



Ciencias Sociales Online

revista electrónica

ISSN 0718-1671

URL: <http://www.uvm.cl/csonline>

Email: jgibert@uvm.cl

Ciencias Sociales Online, Julio 2007, Vol. IV, No. 2. Universidad de Viña del Mar – Chile

**CAUSAS Y EFECTOS DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO URBANO EN
DESTINOS TURÍSTICOS DE LA CORDILLERA ANDINO PATAGÓNICA.
EL CASO DE LA LOCALIDAD DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES**

Causes and effects of urban ground valorization in tourist
destinies in the Patagonian Andes. The case of San Martín de los Andes

José María Zingoni

josemzingoni@yahoo.com.ar

Silvia Mónica Martínez

monicasilvia_martinez@yahoo.com.ar

Elisa Quartucci

equartu@criba.edu.ar

Universidad Nacional del Sur – Argentina

ABSTRACT

This paper examines the environmental effects of programs aimed at attaining a sustainable urban development. In that sense, the program must be strongly linked with a coherent fiscal policy which complements decisions pertaining to the city development plan. Alternatively, the plan must adequately manage the municipal organization resources. The obtention of surplus value in city lands is one of the best ways to achieve this, especially since it allows local control and reallocation of resources, thus conferring an endogenous sense to local development.

Key Words: <land surplus value, city planning, urban development>

Recibido: Marzo 2007.

Aceptado: Mayo 2007.

José Zingoni - Silvia Martínez - Elisa Quartucci: Causas y Efectos de la Valorización del Suelo Urbano en Destinos Turísticos de la Cordillera Andino Patagónica
Ciencias Sociales Online, julio 2007, Vol. IV, No. 2 (37-53)
Universidad de Viña del Mar-Chile

1. INTRODUCCIÓN

San Martín de los Andes, pese a ser una localidad pequeña, tiene una composición social y un desarrollo que le ha permitido realizar importantes logros a lo largo de los últimos años y, por lo tanto, difícil de comparar con otras de su misma escala.

Se encuentra enclavada en la pre-cordillera Argentina, a orillas del Lago Lácar y entre cerros que le otorgan un marco paisajístico excepcional. El pueblo fue fundado en 1897 y ha crecido bajo diversas políticas, con etapas bien marcadas. Desde los años '80 hasta el presente, diversos factores impulsaron la migración hacia estas tierras multiplicando varias veces su población.

Las corrientes migratorias se destacan por políticas nacionales; así en los ochenta se concentran inversiones turísticas, en los noventa se “globaliza” la oferta de la localidad (principalmente con el desarrollo de su centro de sky) y en la actualidad se vive un proceso vinculado a capitales que “escaparon” del corralito y personas que buscan un estilo de vida lejos de la inseguridad de las grandes urbes.

Actualmente la población se estima en más de 25.000 habitantes. Sus principales actividades económicas son la construcción y el turismo, ambas íntimamente relacionadas. A ello hay que sumar la presencia del Estado, que más allá del municipio, tiene diversas representatividades provinciales y nacionales (Parques Nacionales y Ejército, entre otros).

Los emprendimientos urbanos son un excelente negocio. El perfil de la principal demanda está conformado por personas de mucho dinero, gustosas de hacer una inversión sin necesidad de una rentabilidad de corto plazo o simplemente como sitio de descanso para sus vacaciones. Por lo tanto, la expansión urbana de la localidad tiene un ritmo muy acelerado y productos muy definidos.

Dado que la tierra posible de ser urbanizada es finita, los emprendimientos buscan la mejor posibilidad de venta. Para ello constituyen productos inmobiliarios muy sofisticados como ser barrios cerrados con cancha de golf diseñada por Jack Nicklaus, o con pista de sky propia. Esto determina los valores máximos que se pagan por la tierra y, consecuentemente, la escala de precios del resto.

Dado que el potencial comprador no es local, el mercado vive al impulso de determinadas zonas de Buenos Aires, e incluso del extranjero. Esto es comprobable fácilmente por los medios en dónde se realiza la publicidad de las inmobiliarias, o por las consultas que éstas tienen.

Desde ya, con éste potencial mercado, no hay tierra destinada a otros sectores de la población. De hecho, por más que una familia tenga ingresos superiores a la línea de pobreza (más allá del doble), está literalmente imposibilitada de acceder al mercado de tierra formal.

La principal opción que se maneja es la urbanización por parte del Estado de diversas chacras a más de veinte kilómetros de distancia. Claro está, la tierra es baja por que el comprador paga diariamente parte del costo de la misma como precio de transporte. Desde ya, el sistema de transporte público es deficiente, por lo tanto se están conformando ciudades dormitorio que están impedidas de acceder a los beneficios de cualquier ciudad. Sólo equipamientos como el educativo y algún recreativo (la clásica canchita de fútbol) se encuentran en estos emprendimientos. No hay comercios, ni servicios; la frecuencia del transporte es muy baja, queda lejos de las prestaciones de salud y de la seguridad pública (policía y bomberos).

Otra opción es la invasión de tierra en sitios cercanos al Casco Central. En éste caso se deja de lado el costo del traslado (simplemente se baja la montaña), pero la condición de informal limita el desarrollo de la familia. Generalmente dichas tierras pertenecen a Parques Nacionales o al Estado (municipal o provincial). Siempre son faldeos en donde las condiciones estructurales son malas, poniendo en riesgo la vida propia y del resto de la barriada.

Se han realizado obras importantes. El Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios se aplicó con singular éxito en los faldeos del Cerro Curruhuinca, realizando obras de desagües cloacales, núcleos sanitarios, viviendas mínimas y cierto equipamiento comunitario. Se integró al catastro municipal el relevamiento irregular de todo el barrio. Es decir, hay experiencia e ideas de cómo salir de esa situación.

Sin embargo, la hipótesis de trabajo es otra. ¿Por qué hay que esperar los efectos del mercado globalizado de la tierra de uso turístico para intervenir (lentamente) en el rescate de dichas situaciones de pobreza, reparándolas o atenuándolas en el mejor de los casos?

Si el desarrollo de emprendimientos urbanos es un buen negocio para el particular, debería también serlo para la localidad. Al fin de cuentas, los inversionistas deciden su participación en dicho mercado por que San Martín de los Andes constituye un valor público reconocido, el cual ha sido construido con el esfuerzo de la comunidad.

