamiento territorial del Partido de General Pueyrredón, regulando el uso, la ocupación, la subdivisión y el equipamiento del suelo, la preservación de sus ámbitos arquitectónicos y paisajísticos y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento territorial.

urbano–ambiental —exige a cambio suelo urbano o bienes inmuebles, construcción de obras públicas o equipamiento comunitario y/o aporte dinerario, con afectación en determinados sectores urbanos— políticas públicas o fondos especiales para desarrollos urbanos o habitacionales, en concepto de compensación urbanística o promoción económica, acordes con la magnitud y valores de rentabilidad económica de la excepción otorgada.⁴ La metodología de cálculo del monto compensatorio difiere de acuerdo al lugar donde se haya legislado, pero en general se establece en función de un porcentaje sobre el valor (precio de mercado) de la superficie construida a partir de la modificación del indicador urbanístico.⁵ Cabría señalar además que este mecanismo suele funcionar, casi como un «impuesto verde», conocido también como el impuesto facilitador o habilitante de la generación de contaminación ambiental, al producir, bajo el supuesto de una futura mejora urbana, la degradación de otros indicadores socio–ambientales menos visibles o intangibles —al menos, a corto plazo—: tales como la pérdida del mundo de vida cotidiano, las relaciones de vecindad, la orientación, la memoria histórica, la saturación de población, entre otros.

Con estos antecedentes a continuación analizamos tres intervenciones urbanas de diversa escala y que se insertan en diversas temporalidades. Por ende, remiten a procesos políticos disímiles y, con ello, a entramados de actores que también lo son. En cada uno de ellos analizaremos lo legislado, atendiendo en qué términos se alude a la problemática en estudio. Es decir, si la cuestión de la recuperación de plusvalías urbanas aparece de manera manifiesta o latente y bajo qué forma lo hace —plasmado en instrumentos legales y/o programáticos, discursivamente, etc.— y qué actores llevan adelante tales iniciativas y con qué intereses. En primer lugar, analizaremos un programa de relocalización de un histórico asentamiento precario (*Villa de Paso*); luego, un plan de obras públicas (*Mar del Plata 2000*); y, finalmente, la modificación de indicadores urbanísticos, la sanción de excepciones y la implementación de las «Iniciativas Privadas» en la zona de la ex Terminal, Playa Grande y Playa Chica, con un proyecto de renovación urbana («*las torres de Pelli*»).

4 En Mar del Plata lo regula el Decreto 818–1996, modificado por el Decreto 2269–1999.

5 Por ejemplo: a mayor extensión de la altura del plano límite, mayor porcentaje de compensación, estableciendo diferentes fórmulas polinómicas. Ver en Rosario: <<http://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/codigo-urbano/seccion-4/seccion-4.16.-decreto-reglamentario-del-punto-4.3.2.2.>> En Posadas: <http://planurbano.posadas.gov.ar/wpcontent/uploads/archivos/Fondo_de_Desarrollo_Urbano_Ordenanza2963_2011.pdf>

2. Aproximaciones a partir del análisis de tres casos

2.1. Caso 1.

La relocalización de la Villa de Paso

La Villa de Paso se origina hacia 1940, siendo una de las primeras de Mar del Plata, en tierras de dominio privado y en una de las zonas más altas de la ciudad pero sin infraestructura (Núñez; 2000a). Por su ubicación, fue una de las de mayor crecimiento, y actualmente se asienta en una de las tierras más valorizadas, estimándose el precio del suelo en aproximadamente U\$S 500/m².

Para mediados de la década de 1960, la Asociación Vecinal de Fomento⁶ del barrio San Carlos —en cuya jurisdicción se ubicaba mayoritariamente el asentamiento— comenzó a presentar una serie de peticiones a la MGP, para que se prosiguiera con la «erradicación de las villas de emergencia» de la zona. Paulatinamente, los vecinos instalaron la cuestión en la prensa y aparecieron propuestas para su erradicación, tanto por parte de estos como de la AVF, aunque no así en principio del Estado, que intervino ante el pedido de aquellos.

En 1970, se llevó adelante un primer intento de relocalización que no prosperó. Años más tarde, el traslado de la villa continuaba vigente en el imaginario de quienes invertían en la zona: ya sea por la posibilidad de comprar más barato y/o realizar—obtener una renta futura. Sin embargo, desde este frustrado intento de relocalización hasta la definición del actual proyecto no aparecieron intenciones firmes por parte de los distintos actores que presentaron, en diferentes períodos, al gobierno municipal.

Fue durante la intendencia de Elio Aprile (1995–2002), que se reinstaló en la agenda local la problemática de la villa. En 1997, un Concejal, ex presidente de la AVF barrial, planteó la rezonificación de algunos habitantes de la villa y el reconocimiento de derechos posesorios a algunos habitantes, quienes «merecían» quedarse en el lugar; pero la propuesta tampoco tuvo asidero; y hubo que esperar dos años para que se aprobara el proyecto actual.

En 1999, se aprobó el *Programa de Relocalización Asentamiento Precario Poblacional* Paso, omitiendo el reconocimiento de tales derechos y trasladando el compromiso del Estado con la garantía del derecho a la vivienda hacia zonas periféricas, carentes de infraestructura de servicios y en zonas de escaso valor inmobiliario.

Para ello, el municipio impulsó la expropiación a su favor, con la excusa de financiar la operatoria de relocalización y cubrir gastos de indemnizaciones de titulares de dominio: bajo el argumento de no favorecer la especulación,

⁶ En adelante AVF.

siendo así la expropiación «un castigo a los titulares de dominio, que han tenido los lotes y que no han defendido su propiedad. Porque si nosotros trasladábamos la villa y no expropiábamos, lo que estábamos haciendo era transferirle una plusvalía al titular de dominio que nunca había hecho nada para conseguirlo; un mayor valor sobre ese lote».⁷

Un dato llamativo es que ni en la primera relocalización de octubre de 1970 ni en el debate sobre el actual proceso —que aún se encuentra en desarrollo—, las acciones reivindicatorias en pos de la relocalización fueron promovidas por los propietarios originarios de los terrenos sobre los que se asienta la Villa, sino que fueron impulsadas por distintos actores, liderados en un primer momento por la AVF del barrio y por algunos vecinos, por momentos separados y por otros juntos; y posteriormente, por representantes del gobierno municipal.

Meses antes de la presentación del proyecto de relocalización, este argumento era planteado por algunos de los ocupantes: «Estas tierras también tienen sus dueños pero perdieron sus derechos porque no reclamaron por sus tierras. Por lo tanto nosotros las usamos [...] Nosotros no somos objetos y no vamos a permitir que nos echen después de haber hecho una posesión del lugar que en algunos casos es de más de treinta años».⁸

Sin embargo, tanto la diversidad de los habitantes respecto de su situación con el suelo como las posibilidades de encontrar una solución a la problemática que no sea el desalojo—erradicación,⁹ fueron homogeneizadas desde el gobierno local mediante la expropiación de los lotes sobre los que se asienta la Villa.

En concordancia con este propósito, en el mes de julio de 1999 se discutió el proyecto en el Concejo Deliberante local, aprobándose cuatro ordenanzas: una, declarando la utilidad pública y expropiación de los inmuebles; otra, acerca del programa de relocalización en sí; una tercera, a los fines de contratar un empréstito destinado al pago de indemnizaciones, producto de la expropiación de los predios; y la última, que concernía a la modificación del presupuesto de gastos vigente de la Administración Central.

Precisamente con el objetivo de sustentar el Programa de manera autónoma, con fondos genuinos de la MGP, dentro del paquete de ordenanzas propuestas, se encomendó al Departamento Ejecutivo la realización de gestiones para contratar un empréstito destinado al Programa de Relocalización y la (re)asignación de recursos del presupuesto municipal.¹⁰

7 OP. Ex secretario de Gobierno (MGP) y autor del proyecto de relocalización. Entrevista personal, 4/11/2004.

8 Diario *La Capital*, 07 de agosto de 1998.

9 «Los habitantes de la villa fueron primero [pero ella] ha quedado inmersa en un sector de alta valorización en términos de mercado, de suelo urbano...y hay mucha presión inmobiliaria». Entrevista a GC, directora del Dto. de Promoción Social de la Dirección de Vivienda, Proyectos e Infraestructura de la MGP. Ex integrante de la Comisión para la Relocalización. Entrevista personal, 3/11/2004.

