

**Giusti, Lucas**

## **Acceso al suelo urbanizado favorecido, mediante la aplicación del Reajuste de Terrenos, en el Barrio La Calera**

---

**Tesis para la obtención del título de posgrado de  
Magister en Gestión Política**

Director: Lucca, Carlos María

Documento disponible para su consulta y descarga en Biblioteca Digital - Producción Académica, repositorio institucional de la Universidad Católica de Córdoba, gestionado por el Sistema de Bibliotecas de la UCC.



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN POLÍTICA**

VII COHORTE

## **TRABAJO FINAL**

*“Acceso al suelo urbanizado favorecido, mediante la aplicación del  
Reajuste de Terrenos, en el Barrio La Calera”*

**Director de tesis:** Mgter. Carlos Lucca

**Alumno:** Lic. Lucas Giusti

**Año:** 2015

## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	3
1. Descripción del Proyecto	
a. Antecedentes	5
b. Justificación	10
c. Marco Teórico	16
d. Marco Institucional	29
e. Finalidad	37
f. Objetivo y/o Propósito	38
g. Componentes o Productos	38
h. Beneficiarios	45
i. Localización	47
2. Métodos y Técnicas a utilizar	53
3. Determinación de Plazos y Actividades	58
4. Recursos	
a. Humanos	59
b. Materiales	61

c. Financieros	62
5. Gestión y Administración	63
6. Monitoreo e Indicadores de Evaluación	69
7. Factores Externos Condicionantes	73
8. Bibliografía	78

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Con la descentralización<sup>1</sup>, comenzó un proceso de transferencia, hacia los gobiernos locales, de mayores responsabilidades y funciones. En este escenario, las autoridades de los municipios, enfrentaron la necesidad de dar respuestas más amplias, de aquellas que tradicionalmente habían brindado, en un contexto de incremento de las demandas ciudadanas hacia el gobierno local. En términos generales, los gobiernos locales dejaron de ser simples administradores de servicios urbanos tradicionales, para convertirse en gobiernos locales promotores del desarrollo local, con incumbencias en temas relacionados con la salud, la educación, el empleo y la preservación del ambiente, entre otros.

Este cambio, que planteó la necesidad de contar con los recursos financieros para atender las nuevas y mayores demandas ciudadanas, puso de relieve la conveniencia de analizar y explorar nuevos mecanismos de financiamiento para proyectos de desarrollo. El número y la variedad de estos mecanismos de financiamiento (también denominados *mecanismos de financiamiento no tradicionales*), es amplio.

En este sentido, dentro del abanico de instrumentos de financiamiento no tradicional, se encuentra el *Reajuste de Terrenos*, también denominado Reajuste de Suelos, Pool de Suelo o Land Pooling.

---

<sup>1</sup>Iniciada en los años 1980.

Consecuentemente, el Reajuste de Terrenos se adecúa al objetivo de proveer suelo urbanizado, uno de los componentes de toda estrategia de provisión de vivienda, para sectores de ingresos medios y bajos.

En la ciudad de Villa María existe un faltante de viviendas que conduce a la existencia de un déficit cuantitativo de las mismas. Esta situación, se ve reflejada en un registro único y permanente de la demanda habitacional, en el cual numerosas personas, que residen en la localidad y no tienen bienes inmuebles a su nombre, se encuentran inscriptas. La presente tesis tiene como objetivo elaborar una propuesta de aplicación del mecanismo de Reajuste de Terrenos, para ser implementada por **el Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional**, cuyo propósito es **favorecer el acceso al suelo urbanizado, mediante la aplicación del Reajuste de Terrenos, en el barrio La Calera**, de la ciudad de Villa María. Posteriormente, la finalidad es **contribuir con la disminución del Déficit Cuantitativo de viviendas en la ciudad de Villa María**. En consecuencia, en función de lo que se registra en la experiencia internacional disponible, la aplicación de este instrumento de financiación ha permitido impulsar procesos de transformación de suelo rural en suelo urbanizado, de manera autofinanciada. Es decir, el Reajuste de Terrenos es una manera efectiva, eficaz y eficiente de ampliar la oferta de suelo urbanizado, como medida tendiente a facilitar la reducción del déficit habitacional. Eventualmente, mediante el uso de esta herramienta innovadora, los gobiernos locales se involucran en el desarrollo de una respuesta económica y estratégica, frente a la situación descripta.

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

---

<sup>2</sup>En manos de actores locales y extra locales.

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

Finalmente, **los componentes del proyecto implican la obtención del suelo rural, la conformación de una comisión consultiva, la ejecución de la urbanización y la adjudicación de las parcelas a los participantes.** Asimismo, el tiempo estimado para su aplicación, son 25 meses con un **costo total de, pesos argentinos, \$35.254.775<sup>3</sup>.**

### **ANTECEDENTES:**

Primeramente, destacamos que, dentro de nuestro país, no existen experiencias “puras” en las cuales se haya materializado el Reajuste de Terrenos. Por ende, en la ciudad de Villa María, de ningún modo, se replicó una intervención con estas características.