Es necesario cambiar el rol del Estado local, de regulador a promotor del desarrollo urbano, interviniendo inteligentemente en el mercado inmobiliario con el fin de asegurar la dinámica económica, para generar equidades u oportunidades a beneficio de los sectores medio y bajo de la localidad, preservando así las condiciones de vida del lugar y de su gente.

Para ello es necesario explorar las experiencias de financiamiento del desarrollo local a través de políticas de suelo, basadas en un sistema tributario claro y preciso, permitiendo la captura de plusvalía urbana de la tierra y la transferencia de derechos de construcción, como mecanismos posibles de implementación.

El análisis de caso propuesto tiene una dinámica fuerte que permite hacer visible la situación de vulnerabilidad de gran parte de la población frente a la fuerza de un mercado exógeno, y determinar la importancia de investigar e implementar nuevas herramientas de gestión urbana que permitan reducir las desigualdades, eliminar la pobreza y mejorar la calidad de vida. En este sentido, se propone indagar a cerca de la “captura y transferencia de plusvalías urbanas” como herramienta tributaria que permita un disciplinamiento de la especulación, permitiendo a su vez, hacer sustentable la expansión y crecimiento de la ciudad con los valores que se desean preservar de la localidad.

2. SAN MARTÍN DE LOS ANDES; REFLEXIONES A PARTIR DE TRES CONCEPTOS

San Martín de los Andes es un lugar soñado, nadie lo duda. Hace unos cuantos años, un programa de televisión señalaba que, sí el paraíso existió alguna vez, estuvo en este sitio. Más específicamente, Fuentealba señala que (San Martín de los Andes) “*se halla emplazada en la vega Maipú, en un lugar de bellezas naturales con amplias posibilidades turísticas, rodeada de cerros cubiertos de bosques de raulíes coihues y cipreses. Es esta zona lacustre por excelencia, donde el azul de los lagos contrasta con el verde profundo de los bosques (...). Toda la zona constituye un atractivo diversificado (...).*” (Gómez Fuente Alba, 1972:65). Como señala Sprechmann y Capandeguy en 1996, la idea de la “aldea de montaña” da cuenta de ciertas características sobre las que se ha ido construyendo un imaginario colectivo, a la par

que se concretaron directrices específicas sobre diversos temas, entre ellas el ordenamiento territorial (1).

La primera reflexión es ¿cómo se compone el **valor público** de San Martín de los Andes y, quienes lo usufructúan?

Es importante diferenciar el concepto de valor público del más limitado de producto turístico; este último permite un análisis sectorial, pero no es conveniente para una reflexión más amplia. En términos generales, podemos decir que todos los residentes y los turistas disfrutan, de una u otra manera, el valor público que tiene San Martín de los Andes. Sin embargo, no todas las acciones que estas personas realizan mejoran o preservan el valor público del cual disfrutan.

Entonces, no solo es importante establecer ¿cuáles son los determinantes del valor público?, sino también, ¿qué lo afecta? y ¿qué lo acrecienta?; de hecho, el valor público es posible de establecerlo en términos económicos y, por lo tanto, el Estado debería incentivar (o beneficiar) aquellas acciones que consolidan y mejoran el valor público determinado y castigar a las que lo perjudican. *“El ‘valor’ se relaciona con la capacidad de generar gozo, deleite o bienestar; brota del calce entre necesidades y/o deseos y las oportunidades que se abren o los servicios que se entregan. El Valor Público se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por la ciudadanía colectiva, o el conjunto de la sociedad. Es necesariamente consumido o disfrutado de manera colectiva.*

Las preferencias públicas necesariamente están en el corazón del valor público. No obstante, el ‘público’ no se trata de una mera agregación de preferencias individuales (2), sino de una decisión colectiva con respecto a lo que es valioso y prioritario (y lo que debe ser producido) para el conjunto social.” (Saavedra y Mokate, 2004: 5)

El concepto vertido por Saavedra y Mokate ayuda a precisar más el concepto de “valor público” y a diferenciarlo de otros. Pero, es bueno también precisar dicho concepto en torno a lo local. Ciertamente, a nivel país, podemos definir ciertos valores públicos propios de los argentinos, que seguramente no son preocupaciones en otros países; la democracia o una inflación baja, son aspectos valorados por la ciudadanía que justifican acciones (e inversiones) en dichos campos.

En nuestro caso, lo central será definir como se compone el valor público de San Martín de los Andes; aspectos como la primacía de la montaña/vegetación, la escala contenida de la localidad, la arquitectura de materiales autóctonos, las rosas en las veredas, la tranquilidad, la seguridad, la vista sobre el Lago Lacar o la escalada al Bandurria, pueden ser parte del valor público local.

El valor público local es un intangible que debe ser determinado por los mismos vecinos, aunque por medio de técnicas es posible relevarlo y conceptualizarlo. No obstante, por lo visto recientemente, hay aspectos intrínsecos de dicho valor que se encuentran afectados, entre ellos: la baja calidad del espacio público (específicamente los canteros, las rosas, las plazas y su equipamiento), la tranquilidad de circular (el tráfico se ha congestionado significativamente), el dominio del paisaje (la urbanización está conquistando los faldeos), la reposición arquitectónica (aparecen nuevas estéticas y las de mayor identidad local se encuentran gravemente amenazadas), mientras otros aspectos como la seguridad no son tan notables pero tampoco ajenos a la tendencia del país.

Es importante recalcar que el concepto de valor público es dinámico y, por lo tanto, hay aspectos que pueden rápidamente sumarse e incorporarse como tal, mientras otros pueden modificarse o mutar. Es el caso de la costa del lago, la cual hace unos diez años tenía una

determinada función y a partir de la depuración de las aguas servidas y consecuentemente de su costa, adquiere una valoración sumamente especial. Rápidamente, la sociedad ha hecho una apropiación de ello, pero no se refleja en propuestas urbanas, salvo el equipamiento denominado "Trampa de peces". Podemos decir que, por acción u omisión, valores sustanciales de lo público como son la costa urbanizada o sub-urbanizada del lago, las márgenes del arroyo y, la montaña, no tienen el rol debido dentro de la estructura de la localidad.

La segunda reflexión gira entorno a la **expansión urbana**; dado que es prácticamente imposible crecer en altura, el término "crecimiento", para nuestro análisis se adapta casi perfectamente al de expansión.