10 Artículo 8 de la Ordenanza 12719/99.

Con igual fecha, se sancionó entonces la modificación del Presupuesto de Gastos de Administración Central y del Ente Municipal de Servicios Urbanos para el año 1999, mediante la ordenanza 12.739, destinando \$ 300.000 para la relocalización.

Luego, ésta se incorporó al Cálculo de Recursos del Ente Municipal de Servicios Urbanos para el ejercicio del año 2000, en donde aparecían remesas por igual monto afectadas al Programa;¹¹ posteriormente, mediante la ordenanza 13.424, con fecha del 28 de julio del 2000, la relocalización se incluyó como parte del «Plan de Obras Mar del Plata 2000»,¹² e incluso, en el año 2001, el Ejecutivo se comprometió a destinar el 40 % de las viviendas a construirse como contraprestación por la adjudicación de inmuebles comprendidos en una licitación del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), a pobladores del asentamiento Paso.¹³ En definitiva, la financiación fue objeto de innumerables discusiones y diseño de múltiples instrumentos jurídicos para ello.

Asimismo, al aprobar el Programa se encomendaron gestiones similares destinadas al pago de las indemnizaciones producidas por la expropiación sobre algunos de los lotes de la villa,¹⁴ que pasarían a ser declarados como de «utilidad pública e interés general». Una vez sancionada la Ley, los terrenos quedarían bajo la titularidad de la MGP, que luego los subastaría, financiando con ese producido tanto la construcción de las viviendas como algunos gastos de las indemnizaciones a los titulares de dominio.¹⁵

Hasta aquí, la expropiación aparecía como la posibilidad de financiamiento del Programa; pero a su vez, para poder materializarla era preciso contraer un empréstito. Se planteaba un endeudamiento para pagar las indemnizaciones producto de la expropiación que, a nuestro entender, eran el *leit motiv* para la especulación inmobiliaria, para posibilitar la circulación de la mercancía—suelo hasta entonces obstaculizada por la ocupación de los terrenos.

El logro de un instrumento jurídico que posibilitara la expropiación de los lotes planteó serios obstáculos para quienes promovían el plan, fundamentalmente enfrentamientos de índole política. En el año 2001, se presentaron por primera vez dos proyectos de ley para tales fines;¹⁶ sin embargo, al lograr sólo la media sanción de la Cámara de Senadores en el transcurso de dos años —y no así en Diputados—, el proyecto

11 Dentro de la finalidad de «Servicios Especiales Urbanos», bajo el ítem «Programa 29. Tierra, vivienda, promoción social».

12 El mismo será explicado más adelante.

13 Nos referimos a la Ordenanza 13958 del año 2001.

14 Ordenanza 12740/99.

15 Artículo 10 de la ordenanza 12719/99. Además, el recupero que se produciría a partir del cobro de la Tasa por Alumbrado, Barrido y Conservación de la Vía Pública, cuya deuda a enero de 1998 se estimaba en \$ 363.000 para los 140 lotes.

16 El primero preveía su destino como área verde, libre y pública; el segundo, en el marco de las disputas por la relocalización, su declaración de «utilidad pública y/o el interés general» para lograr de la expropiación de los terrenos.

quedó sin efecto.¹⁷ Desde otras bancadas no oficialistas también se presionaba para lograr la sanción de la Ley.

Pero las tensiones dilataron los tiempos políticos y el proyecto cayó. En julio de 2003, volvió a presentarse. Ahora sí la correlación de fuerzas creada entre el municipio y la provincia, y el «lobby» realizado por distintos actores interesados, posibilitó que el 4 de diciembre de 2003 se sancionara la Ley 13158 declarando la «utilidad pública y/o el interés general» de 72 terrenos localizados en las seis manzanas que ocupaba la villa y autorizaba al Estado Municipal su expropiación, que implicaba la venta forzosa de los terrenos (por parte de los propietarios originarios) al municipio, a un valor cercano a su tasación fiscal.¹⁸

Así, convirtiéndose la MGP en único titular de dominio, se daría rienda suelta a la posterior subasta o reventa de los lotes a valor de mercado, produciéndose el recupero de lo invertido para las viviendas y un *plusvalor* generado por la circulación de la mercancía. Todo ello como parte de una operatoria municipal. Pero al dilatarse los tiempos y las decisiones políticas, la solución vino de la mano del gobierno provincial a través del «Subprograma provincial “Dignidad” de desarrollo de viviendas en asentamientos críticos», bajo la tutela del Instituto Provincial de la Vivienda de Buenos Aires. Con ello, el escenario se complejizó.

Éste comenzó a implementarse en el municipio de General Pueyrredón, previendo la construcción de 500 viviendas, entre ellas las casi 400 para las familias de la Villa de Paso: originariamente, en los barrios Don Emilio, Las Heras y Fortunato de la Plaza.¹⁹

17 Nos referimos al proyecto de ley «Expropiación de inmuebles en la localidad de Mar del Plata con destino al “Programa de Relocalización, Asentamiento Precario Poblacional Paso”», presentado el 29 de noviembre de 2001 por un senador radical en calidad de autor y otros dos de diversas bancadas como coautores.

18 Un grupo de vecinos, aliados con el presidente de la AVF y que formalizará su incorporación al proceso político, encamina sus estrategias hacia la búsqueda de contactos políticos para presionar la aprobación en la legislatura de la citada Ley. La Ley, finalmente, se votó el 4 de diciembre: fuera del orden del día, sin discusión previa y sin observaciones. Días después, el 18 de diciembre de 2003, se creaba la «Comisión Administradora Mixta Municipalidad-Vecinos para la Erradicación del Asentamiento Paso» (Ordenanza 15831), estatuyéndose a los fines de que estos vecinos movilizados tomaran parte en el proceso de definición política del Programa. Luego de diversas disputas generadas en el debate por su creación, se convino en que sus funciones serían: proponer al Ejecutivo anualmente un proyecto de aplicación de fondos de la cuenta afectada a la erradicación que podría tener como destino distintas erogaciones: desocupación, demolición y limpieza de terrenos del asentamiento, indemnización a poseedores de tierras, reubicación de habitantes, etc.; propiciar modificaciones del presupuesto a aplicar; sugerir medidas de seguridad para la zona; etc. La Comisión quedó integrada por ocho representantes, cuatro por la MGP y cuatro por los vecinos del Barrio San Carlos, excluyendo a los principales involucrados: los habitantes de la villa. Estos vecinos que formaron parte de ella, a pesar de haberlo vivenciado como una demanda que se concretaba y de percibirse como legítimos actores en el ámbito; por momentos, consideraban que su acción quedaba relegada a una mera instancia consultiva y que no hacía sino reforzar las decisiones de quienes representaban a la MGP (Canestraro, 2006).

19 Al momento de convalidar el programa se proyectaron: 90 viviendas en Fortunato de la Plaza, 192 y 143 en dos zonas de Las Heras y 75 en Don Emilio. Luego, algunos terrenos fueron descartados por no tener aptitud hidráulica; y en el caso de Fortunato de la Plaza, por estar previamente afectado a un proyecto educativo. Por ello, se redefinieron zonas en Las Heras y se incorporó el barrio El Martillo.

Así, entonces, el proyecto, pasó a ser financiado por la Provincia de Buenos Aires, a través del Instituto Provincial de la Vivienda, por la suma prevista de \$ 19.914.220,22.²⁰

Al enmarcarse la relocalización del asentamiento dentro del programa provincial, se resolvió la cuestión formal de la financiación. De hecho, se derogan los instrumentos jurídicos oportunamente producidos.²¹ Sin embargo, no se dio marcha atrás a la expropiación, lo que no escondió sólo el problema resuelto del financiamiento para la construcción de las viviendas, sino que fue una forma de legalizar el *desalojo-erradicación*, devenido en llamarse *relocalización*. Así, la plusvalía generada en el circuito expropiación-reventa se justificó con la provisión de infraestructura de servicios a los barrios de destino.

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo a los expedientes municipales consultados, de los 72 terrenos a expropiar, según origen de sus titulares de dominio, casi el 60 % provienen de Capital Federal, en su mayoría, Provincia de Buenos Aires y otras provincias. Ellos, en su mayoría, no han cumplido con sus obligaciones ni han defendido su *derecho de propiedad*. En tal sentido, fueron pocos los *propietarios originarios* que se presentaron ante la MGP para conciliar los términos de la indemnización por el pago de los terrenos: esto significa que si sólo se registraron estos 15 lotes —tal como señalaran fuentes consultadas—, el resto sería denunciado como *herencia vacante*,²² quedando bajo el dominio del Estado.