Sin embargo, considerando la problemática a tratar, identificamos una serie de acciones, realizadas en los últimos años, tendientes a producir suelo urbanizado por parte del gobierno local. En este sentido, las experiencias denominadas Programa de Acceso al Suelo Urbano (PASU) constituyen un antecedente cercano, en las que el municipio de Villa María generó lotes<sup>4</sup> destinados a la construcción de viviendas.

La urbanización resultante del PASU I se realizó sobre las tierras ocupadas por el ex aeroclub, cuyo dominio era estatal, por lo cual el municipio no enfrentó el costo de adquirir la tierra, sino, únicamente, asumió el costo de las obras de infraestructura correspondientes, utilizando fondos propios y aquellos generados por la venta anticipada de los lotes en cuestión. Asimismo, se replicó una segunda experiencia, denominada PASU II, donde el procedimiento fue idéntico, aunque en otro sector de la ciudad y con una menor producción de lotes. Por otro lado, se encuentra en marcha el programa denominado “Tu

---

<sup>3</sup>Donde se generan 550 lotes urbanizados, dotados con la infraestructura y servicios correspondientes, según la normativa local. Asimismo, la escrituración de los mismos es gratuita y los beneficiarios participan del proyecto.

<sup>4</sup> El total de lotes fue 552, donde 502 se generaron a partir del P.A.S.U I y 50 fueron generados por el P.A.S.U II.

terreno, tu casa”, donde el municipio está realizando las obras para proveer la infraestructura correspondiente, sobre terrenos baldíos<sup>5</sup>, y de este modo urbanizar los mismos. El paso siguiente consiste en, una vez loteadas las tierras disponibles, efectuar un sorteo, entre los inscriptos en el Registro Único y Permanente (RUYP) de la Demanda Habitacional<sup>6</sup>, para que, una vez asignadas las parcelas, los beneficiarios comiencen a contribuir, mediante un anticipo y luego una cuota mensual, con los costos asociados al loteo.

Estas experiencias denotan que el gobierno local trabaja en el objetivo de brindar hábitats dignos para la población, a pesar de lo cual podemos señalar que las intervenciones que realiza son esporádicas y, en algunos casos insuficientes. Esto, es atribuible a los déficits de capacidad estatal que tienen los gobiernos locales para dar respuestas a problemáticas de esta envergadura, y más aún si consideramos que, en problemáticas relacionadas con el hábitat, los municipios encuentran dificultades para obtener suelo por vías alternativas a la expropiación.

En este sentido, el desafío radica en encontrar canales a través de los cuales el municipio capte suelo, sin necesidad de recurrir a la expropiación, y así pueda ensanchar el abanico de soluciones, más allá de los recursos con los que cuenta. Sumado a estas acciones, en la ciudad de Villa María, se ha llevado a cabo una experiencia asociativa entre actores públicos y privados, con el fin de urbanizar tierras baldías. Si bien al indagar sobre este tipo de asociaciones no hallamos experiencias con la magnitud del Reajuste de Terrenos, este acuerdo significó un aporte de suelo desde particulares hacia el dominio público, contribuyendo con un loteo destinado a la ciudadanía en general. Para que esto suceda, el actor privado efectuó la donación de superficies reservadas para la construcción de viviendas, que se incorporaron al dominio privado de la municipalidad, con la condición de que el municipio, por su cuenta y cargo, ejecute las obras necesarias para llevar la red de provisión de energía eléctrica hacia los mismos, según lo determinó la Ordenanza N° 2013 sancionada en el año 1984.

---

<sup>5</sup> Los cuales son, en parte, de dominio estatal y otras han sido compradas por el municipio al sector privado.

<sup>6</sup> Registro que está en manos del Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional.

Por otro lado, en cuanto a experiencias “puras” de Reajuste de Terrenos, nos debemos trasladar al contexto internacional, donde el mecanismo se puso en práctica hace aproximadamente 100 años en Alemania, y se extendió luego por diversos países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Australia, Francia, India, Bangladesh y Suecia. El esquema de Reajuste de Terrenos se utilizó, inicialmente, en los centros urbanos de Alemania, como consecuencia de la necesidad de consolidar (unificar), en el ámbito urbano, parcelas de suelo pertenecientes a diferentes propietarios. Posteriormente, esto se extendió a zonas rurales.

En este caso, el esquema empleado se basaba en un acuerdo entre el gobierno local y propietarios de parcelas rurales. Básicamente, el dueño del lote rural cedía, al dominio público, parte de sus tierras para que este las urbanice. Luego de la intervención, los titulares originales de los predios rurales, recibían parcelas urbanizadas proporcionales al valor de los terrenos rurales aportados antes del desarrollo del proyecto.