Históricamente, San Martín de los Andes ha tenido problemas para planificar su crecimiento o expansión; algunos de ellos de tipo legal (tierras bajo diferentes jurisdicciones), otras por restricciones o dificultades del entorno natural. Lógicamente, cualquier crecimiento de población o de actividades económicas genera una presión sobre el suelo urbanizable y, por lo tanto, sobre el mercado de tierras; en consecuencia es importante reflexionar sobre estos tres aspectos. Es sabido que el crecimiento de población en San Martín de los Andes ha sido sostenido y fuerte durante muchos años, con algunas mesetas pero también con importantes picos.

Existe una relación entre el crecimiento de la población y la demanda de tierras, pero no necesariamente directa; por un lado porque hay otros factores que demandan tierras urbanas (actividades económicas o determinados equipamientos sociales) pero, por otra parte, es esencial determinar los segmentos del mercado existente. Dicho de otra manera, si clasificamos al total de la población (hogares, por ejemplo) en función de sus ingresos y los dividimos en diez segmentos iguales en cantidad de población, la pregunta sería: ¿cuáles y cuántos de estos segmentos están en condiciones de apropiarse del suelo urbano de manera legítima a valores de mercado?

El resto de la población tiene, en términos generales, dos posibilidades: el Estado contribuyendo con políticas especiales para acercar las posibilidades del vecino a los precios del mercado o produciendo urbanizaciones con tenencias precarias, en muchos casos no legales o ilegales. Determinar la cantidad de segmentos de población que tienen posibilidades de acceder a la tierra urbana es sumamente importante porque ayuda a precisar el tipo de políticas públicas a implementar. Pero no toda la población presiona sobre el mercado de tierras; muchos de ellos ya tienen su propiedad y no tienen intenciones de modificar tal situación. Por otra parte, hay un mercado inmobiliario de alquiler que ofrece otro tipo de pautas y el cual también es importante determinar: caracterizar y cuantificar.

San Martín de los Andes es un gran atractor de población; en parte por sus bellezas naturales y su forma de vida, pero también por las actividades económicas y las oportunidades que éstas generan. Muchas veces existe una combinación de ambas; es el caso de quienes están dispuestos a tener una menor rentabilidad de sus actividades a cambio de una vida más placentera. Las principales actividades económicas de San Martín son: la presencia del Estado (a partir de múltiples reparticiones y servicios que se prestan), la construcción y el turismo (ambas muy vinculadas a la expansión urbana). Las tres actividades son generadoras de empleo y, por ello, atractoras de población.

Actualmente, la principal presión sobre el suelo urbano parece estar dada por el capital; es decir, por el inversor que requiere un suelo de características especiales (por ubicación y tamaño), sea para vivir o para explotar económicamente (o ambas). Dicha presión está determinada tanto por la puja de valores en el mercado, por la necesidad de incorporar permanentemente nuevas tierras para mantener una oferta de calidad, y por el costo de

oportunidad que representa para los otros segmentos, que al verse impedidos de acceder al mercado, necesitan otras variantes, como alquilar, ser subsidiados por el Estado o invadir. La localidad está creciendo de manera peligrosa debido a que el comportamiento de la urbanización puede tener derivaciones complejas que afecten decididamente el valor público de San Martín, aún cuando muchas de ellas se generan bajo directrices razonables y de buenas intenciones.

La preservación de la escala de “la aldea”, hace difícil calificar en el imaginario colectivo la noción de ciudad; sin embargo, claramente podemos ya hablar del “Gran San Martín”, es decir la conurbación formada por diferentes asentamientos. En principio parece ilógico pasar del concepto de pueblo al de metrópoli, sin detenernos en el de ciudad, pero básicamente es lo que está sucediendo. No existe una ciudad lineal, ni propuesta que se le parezca. Las diferentes urbanizaciones en torno a la ruta 234 –desde Chacra 4 hasta el mismo aeropuerto de Chapelco- se conectan funcionalmente a un eje vial, pero dependen en todo sentido de la aldea. En todo caso, lo que existe es una periferia que va creciendo linealmente (porque entre otras cosas tiene muy pocas posibilidades de hacerlo de otra manera).

Entonces, cabe la pregunta: ¿se desea una ciudad lineal, o una periferia? En el segundo caso, el comportamiento sobre el casco central se caracterizará por una fuerte presión de la mayoría de los usos.

La decisión de manejar urbanizaciones aisladas, mezcladas con el paisaje, como queriendo controlar los impactos visuales (es una suposición), no hace más que promocionar los intersticios urbanos para generar nuevas presiones y facilitar aún más la conurbación. La falta de equipamientos se irá compensando con una ocupación espontánea de algunos de ellos (determinados comercios y servicios). Desde el punto de vista del transporte, la situación de dependencia es aún más clara, ya que prácticamente no hay intercambios entre los barrios, sino entre ellos y el casco (o la llamada “aldea”). Sin embargo, lo más preocupante es lo perjudicial que son estas formas urbanas para la construcción de una sociedad. Casi cada barrio puede ser estigmatizado con un segmento de los ingresos por hogar que antes señalamos y, la movilización social ascendente se daría no sólo por los ingresos que dicha familia genera sino por los cambios de barrio.

Es cierto que esto sucede en todas las ciudades, pero en un modelo de estas características puede ser aún más perverso. La conurbación crece en otros lados, como un tejido totalmente desarticulado y con muy bajo control. El camino al Lolog es un ejemplo de ello; loteos formales, con productos urbanos dirigidos a sectores de altos ingresos, junto a otros donde prácticamente se acepta la informalidad (el loteo “fantasma” es un ejemplo de ello) u otros en donde la situación no es tan precaria pero se permiten determinadas licencias.

¿Constituye esto una ciudad?; no, de ninguna manera lo es, ni lo será. Lo único que se puede apreciar es una importación de los modelos de urbanizaciones cerradas, típico de grandes centros urbanos, como esperada solución a los problemas de seguridad. Conviene recordar que este tipo de urbanizaciones tiene, bajo dos formas típicas similares, dos nombres diferentes: country (o club de campo) o villa (favela, slumm, tugurio, o barrio joven; generalmente la primera es para estar a salvo de los ladrones y la segunda, de la policía.

De más está decir que estos problemas –el tejido urbano desarticulado y el tejido social compartimentado-, tienen efectos perjudiciales sobre diversos factores del desarrollo local, más aún en una pretendida visión de sustentabilidad. Lo mencionado es ya un caso extremo, pero la situación de urbanización en el Lago Meliquina es altamente preocupante; si las urbanizaciones citadas anteriormente forman parte de un tejido desarticulado, podemos decir sin temor a equivocarnos que el loteo en Meliquina no es parte de ningún tejido urbano.