Actualmente, luego de haber transcurrido 9 años del inicio de las obras, un 80 % de la población²³ ha sido relocalizada, mientras que la restante se halla a la espera de la finalización de las 90 viviendas que aún están en construcción. Tampoco se ha avanzado en el remate de los lotes ya desocupados.

20 Luego, las sumas fueron reactualizadas mediante convenios de adecuación (por ejemplo, Ordenanza 17882, del 25 de enero de 2007).

21 Ordenanza 16445 del 2004, que modifica los artículos 10 y 11 de la 12719.

22 Según la Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (UGEIF) de la Provincia de Buenos Aires, el Código Civil y las normativas en la materia contemplan que las cosas de una persona física sin sucesor legítimo o testamentario constituyen una herencia vacante, las mismas, una vez finalizado el proceso judicial correspondiente pasarán al dominio privado del Estado Provincial. Éste debe intervenir denunciando aquellos bienes provenientes de herencia vacantes. Para luego subastarlos o en su defecto mantener la iliquidez destinándolos a fines propios del Estado. La Ley 7322/67 establece que es deber de todo funcionario público denunciar las presuntas herencias vacantes que lleguen a su conocimiento y además contempla la posibilidad de que los particulares denuncien las herencias vacantes, incentivándolos con un premio cuyo importe asciende al 30 % del producido, una vez subastado el acervo sucesorio. En cuanto a los destinos de los terrenos, se consideran tres líneas directrices que no son excluyentes entre sí: 1) como aprovechamiento para uso propio del Estado, por ejemplo, para el cumplimiento de sus programas de vivienda; 2) como herramienta de regularización dominial, siendo una figura apta para la transmisión del dominio a favor de sus actuales ocupantes, obteniendo de esta manera nuevos contribuyentes y aumentando la oferta formal del suelo urbano; y 3) como movilización del suelo ocioso, en tanto factor decisivo en la reinserción de los bienes al circuito formal.

23 En 2005, previo al inicio de los traslados, la Municipalidad relevó 430 familias (1782 personas) habitando la villa.

2.2. Caso 2. Plan de Obras «Mar del Plata 2000»: primera (1996–1998) y segunda etapa (1998–2000)

Unas de las particularidades que caracterizó al Plan de Obras «Mar del Plata 2000» fue la realización de una Consulta Popular en vistas a legitimar su concreción. Los antecedentes de la misma remiten a la gestión como Intendente Municipal de Elio Aprile, quien fuera electo en 1995; y en su plataforma electoral advertiera sobre la necesidad de refinanciar al municipio para poder costear nuevas obras públicas.

A fines del año 1995 y según datos de la administración entrante, la situación económica-financiera del Municipio era extremadamente crítica, contando con un déficit operativo de \$ 43.000.000 de pesos. A partir de esa situación, y con los niveles de recaudación existentes a ese momento, resultaba inviable la construcción de obra pública. En tal sentido, la Consulta Popular Municipal²⁴ se convirtió en un instrumento técnico-jurídico, para legitimar la concreción de un *Plan de Obras*, pero sostenido con un aumento continuado en el tiempo sobre las Tasas Municipales.

La CPM, que fue diseñada por el Poder Ejecutivo Municipal (Departamento de Gobierno), contó con la participación del poder Deliberativo comunal (Honorable Concejo Deliberante) con mayoría oficialista. El proyecto se fundamentó en el *instituto de la democracia semidirecta*, reconocida como tal en la reforma constitucional de 1994, en donde se incorporó —bajo el artículo 40— la consulta popular con *carácter no vinculante*.²⁵

La MGP, mediante Decreto N° 556/96, convocó a los habitantes residentes en el Partido de General Pueyrredón a una CPM para que apoyaran o rechazaran, con su voto, la propuesta tanto en la realización del Plan de Obras Mar del Plata 2000 como en su financiamiento, ya que ambas cuestiones eran concurrentes. Las obras incluidas en la iniciativa se financiarían con el aumento de la Tasa de Alumbrado, Barrido y Conservación de la vía pública (Tasa ABL) sobre todos los contribuyentes de la jurisdicción.

Si bien el resultado de la consulta tendría *un carácter no vinculante*, ante el cuadro crítico de financiamiento municipal y la situación de crisis social, fue cuidadosamente presentada y publicitada por el Ejecutivo Municipal como la posibilidad de generación de empleo por obra pública y la plataforma para un mejoramiento urbano de la ciudad.

²⁴ En adelante, CPM.

²⁵ Cabe señalar que en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, los artículos que hacen referencia a la consulta popular como instrumento son: el artículo 67 (que reconoce el instrumento de consulta popular), el artículo 210 (que lo asocia al instituto de la democracia semidirecta) y el artículo 211 (incorpora a la LOM el acceso a la democracia semidirecta).

En un contexto en que existía un alto grado de confianza en su concreción por parte de las autoridades ejecutivas recientemente asumidas y ante la debilidad en la oposición política para plantear objeciones a la propuesta, se creó un marco favorable para la aprobación del contenido de la Consulta.²⁶

El Plan de Obras «Mar del Plata 2000» se componía inicialmente de veinticinco (25) obras que conformaron tres ejes de actuación: 1) productividad, 2) calidad de vida y 3) turismo. Estos ejes se materializaban como propuesta espacial a partir de la construcción de una serie de obras de equipamiento o infraestructura. En la primera etapa del Plan se formularon una diversidad de iniciativas, que incluían 25 obras.²⁷ Posteriormente, se incorporó la obra N° 26 que se denominó: Recuperación Barrial. A partir de la promulgación de la Ordenanza 11483/98 también se agregó, por fuera del proyecto inicial, la obra N° 27 denominada «Obras de Desagües», para distintos barrios de la ciudad; entre ellos: Las Avenidas, Faro Norte, Bosque Grande, Florentino Ameghino, La Florida, El Gaucho, Constitución y Juramento.

Por el Decreto 557/96 se creó la *Junta Electoral ad-hoc*, compuesta por cinco miembros titulares quienes debían reunir los requisitos establecidos en el Art. 191º de la Constitución provincial. El día 12 de mayo de 1996, se realizó la Consulta teniendo autoridades de mesa y fiscales que garantizaron la ejecución de los procedimientos de votación y el escrutinio de mesas. Los resultados y el resumen de gastos serían dados a conocer por la prensa local (artículo 193º, inc. 1 de la CPBA). El Decreto 662 designó al Secretario Legal y Técnico como enlace entre el Departamento Ejecutivo y la Junta Electoral.

26 La forma del planteo era simplemente una expresión de adhesión, en forma por SI o por NO a la siguiente *premisa*: *NO Estoy de acuerdo con el pago de \$ 3 o \$ 4 mensuales para el financiamiento del Plan de Obras Mar del Plata 2000 o SI estoy de acuerdo con el pago de \$ 3 o \$ 4 mensuales para el financiamiento del Plan de Obras Mar del Plata 2000.*

27 01.- Iluminación de accesos a Barrios Rutas 2, 11, 88 y 226; 02.- Iluminación de playas céntricas; 03.- Ensanche de la Avda. Jara; 04.- Vereda del Paseo Costanero Norte; 05.- Vereda del Paseo Jesús de Galíndez; 06.- Desagüe pluvial Arroyo «Las Chacras», Tramo II; 07.- Ampliación de la Avda. Colón; 08.- Mejoras en el Parque Industrial; 09.- Mejoramiento de 50 Plazas; 10.- Ampliación del Acceso Norte; 11.- Pavimentación y Ensanche de la Avda. Tejedor; 12.- Forestaciones varias desarrollo del Vivero Forestal; 13.- Pavimentación del camino San Francisco; 14.- Pavimentación y ensanche de la Avda. Polonia; 15.- Pavimentación y ensanche de la Avda. Vértiz; 16.- Desagüe pluvial La Terminal, Primera Etapa; 17.- Ensanche y ampliación de la Avda. Edison; 18.- Pavimentación y ensanche de la Avda. F. De la Plaza; 19.- Desagüe pluvial de la Cuenca del «Arroyo del Barco», Ramal B, 1ra. Y 2da. Etapas; 20.- Ensanche de la Avda. Martínez de Hoz; 21.- Desagüe cloacal Colector de la Costa; 22.- Ensanche de la Avda. Alió; 23.- Recuperación de pavimentos en Micro y Macrocentro; 24.- Pavimentación de la Avda. Félix U. Camet y 25.- Cuarta cloaca máxima.