¿Cómo serán las relaciones sociales en torno al Meliquina?; no es posible pensar un agrupamiento de personas sin una institucionalidad (es decir, las relaciones entre ellos) que las rija. Aspectos sencillos y cotidianos, como la recolección de la basura, son grandes interrogantes en la actualidad. Por lo conversado con un vecino, en el presente la basura se la lleva cada uno a San Martín, pero..., ¿es posible pensar eso para todos los casos?, ¿es seguro que la totalidad de los residuos sólidos son trasladados?, ahora que llega la energía eléctrica, sabiendo que la ausencia de la misma es un condicionante para la construcción y la vida, ¿es posible asegurar que las nuevas familias que se asienten tengan el mismo comportamiento?, ¿cómo será en tres años con quinientas casas en obra y funcionando?

Más allá de que el loteo plantea espacios comunitarios o destinados al equipamiento, ¿quién se hace cargo de dichas construcciones y de su funcionamiento? Claramente, este caso no es posible conceptualizarlo como una conurbación de San Martín de los Andes, aún comparándolo con el Lolog que es una urbanización lejana de la localidad. No existe conciencia de que se está fundando un nuevo pueblo y ello demanda otras acciones.

Hasta aquí, hemos reflexionado sobre la expansión (o crecimiento) en extensión, con la incorporación de loteos y barrios al Gran San Martín. Pero también es posible analizar el crecimiento desde lo cualitativo, en donde vemos que hay una decidida voluntad *por conquistar la montaña*.

Tanto desde el faldeo sur como del norte, es posible visualizar este fenómeno, que si bien data de años, se hace cada vez más latente. Ricos y pobres pugnan por estas tierras, unos realizan la conquista *desde arriba*, otros *desde abajo*. Ya existen sitios en donde las vecindades son tangibles.

Es fundamental destacar el Programa de Consolidación y Reintegración Urbana y Social en barrios periféricos de San Martín de los Andes -conocido nacionalmente como Programa ARRAIGO- realizado en la segunda mitad de los '90 y por el que se beneficiaron 360 familias. Este Programa es compatible con los preceptos del BID y otros organismos multinacionales en la materia; de hecho puede ser un caso ejemplificador, ya que incorpora a la problemática la construcción de un límite urbano y la preservación del ambiente natural, como podemos ver en la siguiente cita: *“Este programa de actuación se complementa con las normativas correspondientes de conservación y protección del área boscosa que se encuentra por encima de estos barrios, como una zona intangible”* (Presidencia de la Nación, 1997: 147).

La lección de dicha intervención urbana es que tales acciones son posibles y, además, perfectibles. Pero no se han continuado y, por lo tanto, otras áreas están creciendo en forma desmedida. Existen sitios en donde se concentran las viviendas, pero la norma es que hay una apropiación de los faldeos (legal o no legal) en diversos lados, muchas veces al amparo de la forestación que oculta los impactos visuales de gran parte de ellos. Dado que las visuales con predominio del paisaje natural son un valor público esencial de San Martín. La conquista de los faldeos –la legal (de los pudientes) y la no legal (de los no pudientes)- implica una afectación de dicho valor. Ciertamente, las pautas de cómo se urbanicen los faldeos será fundamental para minimizar los efectos perniciosos sobre el valor público o incluso potenciarlo a partir de propuestas urbanas que, pese a la resignificación del mismo, contribuya a acrecentarlo (3).

La tercera reflexión tiene que ver con la **capacidad de gestión** del municipio; y por tal podemos definir a los recursos (humanos, técnicos, económicos y financieros), la institucionalidad (leyes municipales, provinciales, relaciones y costumbres) y las habilidades (técnicas y políticas) que están comprometidas para llevar adelante una propuesta de desarrollo.

Generalmente, existe una gran preocupación por definir el “que hay que hacer”, y no se repara en los otros aspectos claves para el funcionamiento de una organización tan especial como son los gobiernos locales. Ello lleva a muchos gobiernos a ser vistos como un ramillete de buenas intenciones y como un manajo de fracasos.

En el marco de una visión sistémica, hay dos elementos esenciales a definir para establecer la capacidad de gestión de un municipio: la misión (y su grado de conocimiento y adhesión) y los instrumentos que explican la producción de los servicios. Si bien es cierto que cada municipio y, específicamente cada gobierno, debe determinar su propia misión, la ausencia de este concepto en casi todas las administraciones públicas ha llevado a algunos especialistas a caracterizar tal definición, basada en cuerpos jurídicos de diferentes municipios latinoamericanos. Es posible identificar la misión de la organización municipal como sigue: “*Ser el motor del desarrollo económico territorial y el agente principal en la satisfacción de necesidades, en el mejoramiento de la calidad de vida y en el aumento de las oportunidades de crecimiento al interior del municipio*” (Arriagada, 2002: 39).

Los instrumentos que deben explicar cómo se producen los servicios, que finalmente se transformarán en beneficios, son herramientas de planificación. Sin planificación solo queda reaccionar ante los acontecimientos sin la posibilidad de vislumbrar los impactos y las consecuencias, ni mucho menos influir sobre ellas. “*Las actividades de planificación difieren debido a su ámbito, a su marco temporal y a su nivel de especificidad. El ámbito es el área de actividades cubierta por el plan. El marco temporal es el período de tiempo que se tiene en cuenta en el plan, que oscila desde el plazo inmediato, pasa por el corto, sigue por el distante y llega al largo plazo. El nivel de especificidad es una medida de la adecuación del plan. En atención a estos tres factores es posible identificar tres niveles de planificación, la planificación estratégica, la planificación táctica y la planificación operacional.*” (Arriagada, 2002: 40).

3. EL ESTADO LOCAL COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO URBANO.

Los problemas de una ciudad (y sus soluciones) se presentan de una manera distinta a la que tradicionalmente se concibe la administración. El crecimiento desordenado de la urbanización puede derivar en problemas de localización de viviendas precarias, con riesgos de desastres naturales o tecnológicos, con un incremento de las condiciones de NBI y, por consecuencia, con afectaciones serias a la salud de las personas residentes; puede incidir sobre el desempleo al quedar lejos de las fuentes de trabajo y no hacer rentable las actividades o puede determinar la exclusión social al marginar a sus habitantes de las áreas que le dieron identidad.