El escrutinio final, sobre un total de 170.000 votantes (aproximadamente el 55 % del padrón electoral), arrojó como resultado un cincuenta y cuatro por ciento (54 %) de los votos a favor del SI.²⁸ En definitiva, de ese 55 % del padrón (93.500 votos), fueron SI 50.490, o sea 29,7 % del total de contribuyentes y 43.500 fueron NO, o sea 25,3 % del total de contribuyentes. En definitiva, no votaron 76.500 contribuyentes, aproximadamente el 50 % más que los votos positivos.

Con estos resultados se promulgó la Ordenanza 10570/96 creándose el *Fondo Solidario Plan de Obras Mar del Plata 2000*, integrado por los siguientes recursos: a) el producido de la recaudación de las sumas que se cobraren en concepto de adicional a las Tasas por Alumbrado, Limpieza y conservación de la Vía Pública y por Conservación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal, por el término de 8 años; b) el producido de la recaudación como contribución voluntaria de todas aquellas personas (físicas o jurídicas) no titulares de cuentas de las Tasas indicadas o que siendo titulares de las Tasas indicadas optaren por contribuir más de \$ 3 o \$ 4, según el caso; c) los intereses que devengaren los saldos por colocaciones en las cuentas que al efecto se dispusieren en el Banco de la Provincia de Buenos Aires; d) los intereses y recargos que el Municipio determinare por pagos fuera de término; e) las partidas que anualmente se asignaren a los presupuestos de la Administración Central; f) el producido de legados, donaciones y subsidios que se destinaren al fin específico del fondo o aquellos que no tuvieran cargo definido previamente; g) el veinte por ciento (20 %) del incremento de recaudación en los Derechos de Publicidad y Propaganda por relevamiento y actualización respectivo.

Los actores sociales involucrados en esta iniciativa constituyeron un entramado heterogéneo bajo la coordinación del Ejecutivo local. Entre las instituciones públicas, ONG y Colegios Profesionales podemos señalar: Correo Argentino, Policía de la Provincia de Buenos Aires Colegio de Martilleros y Corredores Públicos Colegio de Abogados, Universidad Nacional de Mar del Plata y Sociedades de Fomento. Vale destacar que la respuesta del movimiento vecinal-fomentista no fue homogénea, sino que se conformó a partir de tres visiones contrapuestas: un grupo dijo SI a la iniciativa; otro grupo hizo campaña por el «NO» y la Federación Vecinal Fomentista, en posición intermedia, planteó «SÍ, PERO ASÍ NO», con objeciones respecto a la toma de decisiones en relación al tipo de las obras y criticando la imposibilidad de someter a discusión pública la necesidad y localización de cada una de ellas.

Entre los actores privados confluyeron un heterogéneo grupo pero importantes en términos económicos: UNIFON, la Bolsa de Comercio de Mar del Plata y la Comisión Mar del Plata 2000. Esta comisión integraba a empresarios locales y articulaba con la *Bolsa de Comercio* en la captación de fondos al propio plan, pero también desplegó

²⁸ En definitiva, menos de un 25 % de la población estuvo de acuerdo con el aumento. Sin embargo, las cifras que se difundieron sólo contemplaron datos absolutos y no relativos.

una *estrategia comunicacional* favorable al Plan de Obras «Mar del Plata 2000». Algunos actores sólo jugarían un rol consultor de los aspectos técnicos–legales de la propuesta; otros, en cambio, tendrían un interés particularizado por la obra pública emergente, como un «efecto palanca» de potenciales operaciones inmobiliarias privadas, como producto de la implementación de la propuesta.

La continuidad del Plan de Obra «Mar del Plata 2000» se fundamentó en la *ampliación de obras viales* en avenidas y calles troncales que no habían sido consideradas en la primera etapa, también obras de saneamiento de las cuencas hidráulicas y, en menor medida, la recuperación de espacios públicos en plazas, plazoletas y parques. En términos de gestión urbanística, en esta segunda etapa se pretendió llevar a cabo el proyecto de «Municentros» como intento de descentralización administrativa, basado en una caracterización cuantitativa de datos poblacionales efectuada por el Departamento Ejecutivo del Municipio de General Pueyrredón. Las áreas en donde se iba a practicar esta descentralización administrativa eran cinco: Área Puerto, Área Sudoeste, Área Oeste, Área Norte y Área Central.

El programa que contenía esta iniciativa se denominaba «Programa de Modernización Municipal» y, si bien buscaba acercar al vecino con el Municipio, la estrategia sólo contaba con instancias administrativas como parte fundamental del programa; es decir, no suponía formas alternativas de participación ciudadana, que en muchas otras propuestas afines a la descentralización se alentaba. Finalmente, esta propuesta no llegó a concretarse por una diversidad de razones, fundamentalmente de índole política, y vinculadas a la conducción del ejecutivo municipal que aquí no son objeto de reflexión.

Recapitulando, puede decirse que el Plan de Obra Mar del Plata 2000 intentó ser un conjunto de obras agrupadas según temáticas y que contó con una instancia plebiscitaria general tanto de contribuyentes como electores que no tributaban tasa municipal. En principio, se sometió a la adhesión general un *conjunto de obras «cerrado»* y el *aumento extraordinario* de la Tasa Municipal por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública por el término de ocho (8) años para crear un Fondo Solidario que permitiera ejecutar las veinticinco (25) obras propuestas por el Municipio. No obstante lo innovador de la modalidad, no propuso la discusión ciudadana de una agenda sobre la necesidad de cada Obra y menos aun estableció plazos prioritarios. No existió un *Plan Urbano* como tal que reflejara los lineamientos de una política socio–espacial acordada con efectiva participación popular y de movimientos sociales urbanos. El sentido y localización de las obras, verificaría que sectores ligados a la actividad turística e inmobiliaria de la ciudad fueron los más beneficiados y que los estratos sociales de los barrios periféricos continuaron con su padecimiento respecto a obras y equipamientos.

2.3. Caso 3. Implementación de «Iniciativas Privadas» en la zona de la ex Terminal, Playa Grande y Playa Chica

El 29 de diciembre de 2011, el Honorable Concejo Deliberante sancionó — como normas de excepción al COT— la Ordenanza 20671,²⁹ por la cual se autorizó, «en virtud de lo prescripto en el artículo 3.5.3.8 del Código de Ordenamiento Territorial,³⁰ a la firma «EDIFICIO MARAL 54 S.A.», a adoptar un Factor de Ocupación Total (FOT) 3,66 (incluidos estímulos pertinentes) y una Densidad Poblacional Neta máxima (Dn) 0,133 (incluidos estímulos correspondientes) en el conjunto arquitectónico conformado por tres edificios de tipología edilicia en Perímetro Libre con cocheras bajo cota de parcela, Planta Baja y 19, 21 y 23 pisos superiores con sus conos de sombra resultantes, destinados a vivienda multifamiliar con salones de usos múltiples sobre los mismos y actividades de uso común un sector del edificio de interés patrimonial existente denominado «Hotel Explanada», según planos de anteproyecto obrantes a fs. 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 81 y 82 del Expte. n° 10221-5-10 Cpo. 01 del Departamento Ejecutivo (Exp. 2148-D-11 HCD), previsto construir en el inmueble ubicado en Avda. Patricio Peralta Ramos entre las calles Rawson y Garay, identificado catastralmente como: Circunscripción I – Sección E – Manzana 113b – Parcelas 1f, 1h y 2 de la ciudad de Mar del Plata».

En el artículo 3° de esta Ordenanza, se estableció que «El Departamento Ejecutivo deberá acordar una compensación urbanística, la cual tendrá la siguiente redacción: «Se establece que el Departamento Ejecutivo deberá acordar en calidad de compensación urbanística la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES DOS MILLONES (U\$S 2.000.000.-) o su equivalente en pesos, promedio vendedor-comprador según cotización del Banco Central de la República Argentina, para la realización de obras públicas de carácter cultural, educativo, social o urbanístico que el Departamento Ejecutivo determine. El otorgamiento de los indicadores urbanísticos mencionados en los artículos 1º y 2º estará supeditado al cumplimiento de esta compensación».

²⁹ <<http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o20671.htm>>

³⁰ C.O.T.: 3.5.3.8 PARCELAS MAYORES DE 3750 m²: Cualquier propietario de una parcela cuya superficie exceda los 3750 m², podrá requerir de la Municipalidad el dictado de normas urbanísticas particulares para la misma, las que serán elaboradas por el organismo técnico competente, en consonancia con los objetivos de este Código y serán propuestas para su aprobación al Departamento Ejecutivo. En tales casos, las normas a dictarse deberán impedir la subdivisión de dichas parcelas, con el objeto de alentar la preservación de parcelas mayores y podrán admitir un incremento del FOT y la Densidad Poblacional en concepto de estímulo, equivalente al 70 % máximo permitido. Al dictarse las normas urbanísticas particulares no podrá modificarse el uso de suelo asignado a la parcela de acuerdo al distrito a que pertenece, ni podrá permitirse incremento alguno del FOS 0,6 previsto. El presente artículo será de aplicación, además, en parcelas totalmente rodeadas por calles integradas a la red circulatoria y siempre que se mantenga una única parcela.