Por el contrario, las acciones de gobierno también tienen efectos en diversos campos; la construcción de una plaza es claramente una acción que encuadramos desde las áreas de planificación física, pero tiene un importante impacto desde lo ambiental (más espacios verdes), desde lo social (permite y motiva el encuentro de personas) y desde lo económico (aumenta el valor de las propiedades que tienen vista sobre ella). Estos ejemplos muestran claramente la necesidad de superar las estructuras tradicionales, tanto en el análisis como en la acción.

Para ello, resulta imprescindible modificar el rol del Estado, pasar del Estado regulador al promotor. En términos generales, el paso del Estado regulador al promotor implica un cambio de actitud, más decidida, eficiente y principalmente eficaz (4). Específicamente, en aspectos concernientes al desarrollo urbano, el paso se ve en un Estado que no sólo regula, sino que interviene como un agente clave del mercado. De lo que se trata es de cumplir más acabadamente con la misión del gobierno local; la cual generalmente no se cumple o se hace con tremendas ineficiencias (5).

Lejos de esta situación, las reglas actuales dan claros beneficios para un negocio inmobiliario brillante; la rentabilidad de una urbanización de jerarquía es altísima, en principio pareciera por tres factores: i) los precios se referencian a un mercado selecto vinculado directamente a zonas preferenciales de Buenos Aires, ii) se capta un valor público (paisaje) y nadie paga por ello, iii) el municipio no capta los valores que el mismo genera. Dicho de otra manera, las tierras rurales valen por lo que pueden producir, mientras las tierras urbanas valen por lo que se puede construir. ¿Quién da la autorización para poder construir?: el municipio. Sin embargo, esa plusvalía de valor la capta el emprendedor urbano, cuando debería ser captada por el gobierno local con destino a cumplir más acabadamente su misión.

Debemos plantear entonces qué entendemos por recuperación de plusvalías y ver si existen condiciones reales de aplicabilidad en el caso bajo análisis, teniendo en cuenta el desarrollo de esta herramienta no sólo en nuestro país, sino tomando un marco de análisis más general, como el latinoamericano, con el propósito de tener una visión más amplia del concepto.

Smolka y Furtado entienden por recuperación de plusvalías *“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. Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario, y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada”* (Smolka y Furtado, 2001: XIV).

La aplicación de instrumentos de captura y recuperación de plusvalías debe ser analizado en profundidad puesto que si bien en algunos países de América latina los antecedentes se remontan a principios del siglo XX, - mientras que la aparición de las primeras legislaciones en la materia se observan en la década del '40-, y a pesar de que existen algunas experiencias relevantes, en la gran mayoría aún no se ha dado el debido reconocimiento al tema. En general, la recuperación de plusvalías como iniciativa de política urbana de relevancia ha comenzado a ser analizada por las administraciones locales latinoamericanas debido al aumento creciente de las demandas, derivadas tanto de los procesos de urbanización como de descentralización administrativa. Así, la necesidad de hacer frente a mayores inversiones en obras e infraestructura, impulsa a los gobiernos locales a demostrar un mayor interés y a tener más oportunidades de pensar en obtener recursos adicionales generados por sus propias intervenciones.

En el caso de la Argentina, si bien en los últimos 20 años se advierte una mayor relevancia de las ideas asociadas a la recuperación de plusvalías, en la actualidad aún se carece de tradición y de una cultura fiscal y ética que den sustento al tema. Si bien existe algún respaldo legal a la recuperación de plusvalías, hasta ahora los instrumentos para tal fin sólo intentan valorizar las inversiones del Estado en infraestructura urbana con el único propósito de recuperar los costos de la inversión.

Hasta el momento, en la ciudad de San Martín de los Andes las inversiones que realiza el Estado municipal, básicamente como suministrador de equipamiento urbano, no han perseguido la intención de recuperar plusvalías, básicamente por dos motivos: en primer lugar no existe en la sociedad una fuerte conciencia de la situación y, además, porque no se cuenta con herramientas adecuadas para su captación y posterior redistribución a través de políticas compensatorias del gobierno local.

En otras palabras, las plusvalías generadas por el desarrollo de proyectos de infraestructura, por ejemplo, impulsado y financiado por el gobierno local son hasta este momento apropiadas íntegramente por los propietarios de los inmuebles del sector, sin que el Estado capture parte de ellas con un fin redistributivo. Esto da la pauta de la necesidad de profundizar el análisis de herramientas que permitan poner en marcha algún mecanismo de captación, para su posterior redistribución, los mayores valores alcanzados por los inmuebles como consecuencia de la obra pública.

3.1. Herramientas tributarias para un desarrollo urbano sustentable: Captación de plusvalías.

En el presente apartado se intentan plantear algunas hipótesis de cómo ciertas herramientas tributarias pueden tener el doble beneficio de disciplinar la especulación inmobiliaria, haciendo sustentable la expansión y el crecimiento de la ciudad con los valores que se desean preservar de la localidad. Para ello, antes de entrar en las posibles herramientas de aplicación para la captura de plusvalías urbanas, es necesario realizar un breve análisis de cómo funciona el precio del suelo. Tampoco podemos dejar de obviar algunas reflexiones en torno a la reciente descentralización del inmobiliario y las condiciones pactadas.

3.1.1. El impuesto inmobiliario y el precio del suelo

Desde un punto de vista económico parece raro que la tierra pueda tener valor, ya que para que ello exista debe haber un proceso productivo y no es el caso que analizamos. La tierra constituye un bien y no un producto. Sin embargo, éste bien es necesario para producir determinados productos y en esa relación se forma el precio del suelo.

Veamos el caso simple de la tierra rural; ¿por qué vale?, claramente por lo que pueda producir. Si una tierra permite cosechar más tomates que otra, ésta tendrá un valor superior. No son los tomates los que más valen, en todo caso se podrán cosechar más, pero existe una mayor rentabilidad por la producción. Por supuesto, otros factores influyen en ese precio, como ser la distancia a centros de consumo o la accesibilidad; esto es lo que llamamos rentas secundarias.

¿Qué pasa con el suelo urbano?, algo similar; vale por lo que se puede edificar. La renta primaria del suelo urbano está en directa relación con lo que se permite construir. Sin embargo, las rentas secundarias son tan o más significativas aún. Esas rentas son básicamente los servicios con que cuenta el lote, el equipamiento comunitario que tiene cerca, los caminos y redes (servicios) de comunicación, los usos predominantes de la zona (si es comercial, residencial o industrial), hasta cuestiones más intangibles pero de enorme peso en la conformación del precio como son el paisaje, la seguridad, los ruidos, etc. Es decir, lo que forma el precio del suelo urbano es el espacio construido.

Dicho de otra manera, en la conformación del precio del suelo urbano tiene mucha incidencia el esfuerzo que la sociedad hace en conjunto y es totalmente nula la incidencia del terrateniente (en el caso de que no realice inversiones), quien simplemente goza la posesión de un bien que ha quedado privilegiadamente ubicado.

Una característica interesante y central de nuestro análisis es que en economía, cualquier producto determina su precio en relación con la demanda. Si esto fuera cierto, el precio del suelo urbano en San Martín de los Andes debería ser bajo por que existe gran demanda; sin embargo funciona al revés. Dado que el suelo urbano es un bien irreproducible y único,

además que la existencia de tierra urbana es “finita”, el valor del suelo se determina a partir del mejor precio que alguien pueda pagar.

Este dato no es menor, el precio no puede aumentarse por otros factores, ya que el propietario esta pidiendo el máximo que puede obtener. De hecho, en muchos casos, el precio se pauta con un valor futuro. Ello se da por ejemplo, cuando el Estado anuncia que va a asfaltar una ruta, aún si haber comenzado la obra, los terrenos que lindan con ese proyecto, aumentarán inmediatamente su precio.

Dicho esto, analicemos por un momento algunas hipótesis en torno al impacto del impuesto inmobiliario. Si el avalúo fiscal se ha hecho sobre la actualización al valor comercial y se le ha aplicado una alícuota del 100% (cabe recordar que en América sólo Estados Unidos utiliza estos valores), esto puede provocar un fenómeno de gentrificación en muchas áreas de la ciudad.

Es decir, una residencia que se encuentre en un área cuyos usos permitidos sean comerciales y, efectivamente existan inversiones comerciales (generación de una renta secundaria), deberá pagar el impuesto por su mejor uso y por lo tanto pagará una renta superior a cualquier otra residencia. Ante esto, las familias tenderán a movilizarse hacia otras zonas exclusivas residenciales y, por lo tanto, que no tengan imposición sobre dicho valor de renta comercial. En cierto punto, la zona se volverá netamente comercial, acarreando otro tipo de problemas producto de su única utilización.

Hay muchos casos que se pueden analizar sobre el fenómeno de gentrificación; desde ya todos han tenido consecuencias terribles, incluso desde el punto de vista económico, demandando significativas sumas en inversión de proyectos especiales para volver a poblar áreas urbanas.

Por otra parte, un impuesto inmobiliario alto en el suelo que se está urbanizando, tiene un efecto muy beneficioso. Como señalamos, el precio del suelo se determina por el mayor y mejor uso que éste pueda tener, por lo tanto un tributo significativo no puede aumentar su valor sino por lo contrario lo disminuye. El propietario (terrateniente) tiene que asumir dicho valor dentro del precio que ya está pidiendo y, el comprador (futuro residente) estará pagando esa diferencia en cómodas cuotas al municipio a través del impuesto inmobiliario.

La estrategia de impuestos significativos a la propiedad del suelo urbano es muy utilizada en Estados Unidos y Canadá, no sólo para bajar el precio de la tierra y así permitir un mayor acceso de la población, sino para tener buenos recursos y realizar infraestructuras y equipamientos.

La descentralización del impuesto inmobiliario, propuesta por la Provincia del Neuquén, es una gran oportunidad para el municipio de San Martín de los Andes, no sólo desde lo fiscal, sino fundamentalmente desde lo urbano. Así, el municipio podría unificar los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) en una sola boleta, aunque discriminadamente. En el caso de la residencia que sería sometida a valores altos del impuesto inmobiliario, esta deberá ser beneficiada mientras no emigre. En cambio, en los casos de suelo nuevo, no solo el impuesto inmobiliario será alto sino también deberán existir otras herramientas tributarias que permitan captar gran parte del valor de la renta para tener los recursos necesarios y urbanizar otras áreas o compensar las que se vean perjudicadas.

3.1.2. Captura y transferencia de plusvalía urbana: herramientas tributarias para un desarrollo urbano sustentable

Las herramientas que se presentan se basan en conceptos de equidad, distribución y sustentabilidad. Parten del análisis de valoración del suelo urbano, de tal forma de actuar neutralmente sobre las decisiones económicas y no perjudicar las actividades de desarrollistas.

Básicamente las herramientas las podemos denominar como de “captura y transferencia de plusvalías urbanas”. El concepto es esencial, ya que se trata de capturar y de distribuir la valorización que tiene el suelo respecto de las rentas secundarias, es decir las que son generadas por la sociedad y no por el propietario ni el constructor. De esta forma, los tributos no inciden sobre la rentabilidad del negocio inmobiliario, pero si tienden a terminar con la especulación.

El Estado contribuye con esa renta secundario al menos de tres formas; a) como inversor significativo de la ciudad, ya que realiza mucho equipamiento esencial para la vida urbana, b) como gestor, constructor y auditor de infraestructuras de servicio, c) como planificador e instrumentista de densidades y usos del suelo urbano. Además, el Estado representa a la sociedad en conjunto y, en nombre de ella capta el valor que la misma genera sobre cada suelo urbano.

Para entender la captura de plusvalías es necesario separar el concepto de derecho de propiedad al de derecho de construcción. De hecho está en nuestra legislación; quien es propietario de un lote no puede hacer lo que quiera, tiene que ajustarse a retiros de frente, de medianeras, de fondos, tiene restricciones para construir en altura, para densificar su propiedad, para subdividirla, para usarla, tiene limitaciones con los materiales que tiene que usar, tiene obligaciones con los usos destinando muchas veces espacios para autos u otros usos que no necesariamente el propietario lo hubiera hecho. Cuando se trata de extensiones significativas, como es el caso de subdivisión de chacras a lotes por ejemplo, el propietario tiene que ceder importantes superficies de su terreno y pasarlas a propiedad municipal para ser destinadas a calles, veredas, plazas o reservas fiscales. En ningún caso el propietario puede incidir sobre las medidas de estos espacios, ya que los mismos se encuentran tabulados, aunque en algunos municipios el control de estas actuaciones es deficiente y la tierra cedida no es la adecuada para los usos necesarios.