En el mencionado proyecto, la inversión inmobiliaria prevista supera los 100 millones de dólares, fácilmente recuperables a partir del cálculo de rentabilidad establecido en precios de venta que oscilan entre los 3.000 y los 5.000 dólares el metro cuadrado.³¹

En ese sector, identificado en el COT como «Distrito R3», los indicadores urbanísticos posibilitaban una altura máxima de 13,60 metros, varias veces menor que la que se autoriza para construir torres de 19, 21 y 23 pisos cada una, o sea de 60, 70 y 80 metros de altura), a condición de liberar suelo ya que los tres edificios sólo ocuparán un 20 % de la superficie total del terreno y no el máximo del 60 % que establece el Factor de ocupación de suelo (FOS) permitido por el COT. De esta manera, inevitablemente se producirían «conos de sombra» sobre la franja costera, prohibidos, «a fines de garantizar el desenvolvimiento adecuado de las actividades de paseo panorámico o recreación al aire libre en zonas de playas y de esparcimiento...». Para estos casos, el COT establece autorizaciones excepcionales, previo cumplimiento de ciertos requisitos.³²

Previo a la sanción de esta Ordenanza —en octubre de ese año— el Departamento Ejecutivo municipal, había firmado un convenio con la firma «Maral 54 SA», por la cual autorizaría este emprendimiento, vía norma de excepción, a cambio de la puesta en valor del paseo costero «Playa Chica», proyectado por el Arquitecto Cesar Pelli —autor del proyecto de las 3 torres— como mecanismo compensatorio, todo ello con «con el aval de las instituciones que conforman el Consejo Asesor de Inversiones de Desarrollo Urbano e Infraestructura».³³

Pero este proyecto tampoco surgió en esta etapa, sino que se venía gestionando desde antes y con otros actores, ya que en septiembre de 2007, el Intendente Daniel Katz, representante de la Unión Cívica Radical, había presentado al Honorable Concejo Deliberante, un proyecto de ordenanza para autorizar —también por excepción— a la firma Maral SA, la construcción de cuatro edificios de trece pisos cada uno con vista exclusiva al mar.

Estos datos se vinculan al creciente proceso de renovación urbana promovido por, lo que hemos dado en llamar, «empredadores inmobiliarios»³⁴ y con el aval del go-

31 <<http://www.lanacion.com.ar/1436600-edificios-de-primer-nivel>>

32 COT - 3.2.9.4: (...) Por tanto, todo edificio ubicado en zona adyacente a la de protección, localizado a una distancia menor de trescientos (300) metros, medidos de la línea municipal más próxima al mar y cuya altura supere los trece con sesenta (13,60) metros, deberá limitar su altura total a fin de evitar que el cono de sombra producido invada la zona de protección antes delimitada. 3.2.9.4.1: CONOS DE SOMBRA PROYECTADOS: El Honorable Concejo Deliberante podrá excepcionalmente autorizar la invasión del cono de sombra en la zona de protección exclusivamente en el horario de 11.00 a 13.00 horas astronómicas en el solsticio de invierno respecto de edificios de finalidad, función e interés turístico, así declarados por el Honorable Concejo Deliberante, previéndose a tal fin para su consideración particularizada, informe del Ente Municipal de Turismo respecto de sus características, de la Dirección de Ordenamiento Territorial respecto del cono de sombras proyectado y de su eventual impacto en el entorno inmediato y solicitud expresa del Departamento Ejecutivo.

33 <<http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2011/10/27/199156.htm>>

34 Empredadores Inmobiliarios: fusión entre los denominados emprendedores inmobiliarios (agentes inmobiliarios, inversores, cámaras de la construcción) y los depredadores (especie que mata por subsistir hasta el agotamiento del recurso).

bierno municipal, conducido por el Intendente Gustavo Arnaldo Pulti. El mismo se ha concentrado en el sector comercial aledaño a la calle Güemes, a partir de normas de excepción en los indicadores urbanísticos relacionados con el incremento de un 30 % de ocupación de suelo y de densidad poblacional, bajo el régimen de promoción de inversiones privadas establecido a partir de la Ordenanza 18352 vigente y renovada desde el año 2007, que diera lugar a otras ordenanzas, tales como las 19281, 19318 y 20090,³⁵ en las que se autorizó la superación del plano límite en distritos residenciales centrales.³⁶ Todo ello, con el agravante de que en ese sector, la construcción en altura prácticamente no se daba, ya que se trataba de un «barrio de casas de techos rojos» con un perfil urbano basado en viviendas unifamiliares, de planta baja y planta alta, con jardines perimetrales y retiros de frente.

En ninguno de estos casos se esbozó siquiera la posibilidad de realizar análisis o estudios de impacto ambientales, sociales, ni urbanísticos, para anticipar los resultados. Actualmente, ya se está verificando, al recorrer estos barrios, no sólo el daño al patrimonio histórico-urbano, ocasionado por la conjunción de estas políticas públicas, la intervención de agentes inmobiliarios junto a inversores y empresas constructoras, sino también por la ausencia de control de las obras que generan absolutas molestias a los vecinos que se resistieron a dejar su lugar de residencia. Lo que resulta todavía más agravante es que este perjuicio irreparable, fue a cambio de ninguna mejora en la calidad de vida de la población, ni del espacio urbano.

Este proceso además se vincula con la resolución —adoptada en la misma sesión del Concejo Deliberante que aprobara esta excepción— por la cual se adjudicó la obra de puesta en valor y construcción de un centro Cultural y Shopping en la ex Estación Sur, ubicada entre las calles Alberti, Las Heras, Garay y Sarmiento al grupo «Emprendimientos Terminal SA», integrado por el empresario Néstor Otero (concesionario de las Estaciones de Retiro y la Ferroautomotora local) y empresarios locales, tales como Florencio Aldrey Iglesias, propietario del multimédios La Capital, Hotel Hermitage y concesionario del Hotel Provincial y del Paseo Las Toscas, entre otros, con el proyecto del estudio de los arquitectos Mariani y Pérez Maraviglia y con una inversión inmobiliaria cercana a los 92 millones de pesos.

En tal sentido, vale recordar que a partir del año 1991, junto con la sanción parlamentaria de leyes de Emergencia administrativa financiera, económica, y como una forma de incentivar la alianza entre el sector Estatal y el Privado, comenzó a implementarse el Régimen de Iniciativas Privadas, que luego fue reglamentado en las distintas provincias y municipios.³⁷ En Mar del Plata, utilizando esta metodología de Iniciativas Privadas, se facilitó la entrega de patrimonio público en concesión a empresas privadas.

35 Ordenanzas 18129 y 18352-2007; 19281 y 19318-2009 en <<http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/>> y <<http://www.almenaweb.com>>

36 Superando los máximos de 4 pisos hasta llegar a 10.

37 Decreto PEN 966/05 – Ley provincial 13810 – Ordenanza municipal 19203-2009.

A los fines analíticos, mencionamos los casos más relevantes. La municipalidad, bajo la Intendencia de Elio Aprile (Unión Cívica Radical) adjudicó a Florencio Aldrey Iglesias —en 1998— el «Emprendimiento Paseo Las Toscas y Paseo Hermitage (...) por un plazo de concesión treinta años, con opción a diez (10) años más».³⁸

La provincia de Buenos Aires, bajo la gobernación de Daniel Scioli (Partido Justicialista — Frente para la Victoria), adjudicó a la firma «Hotelera del Mar S.A.», que preside Florencio Aldrey Iglesias —en 2008— el Hotel Provincial, con un plazo de la concesión de uso de treinta (30) años prorrogables por quince (15) años y la exención del pago de Ingresos Brutos por 10 años».³⁹

Finalmente en julio de 2010, el Intendente municipal Gustavo Pulti entregó a Florencio Aldrey Iglesias, al declarar «de interés público la presentación efectuada por Emprendimientos Terminal S.A., asignándole el carácter de iniciado».⁴⁰ Para luego «otorgar en concesión la puesta en valor, mantenimiento y conservación del inmueble declarado de interés patrimonial por la Ordenanza 10075 (Código de Preservación Patrimonial) denominado «Terminal Sur del Ferrocarril Sud», Unidad Fiscal «Centro Cultural Estación Terminal Sur».⁴¹

En esta última etapa se agregó otro argumento: «la necesidad de que Mar del Plata cuente con una obra del arquitecto Pelli». A partir de éste, el gobierno municipal otorgó excepciones a la empresa Maral 54 para construir las 3 torres en Playa Chica, funcionando a «modo de canje» por la no adjudicación de la obra de la Terminal Sur al grupo Roig-Pelli, en la que jugaron también como iniciadores privados, aunque superados por escasos minutos por el grupo Iglesias.⁴²

Para el caso del proyecto del complejo Maral Explanada, o más conocido como las «Torres de Pelli», el bloque de concejales de Acción Marplatense (partido gobernante) utilizando su mayoría, descartó el proyecto impulsado por la oposición, por el cual se pretendía afectar la compensación urbanística (2 millones de dólares o su equivalente en pesos) a programas sociales (violencia infantil, de género, personas en situación de calle, deporte amateur y deporte social), estableciendo que el Departamento Ejecutivo definirá la realización de obras públicas de carácter cultural, educativo, social o urbanístico donde determine.⁴³

38 <<http://www.concejomdp.gov.ar>>. Decreto municipal 589–1998

39 <<http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/p200801140138.htm>>. Decreto 1140–2008 / Decreto 625–2008.

40 Decreto municipal 1622–2010.

41 Decreto municipal 911–2011.

42 A tales efectos, tres grupos de inversores presentaron casi simultáneamente tres proyectos de Iniciativa Privada sobre el mismo predio y con el mismo tema urbano-arquitectónico. La diferencia entre ellos, se mide en cuestión de minutos de presentación, las que —casualmente— inclinaron la decisión oficial de declarar como iniciador al grupo de Aldrey Iglesias, con todos los privilegios que establece la norma.

43 Artículo 3º de la Ordenanza 20671–2012.

La resolución municipal consistió en que el arquitecto César Pelli realizará el proyecto de refuncionalización del sector costero desde Playa Chica hasta Playa Grande (ubicado frente a las torres) y que la empresa Maral 54 SA financiará el emprendimiento, como parte del aporte urbanístico a la comunidad.

Según el estudio Pelli, «este proyecto en conjunto es totalmente innovador y está diseñado con una visión de ciudad de acá a 20 años, potenciándola y posicionándola internacionalmente como un punto de desarrollo e inversiones inmobiliarias. Esto generará un traccionador para proyectar la ciudad, generar más obras, más fuentes laborales y promoverá una sinergia para el crecimiento exponencial de Mar del Plata».⁴⁴

3. Reflexiones preliminares

La ciudad es producto del trabajo social, resultado colectivo de una serie de trabajos individuales concretos (Pereira, 1986), pero su apropiación se realiza de manera privada. Como sostiene Topalov (1979), «la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio» (1979:20). Así, *la ciudad es socialmente producida y privadamente apropiada*; y allí emerge la primera tensión. Por ello, es necesario aprehenderla en tanto producto y proceso.

La ciudad se constituye a través de un proceso dialéctico, de acuerdo con el contexto urbano, político, social en que se realice. No tiene un significado universal, pero lo urbano sirve de marco físico en el cual el sistema capitalista expresa y desarrolla el proceso de producción, distribución y consumo, sea a partir de la creación o de la destrucción.

Este proceso brinda una explicación posible a las intervenciones de renovación urbana, basados en prácticas de selección de la población (del tipo malthusiano) —en muchos casos transformados en procesos de gentrificación urbana— utilizados para revalorizar terrenos, edificaciones (privadas y públicas), por parte de grupos económico-financieros privados y públicos que primero desde el Estado y luego desde el mercado inmobiliario, traccionen y multipliquen los precios, a partir de su implantación vinculada a sectores urbanos en donde se han realizado obras (de equipamiento o infraestructura), se han modificado indicadores o se ha promovido la refuncionalización de edificios públicos o sectores urbanos.

A este fenómeno ya ha referido Harvey (2004) al hablar de *acumulación por desposesión*, un proceso que radica en el corazón de la urbanización capitalista y consiste en un desplazamiento que se constituye como la con-

44 <<http://inmobiliariasmardelplata.com/2011/11/04/presentaron-las-tres-torres-de-lujo-del-arquitecto-cesar-pelli/>>

traimagen de la absorción de capital por medio del redesarrollo urbano, dando lugar a numerosos conflictos que giran alrededor de la captura de suelo valioso en manos de poblaciones de baja renta que han vivido históricamente en esas zonas (Harvey, 2008:24). Dice Harvey (2004) «el capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego. Esta es la historia de la destrucción creativa (con todas sus consecuencias sociales y ambientales negativas) inscrita en la evolución del paisaje físico y social del capitalismo» (2004:103).

Es necesario hacer referencia a los casos analizados en la dinámica más amplia de la ciudad en que se (re)producen. En tal sentido, Mar del Plata, en particular; y Municipio de General Pueyrredón, en general; se ha visto signada, desde su origen, por el predominio histórico del capital inmobiliario viabilizado por el Estado, sumado a la existencia de escasas políticas en materia de regulación de suelo urbano o, como contrapartida, una discrecional aplicación de los instrumentos programáticos y/o jurídicos existentes (Núñez, 2000b; Mariano, 2000; Canestraro, 2006). Por tanto, el Estado no ha tenido un rol pasivo, ni ausente; sino que ha sido más bien a partir de producción de visiones y divisiones del mundo acordes con el proceso de producción capitalista, que las formas de dominio han utilizado controles, indirectos o desde el Estado como agente o como «mediador», pero encubriendo su representación de las fracciones de poder dominante.

Los excedentes de capital y de trabajo, relacionados con las necesidades inmediatas, con tendencias claras y cíclicas hacia la sobre acumulación —como se pudo ver a partir de los resultados de las crisis en 1973 y la más reciente de 2008— generaron la escasez del uso productivo; con ello se resintió el valor de cambio y se devaluó el capital con la *pinchadura de la burbuja inmobiliaria*, casi como el resultado esperado de una profecía autocumplida. Así, el pasaje de la *ciudad subsidiada* a la *ciudad empresaria* que venía desarrollándose desde la década de 1980 (Cignoli, 1997) se profundizó en la década siguiente y decididamente en los inicios del nuevo milenio, con el impulso de la planificación estratégica. Tal planificación se sustenta en una lógica que es funcional a las estrategias, exigencias y posibilidades de determinados agentes urbanos (Böcker Zavaro, 2005). Es decir, un discurso estratégico que, como sostiene Vainer (2000), se argumenta desde una trilogía: la *ciudad es una mercancía*, que tiene que ser vendida en un mercado extremadamente competitivo en el que otras ciudades también están a la venta; la *ciudad es una empresa*, por la cual hay que apuntar a la productividad, a la competitividad y a la subordinación a la lógica del mercado; y, finalmente, la *ciudad es una patria*, que necesita la existencia de consenso, sin el cual no hay posibilidad de estrategias exitosas.

Mar del Plata no ha sido una isla en el proceso de implementación de políticas neoliberales que atravesó la Argentina (y el mundo globalizado) desde la década de 1980, con las que se desarrolló —como etapa fundacional— la reforma del Estado, a partir del argumento de la incapacidad estatal para administrar bienes públicos y la

consiguiente necesidad de reducir el gasto público, flexibilizar las relaciones laborales y privatizar las empresas de servicios públicos, desmantelando los organismos de control, para *agrandar la nación*. En la práctica, se produjo la transferencia desde un Estado activo a uno pasivo, facilitador al servicio de los grupos dominantes, fundamentalmente del capital financiero.⁴⁵

En tal sentido, en la ciudad, las últimas acciones en materia de política urbana se han orientado a la puesta en valor del frente marítimo —viabilizando además crecientes procesos de privatización del espacio público, como las Playas Bristol y del Sur—, la recualificación de centros comerciales —como Constitución y Güemes—, y la construcción de «equipamientos de jerarquía»: como la Estación Ferroautomotora y el Museo de Arte Contemporáneo. Todo ello, en vistas a reposicionar a la ciudad como principal destino turístico del país, evidenciada en la creación de la marca «amardelplata». Así, si bien se plantea la necesidad de integrar la «ciudad turística» con la «ciudad de los barrios» superando los desequilibrios que se presentan entre ambas tramas urbanas; las prácticas no hacen sino reforzar el histórico proceso de valorización del suelo que caracterizó a la ciudad desde sus orígenes, a pesar de que la inclusión de nuevos instrumentos de actuación urbanística y la recuperación de plusvalías urbanas aparecen dentro de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial.