Como se puede observar, la separación entre el derecho de propiedad y el de construcción existe; ahora bien, ¿qué es lo que se debe modificar? Básicamente que la legislación urbana tradicional opera desde el máximo y acá lo que se pretende es determinar un mínimo. Así, un terreno tiene pautas máximas de uso y por lo tanto vale por el mayor y mejor uso que pueda tener, generando una presión sobre el suelo propio y el aledaño. Si la legislación da pautas mínimas y cobra por el mayor y mejor uso hasta el máximo, la presión se quita y el valor se traslada en parte del propietario al Estado.

A continuación se plantean algunos casos que se observan en San Martín de los Andes, analizando el posible impacto de la aplicación de herramientas tendientes a recuperar las plusvalías derivadas de las decisiones tomadas (vigencia de determinada legislación, por ejemplo) o inversiones realizadas por el gobierno local.

La Vega Plana:

Es un caso interesante. La vega plana tiene una reglamentación sumamente restrictiva, producto de que la urbanización de dicha área generaría un impedimento de la absorción del

agua y por lo tanto una aceleración de las mismas, teniendo como consecuencia la inundación del Casco Central de San Martín de los Andes.

Por otra parte, las laderas de los cerros (que no tienen este problema) tienen valores muy altos y por ello se generan inversiones numerosas. En la composición del precio del suelo de las laderas influye mucho el paisaje de la vega plana, es decir existe un usufructo directo. Además de ello, la urbanización de las laderas genera una aceleración de las aguas que perjudica aún más la vega plana.

Una solución es establecer una Zona Eco-ambiental Homogénea, determinada por la vega plana y las laderas, partiendo del funcionamiento del medio ambiente y estableciendo una equidad de valor económico. Así, el mínimo derecho a urbanizar estará dado por la norma mínima (es decir la de la vega plana). Si bien sólo el propietario de la ladera podrá construir por encima de ese mínimo (hasta el máximo establecido por la legislación), los derechos para construir sólo los podrá comprar en la vega plana.

Esos derechos deben determinarse como valor inmobiliario, canjeable metro a metro, y debe satisfacer los valores que el propietario del lote en la vega podría haber logrado si no mediarán acciones de impacto sobre otras áreas. Es decir, el mismo mercado estaría pagando los costos del servicio ambiental que el valle está dando.

Nótese que de la manera actual, por más que exista una legislación que impida construir, existe un precio oculto que está al acecho y tratará de lograr un mayor y mejor uso. De la forma planteada, las cargas y los beneficios se reparten de manera equitativa y todos pueden hacer un negocio rentable de su propiedad. Solo se está distribuyendo la plusvalía del precio inmobiliario que actúa como motivador de la especulación pasiva y de la activa.

El patrimonio histórico

Existe la confusión generalizada de que el patrimonio arquitectónico es un edificio construido; en realidad el objeto es sólo una parte del patrimonio. El término se utiliza para expresar la relación que existe entre los objetos construidos y los sujetos, es decir un factor que explica la identidad de un lugar a partir de la relación de objetos y sujetos.

Pero, ¿cómo es posible pensar en proteger el patrimonio cuándo existe una presión sobre la utilización del suelo tan importante?

En países como Estados Unidos, España, Francia y, más recientemente México, Colombia y Brasil, al patrimonio arquitectónico se le aplica también el concepto de derechos de construcción.

Establecida una Zona Económica Homogénea como podría ser el Casco Central de San Martín de los Andes, se determina el mínimo de construcción rentable y los máximos que se desean. A partir de allí, opera la transferencia de derechos de construcción, únicamente de áreas de preservación ambiental o arquitectónica. Nótese que de esta manera, hasta el mismo Estado (y a través de él la sociedad) puede recuperar el valor de un espacio abierto, como una plaza.

Los distintos países utilizan modelos y aplicaciones diferentes, como la captura del 100% o de porcentajes menores de los derechos de construcción o, la aplicación de dichos montos en obras de restauración o en infraestructuras y equipamientos públicos del área. Las formas también son variadas, desde los bancos de transferencias de derechos de construcción a la

composición de fideicomisos de inversión. Esto genera posibilidades interesantísimas para construir garantías y captar inversores locales (o no) para producir obras.

El loteo fantasma

¿Qué pasa con un sitio que no genera plusvalía?, ¿cómo se financia ésta situación?, ¿el problema no es más complejo que sólo los recursos económicos? Todo esto es cierto.

En primer lugar digamos que los recursos para invertir en un sitio como el loteo fantasma (6) tienen que salir de la redistribución de captura de plusvalías del suelo en otras áreas, en donde la rentabilidad es alta, como el caso señalado de las laderas de la vega plana. Una sola decisión del Estado, como es la de transformar tierra rural en tierra urbana, tiene un efecto sobre el precio muy significativo. En países como los citados, el Estado captura entre el 50 y el 70 por ciento de la generación del valor; esos niveles en San Martín de los Andes significarían mucha plata. Es necesario que la mayoría de esos recursos sean destinados a otras zonas, en donde los valores no operan en esos niveles, por que sino se aumentaría el círculo vicioso de la desigualdad.

Sin embargo, no sólo se cuenta con esos recursos. Generalmente en estos sitios, operan desarrollistas informales que cobran altos precios por el acceso al suelo; gran parte de ese precio es valor futuro, por que la densificación de población en un sitio de características irregulares hace que el Estado tenga que tomar parte del asunto y llevar infraestructuras y equipamientos.

Si es el Estado el que urbaniza, puede vender lotes a un precio más razonable ya que gran parte será en cuotas con los impuestos (aunque deben ser bajos y aceptables para la población). Es cierto que el Estado no es creíble, pero lo es más que un desarrollista informal. Sin embargo, el gerenciamiento estatal deja mucho que desear para llevar adelante estas acciones. De más está decir que el mercado no se ocupa de esto, no tanto por la baja rentabilidad sino por los altos riesgos.

Las experiencias exitosas en otros países parten de conformar empresas públicas de derecho privado; de tal forma, estas pueden operar como si fuera un privado, pero no tienen necesidad de lograr rentabilidades. Hay muchos casos conocidos y por lo tanto se pueden ver las formas más adecuadas. Señalemos algunas de ellas:

Arpegio, en España, se dedica a urbanizaciones siguiendo los planes de ordenamiento y a contramarcha de los lineamientos del mercado. Opera mucho sobre parques industriales, pero también sobre residencias.