A partir de cada uno de los casos analizados, se pueden visualizar no sólo enseñanzas sobre las prácticas que utiliza el capital en beneficio propio, aunque disimulado dentro del interés público sino también algunas reflexiones en torno a cómo deberían operar las organizaciones sociales sobre el Estado para llevar a la práctica mecanismos de mejora de la calidad de vida. Aparece la necesidad de inclusión de los sectores populares, en la definición de las políticas públicas y del desarrollo urbano sustentable, como clave para lograr el acceso al espacio público y para democratizar las relaciones sociales y de poder asimétrico.

La metodología de concesionar los espacios públicos a sectores privados, debe ser un complemento de la inversión pública y no una apropiación desigual de lo urbano. Por ello, la necesidad de la sanción de legislación, que establezca no sólo el derecho al uso y goce de la ciudad y el hábitat, sino que incorpore figuras y mecanismos resarcitorios —no sólo compensatorios— también desde lo económico, mediante los cuales se recupere el patrimonio histórico-cultural transferido. La concertación entre los diferentes actores —del campo público, social y privado— se presenta como una opción

⁴⁵ En 1989, durante la presidencia de Carlos Menem, se sancionó la Ley 23.696 de Reforma del Estado, con el objetivo de bajar el déficit fiscal y equilibrar el presupuesto nacional. Para ello desreguló el sistema económico, aplicó la emergencia económica, privatizó empresas públicas, descentralizó servicios y bienes desde el Estado nacional hacia los provinciales, produciendo el despido o los «retiros voluntarios» de miles de trabajadores. En 1991 sancionó la Ley de Convertibilidad estableciendo un nuevo sistema monetario. En 1996 se desarrolló la segunda etapa de la reforma del Estado para mantener el ajuste fiscal y profundizar el rediseño del Estado.

válida del intercambio democrático; pero no es la panacea, ya que se debe develar que la participación se realiza en condiciones de desventaja, a partir de las desigualdades de origen: acceso a la información, a la opinión pública, al poder económico, a la debilidad por la «cooptación» de los funcionarios de gobierno. Esta disputa —básicamente discursiva— obliga a elaborar un vocabulario común, con significados que sean entendibles, aunque no necesariamente compartidos, pero que permitan la confrontación, de los que surja un sistema hegemónico de lenguaje y de significados, en sus contenidos y contexto histórico, con conceptos, categorías (variables e indicadores) y relaciones sociales que permitan su entendimiento. El nudo gordiano está en la intervención activa, centralizadora y planificadora del Estado junto a las mayorías populares, como la garantía del acceso y democratización del espacio público y como fuente de poder social.

En el caso de la relocalización de la Villa de Paso, la expropiación de los terrenos a favor de la Municipalidad, mediante la utilización de fondos fiscales, sea para resarcir a los propietarios y tenedores expropiados, como para la construcción de viviendas para los pobladores trasladados, han generado un impacto social y económico en los barrios circundantes —tanto de la ex Villa, como de los linderos a las nuevas viviendas— que también se deberá mensurar, sobre todo para evaluar la valorizaciones producidas, seguramente de rango muy superior, en el caso de los terrenos expropiados. El círculo se completará cuando los terrenos expropiados sean puestos a la venta, para lo cual, deberá intervenir la «Comisión Permanente Tasaciones (ad-honorem)» que funciona en Mar del Plata para fijar el precio base para su oferta en el mercado inmobiliario. Hay pocas dudas respecto a que el Estado ha sido el agente a partir del cual se generó una plusvalía urbana que supera los parámetros tradicionales del 30 % que se toman en algunas localidades, que no sólo producirá un aumento de las tasas municipales e impuestos provinciales y municipales a los vecinos, justamente por la valorización del suelo urbano. Dadas las condiciones analizadas esto supone echar por tierra la implementación de algún instrumento que beneficiara a los ocupantes para que regularicen su situación en el lugar, tanto por la defensa de los derechos adquiridos en virtud de los años de permanencia allí como por la defensa del derecho de propiedad que, en definitiva, tienen varias familias de la villa (*usucapión*, el *régimen de regularización dominial de inmuebles urbanos* (Ley Pierrí) u otros mecanismos legales —por ejemplo, la Ley Provincial 11622)—. Por lo tanto, el Estado excluye del proceso la posesión legítima, figura estatuida por él mismo. Claro está que su intención transita por otros carriles.

El caso analizado sobre el «Plan Mar del Plata 2000» resulta atípico, ya que, aunque fue presentado como mecanismo equitativo —y con pretensiones socializantes— del esfuerzo económico, en tanto las mejoras fueron sostenidas por y para toda la comunidad (\$ 3 o \$ 4 por mes), en la práctica utilizó mecanismos distributivos de tipo regresivo, aplicando la contribución por mejoras de manera igualitaria, cuando la capacidad económica de los contribuyentes y la valuación fiscal de sus inmuebles, eran desiguales. La lógica de esta iniciativa municipal, si bien lo argumentativo recurría a cierto «progre-

sismo declamativo», siguió en términos generales la orientación del neoliberalismo aplicado sobre el espacio urbano donde se reproducían las desigualdades y se reforzó la idea de espacios urbanos «ganadores» y «perdedores», clásicos de aquella lógica. Sumado a ello, cabe destacar que el proceso implicó una manipulación de los resultados de la consulta no vinculante realizada a los efectos, condicionando a la opinión pública a manifestar que la mayoría de los vecinos estaban a favor de un incremento las tasas.

Otro mecanismo analizado, tal como se evidencia en el caso de la construcción de torres en Playa Chica, es el de las compensaciones urbanísticas, que gravan las excepciones a las normas y que benefician de forma directa al propietario del suelo. Con este instrumento fiscal, quedan exentos y no incluidos, los inmuebles de la zona urbana circundante, en un radio irregular y a estimar, los que de forma indirecta pueden llegar a beneficiarse con la «mejora urbana» planteada. Para ellos no hay mecanismos de recuperación, por parte del Estado —y por extensión— del todo urbano, de los beneficios alcanzados por estas modificaciones.

En su conjunto, estos casos son paradigmáticos y testimoniales de una práctica realizada a través de los años, por representantes políticos de diferentes identidades partidarias, aunque aparentemente mandatarios de los mismos intereses económicos, los que, utilizando similares argumentos a los sostenidos para justificar las privatizaciones de la etapa neoliberal, como por ejemplo: «retrasos en la preparación de los pliegos de licitación», «falta de ofertas», «demoras por el estudio de planes de desarrollo y marketing», «falta de seguridad jurídica», «necesidad de facilitar inversiones», «generación de empleo», etc. En todos ellos, predominan falacias o mecanismos de manipulación de la opinión pública que, en la práctica, resuelven la gestión pública a favor de intereses de grupos económicos que se presentan como favorables para la ciudad.

Por ello es que, como mecanismo tributario —ahora sí, con pretensiones socializantes— que completaría el circuito del proceso de valorización del capital, está el instrumento denominado de recuperación de plusvalías urbanas. El hecho imponible se produce a partir de la intervención del Estado por sí o por terceros, a través de inversiones en infraestructura, equipamiento, o por modificación de normas urbanas, que produzcan una valorización de los inmuebles —que debe ser mensurada— es decir un aumento extraordinario de la renta cuando se realiza en el mercado inmobiliario (transferencia de dominio, locación, leasing, permuta, donación), y que debe ser recuperada por el Estado, para ser aplicado a mejoras urbanas o políticas públicas activas. La base imponible para el cálculo surgirá de la diferencia entre el precio de los inmuebles (tierra, construcciones y mejoras) antes de la acción pública y el precio de mercado, para lo cual se pueden utilizar organismos del tipo de la «Comisión Permanente Tasaciones (ad-honorem)» que funciona en Mar del Plata. El cálculo podría realizarse también —o como alternativa a analizar— con la base imponible fiscal, que utilizan los organismos públicos, tales como la Dirección de Catastro Provincial o el Catastro municipal con la Tasa de Servicios Urbanos (ex ABL).

Este mecanismo de captación o recuperación de estas plusvalías deben estar establecidas mediante la legislación respectiva, de la misma forma que cuando se realiza la expropiación de un bien inmueble. Por ello, y por estricta justicia social, la aplicación de un instrumento de esta índole, deberá analizarse, legislarse y aplicarse, como medida resarcitoria para toda la ciudad, ya que el producido deberá ser destinado para colaborar en políticas públicas focalizadas en la población que aún hoy, está en los bordes de la exclusión y marginación. En tal sentido, celebramos los avances en materia de legislación a partir de la sanción de la «Ley de acceso justo al hábitat» (Ley 14449), y la publicación en el Boletín oficial, restando la reglamentación provincial y la implementación por parte de los municipios.⁴⁶

Es obligación de un compromiso ciudadano-profesional, continuar transmitiendo y confrontando ideas y propuestas sobre el derecho a la ciudad y al hábitat, sobre la necesidad de la Reforma Urbana y la potestad del Estado para el ordenamiento y encolumnamiento del sistema financiero especulativo hacia la producción y la recuperación de las plusvalías urbanas. No sólo es necesario, sino también imprescindible, que la gestación de un urbanismo social promueva bienes de uso y no mercancías, con observatorios y actuarios para trabajar sobre la vulnerabilidad urbana, por el derecho a tener derechos —parafraseando a Arendt— por el derecho a decir que no, por el derecho a la ciudad y por el derecho a la alegría.

Registro bibliográfico

M.L. Canestraro y otros.
«Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredón».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 10, n° 10, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 131–158).

Bibliografía

- Böcker Zavaro, Rafael** (2005). «Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local: el caso de Mar del Plata (Argentina)». Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; Universidad Rovira i Virgili, mimeo.
- Canestraro, María Laura** (2006). «De acciones y omisiones en la apropiación del espacio. Reflexiones a partir de una política urbana». Tesis para optar por el Título de Magister en Ciencia y Filosofía Política (UNMDP), mimeo.
- Cignoli, Alberto** (1997). «La cuestión urbana en el posfordismo». En Cignoli, A. (dir.) *La cuestión urbana en el posfordismo. La dinámica reciente del desarrollo urbano de Mar del Plata*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Clichevsky, Nora** (2001). «La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?». En Smolka, M. y Furtado, F. (eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación/Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy; Eurelibros.

⁴⁶ El pasado 7 de octubre se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires la «Ley de Acceso Justo al Hábitat» (Ley 14449), que había sido sancionada el 29 de noviembre de 2012 y promulgada el 9 de enero de 2013 (Decreto 28). Con el propósito de promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, la normativa define cuatro principios rectores para la implementación de políticas habitacionales: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

- Fernandes, Edésio** (1998). «Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”». En Fernandes, E. (org.) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.
- (2003). «Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil». En Abramo P. (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ.
- Harvey, David** (2004). «El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión», *Socialist Register*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- (2008). «El derecho a la ciudad», documento de Habitat International Coalition. Disponible en: <<http://www.hic-net.org/content/david%20harvey.pdf>>
- Smolka, Martín y Furtado, Fernanda** (2001). «Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?». En Smolka M. y Furtado F. (eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación/Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy; Eurelibros.
- Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar** (1972). «Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina», *Revista EURE*; vol. II, n° 4, marzo.
- Maldonado, María Mercedes** (2003). «El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana». Lincoln Institute of Land Policy. Mimeo.
- Maldonado, María Mercedes y Smolka, Martín** (2003). «Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto USME en Colombia», *Land Lines*, vol. 15, n° 3, julio.
- Mariano, Cecilia** (2000). «Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874–1910», ponencia presentada al VI Congreso Argentino de Antropología Social, UNMDP, Mar del Plata; septiembre.
- Marx, Karl** (1956). *El capital. Crítica de la Economía Política*. Libro III. Buenos Aires: Editorial Cartago.
- Núñez, Ana** (2000a). «Los unos y los otros en la lucha por la apropiación del espacio», Congreso Virtual Naya; octubre. Disponible en: <www.naya.org.ar>
- (2000b). *Morfología social*. Mar del Plata, 1874–1990. Tandil: Editorial Grafikart.
- Pereira, Paulo Cesar** (1986). «Valorização Imobiliária, movimentos sociais e espoliação», *Sinopses* 9; FAU–USP; San Pablo.
- Topalov, Christian** (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol. Colección Diseño: rupturas y alternativas.
- Vainer, Carlos** (2000). «Pátria, empresa e mercadería». En Arantes Otília, Vainer Carlos y Maricato Erminia, *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

Anexo.

Gráfico 1.

Plano de localización de casos

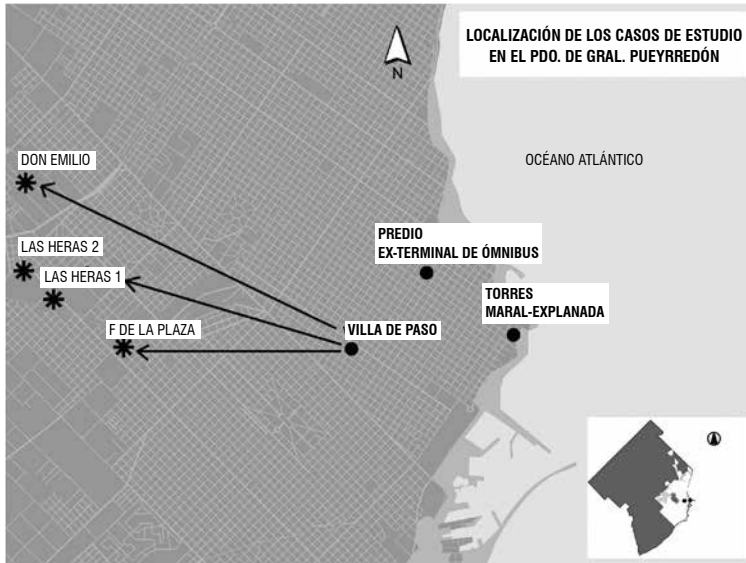


Gráfico 2.

Folleto del Plan de Obras Mar del Plata 2000

Vista general del conjunto de obras a realizar en los próximos cuatro años mediante los recursos municipales, aportes provinciales y apoyo de la población a través de la Consulta Popular.

Así, incluyendo la importante adopción de la infraestructura educativa a la nueva modalidad, será la Mar del Plata del año 2000.

Ministerio de Obras Públicas y Construcción

Colores de referencia de las obras previstas por Consulta Popular

- Alumbrado Público
- Forestación - Plazas y Parques
- Pavimentos - Ensanchas y Nuevos
- Desagües Pluviales (y áreas beneficiadas)
- Veredas
- Cloacas
- Parque Industrial
- Reparación de Pavimento (200 cuadras)

Listado Completo de las 25 Obras Motivo de la Consulta

01	Illuminación de Accesos Barrios Rutas 2, 11, 88 y 228
02	Illuminación de Playas Céntricas
03	Ensanche de la Av. Jara (6 cuadras)
04	Vereda del Paseo Costanero Norte
05	Vereda del Paseo Jesús de Galindez
06	Arroyo "Las Chacras", Tramo III
07	Ampliación de la Av. Colón (22 cuadras)
08	Parque Industrial (Pavimentación, Iluminación, Desagües, etc.)
09	Mejoramiento de 50 Plazas (Iluminación, Semáforos, Forestación)
10	Ampliación del Acceso Norte (8 cuadras)
11	Pavimentación y Ensanche de la Av. Tejedor e/Av. Constitución y P. Camet
12	Forestaciones Varias y Vivero Forestal
13	Pavimentación del Camino San Francisco (12 km)
14	Pavimentación y Ensanche de Av. Polonia e/Av. B. Justo y M. Bravo (22 cuadras)
15	Ensanche y Pavimentación de Av. Vertiz e/Av. Martínez de Hoy y Ruta 68
16	Desagüe Terminal, Primera Etapa
17	Ensanche y Ampliación de Av. Edison (34 cuadras)
18	Pavimentación y Ensanche de Av. Fco. de la Plaza (39 cuadras)
19	Desagüe de la Cuenca del "Arroyo del Berco", Ramal B: 1ra y 2da Etapas
20	Ensanche de la Av. Martínez de Hoy e/12 de Octubre y Vergara (16 cuadras)
21	Colector de la Costa
22	Ensanche de la Av. A. Aldé e/Estada y J. B. Justo (59 cuadras)
23	Recuperación de Pavimento de Micro y Macrocentro (400 cuadras), y Batán
24	Pavimentación de la Av. F. Camet e/Av. Constitución y P. Camet (27 cuadras)
25	Cuarta Cloaca Máxima

Gráfico 3.

Folleto del Plan de Obras Mar del Plata 2000



Gráfico 4.

Folleto del Plan de Obras Mar del Plata 2000