Corporación Santiago, en Santiago de Chile. Su objetivo central fue repoblar el centro de Santiago que sufría un importante proceso de gentrificación. El éxito de esta corporación es mundialmente reconocido; no solo cumplió sus objetivos, sino que se insertó de tal forma en el mercado que las operaciones inmobiliarias más seguras se hacen a través de consultas o acciones de la Corporación.

Corporación Puerto Madero es uno de los mejores ejemplos en Latinoamérica. El Estado puso como único recurso unos terrenos con edificios abandonados y en mal estado, a lo que le sumo un proyecto con una legislación especial. La Corporación actuó como una gerenciadora que negociaba las obras y los momentos de venta de cada lote, aprovechando las plusvalías que se generaban con el tiempo por las mismas obras.

3. CONCLUSIONES

Centros históricos, áreas comerciales, proyectos puntuales, vivienda de interés social, muchas son las obras que en Latinoamérica se han empezado a realizar con nuevas herramientas de gestión. Muchas de ellas son replicables en San Martín de los Andes, y así cambiar el círculo vicioso que se ha generado en torno al desarrollo urbano para volver a la senda del círculo virtuoso que ha sido en torno a la calidad ambiental de la localidad.

“Si se desea repetir un siglo XX que produjo ciudades duales con mares de suelo urbano miserable, salpicado de islas de suelo urbano en excelentes condiciones, no tiene caso innovar procesos de acceso al suelo. Si se desea revertir la tendencia, se requiere innovar las reglas del juego de la gestión del suelo urbano.” (Morales-Schechinger, 2005; 38).

La dinámica del mercado del suelo urbano, globalizada a partir de su principal valor que es el espacio urbano-natural, es sumamente vertiginosa. El municipio no cuenta con los instrumentos necesarios para actuar con la firmeza necesaria, ni con los recursos adecuados para invertir al ritmo de crecimiento y expansión que se experimenta.

Sin embargo, no podemos decir que las posibilidades no existan; la localidad tiene buenos recursos humanos, no existen grandes problemas de desempleo, el tamaño de ciudad es todavía manejable, el presupuesto municipal per cápita es elevado, se encuentra en una provincia sólida financieramente y rica en recursos naturales (principalmente por el petróleo), entre otras características.

La frase de Carlos Morales, citada anteriormente, da cuenta de las decisiones difíciles que se deben tomar, pero el desafío es ni más ni menos que modificar la precariedad que tienen nuestras ciudades. La reflexión se ha realizado sobre un territorio particular, por que entendemos que tanto su dinámica, como su escala y las condiciones actuales, la posicionan como una experiencia posible de la cual podemos aprender.

En tal sentido, la formulación de un programa de desarrollo urbano ambiental sustentable, debe ir ligado decididamente a una política fiscal coherente y complementaria de las decisiones del plan de desarrollo, y adecuada a las capacidades de gestión del municipio. La captura de plusvalías generadas en el mercado del suelo, es una de las formas de lograrlo y, si bien la experiencia y legislación del país puede no ser la óptima, hay formas de implementar mecanismos que modifican sustancialmente la actual y limitada forma de control de la expansión urbana.

NOTAS

1. Cfr. Sprechmann y Capandeguy, “Asesoría urbanística sobre la formulación técnica de las directrices para San Martín de los Andes”, documento interno de trabajo, agosto de 1996.

2. Los autores señalan que el concepto de valor público se distingue de la utilidad social, desarrollada en la teoría de bienestar económico que propone sumar (de manera ponderada o no) las utilidades individuales.

3. Un ejemplo de ello es el Hotel Llao Llao en Bariloche; primero hubo una afectación seria al talar el bosque, luego la incorporación de un elemento arquitectónico de gran presencia contribuyó a re-significar el paisaje y otorgar un elemento distintivo a la localidad. No obstante, hay que tener en cuenta que muy pocas obras logran tener una valoración tan alta.

4. NA: Por eficiente entendemos el mejor uso de los recursos, por eficaz el mejor uso de las oportunidades.

5. Basta pensar que, la incorporación de cientos de metros de calles anualmente para mantener, no necesariamente incrementa los recursos propios (máquinas, combustible, repuestos, personal que las conduzca, personal administrativo, recursos económicos y financieros) pero sí afecta al servicio actual, ya que reduce la eficiencia sobre el mismo.

6. Con tal nombre se reconoce un loteo de grandes dimensiones ubicado entre la localidad de San Martín de los Andes y el Lolog; el nombre es al menos sugestivo, por que no se lo ve desde ninguna ruta o sitio actualmente poblado (se encuentra enclavado en las montañas) o, por que su situación jurídica es al menos confusa. Pese a ello, la urbanización se va consolidando, la venta de terrenos existe (aunque no tiene publicidad), las construcciones se realizan y, el gobierno local no está presente (ni siquiera está reglamentado el uso del suelo).

BIBLIOGRAFÍA

ARRIAGADA, Ricardo, 2002; *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Naciones Unidas.

BRAKARZ, José, 2002; *Ciudades para todos*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

GÓMEZ FUENTEALBA, Raúl, 1972; *Una provincia llamada Neuquén*, Buenos Aires, Editorial Universitaria Kennedy Argentina.

MORALES-SCHECHINGER, Carlos, 2005; *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*, Cambridge, Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy.

Presidencia de la Nación, Programa Arraigo, 1997; *Obras 1996-1997*, Buenos Aires, editado por Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.

SAAVEDRA, José Jorge y MOKATE, Karen, 2004; *Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales –versión preliminar-*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

SMOLKA, Martim y FURTADO, Fernanda, 2001; *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Chile, Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.

SPRECHMANN, Tomás y CAPANDEGUY, Diego, 1996; Asesoría urbanística sobre la formulación técnica de las directrices para San Martín de los Andes (inédito), documento interno de trabajo, Municipalidad de San Martín de los Andes, Secretaría de Estado del COPADE y, Consejo Federal de Inversiones.

ZINGONI; José María, 2005; *La importancia del sistema tributario municipal para financiar el desarrollo local; San Martín de los Andes, reflexiones en torno a la descentralización del impuesto inmobiliario*, informe interno, Buenos Aires, Comisión de Medio Ambiente, Honorable Senado de la Nación.

ZINGONI; José María, 2005; *San Martín de los Andes, reflexiones en torno al crecimiento urbano*, informe interno, Buenos Aires, Comisión de Medio Ambiente, Honorable Senado de la Nación.