El mecanismo fue ampliamente utilizado en la reconstrucción de ciudades que habían sufrido daños causados por guerras, tales como Kiel y Rotterdam. Asimismo, variantes de esta forma de producir suelo urbanizado se utilizaron para la reconstrucción de más de la mitad del stock de viviendas en Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, donde más del 30% de la oferta de tierra urbana fue desarrollada mediante el Reajuste de Terrenos. Lo mismo ocurrió en Corea del Sur, donde se utilizó el mecanismo para proveer viviendas a personas con bajo nivel adquisitivo, al igual que en Taiwán (Lucca, 2001).

Las intervenciones citadas se consideran exitosas en la medida que han podido innovar en la gestión de suelo, y en general en la forma tradicional de enfrentar la gestión urbana. En estos casos, observamos que la gestión del suelo logró incentivar la contribución del sector privado como socio estratégico del desarrollo urbano. Además, reflejan la capacidad del Estado para generar intervenciones de gran calidad y autosostenibles. Torres Arzayús (2010) indica que esto origina una visión más integral para el proceso del desarrollo urbano y de la asociación público-privada para este mismo fin. Aquí, nos referimos al contexto internacional y a algunos ejemplos de un instrumento novedoso, cuya



aplicación garantizó la gestión asociada, el cumplimiento del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios y, principalmente, impulsó el desarrollo de urbanizaciones por parte del gobierno local.

Esta situación, resultó indispensable para instaurar un clima de confianza, seguridad y estabilidad que estimuló la cooperación del sector privado (Torres Arzayús, 2010).

Por otro lado, en Francia, la implementación de estrategias de renovación urbana, o nuevas urbanizaciones basadas en esta metodología, ha sido mucho menos extendida que en Alemania, en tanto que en Suecia se lo ha utilizado para incrementar la densidad de asentamientos urbanos, reduciendo los costos para la adquisición del suelo. En Bangkok (Tailandia), los procesos de Reajuste de Terrenos han estado dirigidos a proveer tierra y viviendas para los habitantes de las villas de emergencia. En este caso, la estrategia estuvo orientada a evitar el desalojo de los residentes de estos asentamientos y a regularizar la titularidad de la tierra por parte de esos moradores.

En esta órbita, otro antecedente para mencionar está referido al Trabajo Final de Grado denominado “Reajuste de Terrenos: análisis de la viabilidad de su aplicación en la ciudad de Villa María” (Giusti, 2013), elaborado en el marco de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María. Este estudio, evaluó la viabilidad de la implementación, en la ciudad de Villa María, del Reajuste de Terrenos. Según el planteo de Fernández Güell (2006), quien argumenta que el grado de viabilidad de un proyecto puede evaluarse en función de cuatro criterios básicos<sup>7</sup>, el estudio buscó determinar en qué medida el Reajuste de Terrenos podía llevarse a cabo en nuestro medio. Al mismo tiempo, el trabajo mencionado se realizó según la perspectiva de otro autor, entendiendo la viabilidad como “(...) la posibilidad de, o la conveniencia de realizar un proyecto” (Chain, 1993: 13). Además, este autor, señala que el evaluador debe ponderar cuatro tipos de viabilidades: (I) la viabilidad técnica, (II) la viabilidad legal, (III) la viabilidad económica y (IV) la viabilidad política.

---

<sup>7</sup> Ellos son: (I) la disponibilidad de recursos financieros, (II) el nivel de acuerdo entre los agentes implantadores, (III) la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación y (IV) la ausencia de las dificultades físicas y técnicas para la ejecución del proyecto.

A través del análisis de la viabilidad técnica, se buscó determinar si es posible física o materialmente “hacer” el proyecto. La viabilidad legal se refiere a la necesidad de determinar la inexistencia de trabas legales para la instalación y operación normal del proyecto. En el estudio de la viabilidad económica se pretendió definir, mediante la comparación de los beneficios y los costos estimados del proyecto, si es recomendable su implementación y posterior operación. Mientras que la viabilidad política buscó ponderar la intencionalidad de quien debe decidir, querer o no querer, implementar el proyecto, independientemente de su rentabilidad (Chain, 1993).

Por consiguiente, la viabilidad resulta alta cuando se produce una satisfacción elevada en los cuatro criterios descritos. Es media cuando el cumplimiento en algunos de los criterios es bajo, o medio en varios de ellos. Finalmente, es baja cuando en dos o tres criterios se detectan problemas significativos (Fernández Güell, 2006). Desde este punto de vista, el estudio de viabilidad, para aplicar el Reajuste de Terrenos en Villa María, se realizó a través de un ejercicio de simulación contemplando los criterios antedichos. De esta manera, en base al ejercicio realizado y el análisis de las condiciones internas y externas, tanto del gobierno local como de la ciudad, se dedujo que es posible materializar el proyecto, en la medida que se ejecuten acciones por parte del municipio, tendientes a corregir las debilidades identificadas y a evitar la evolución de las amenazas.

En este caso, las debilidades se vincularon con el escaso conocimiento que puede tener el gobierno local para implementar y gestionar instrumentos como el Reajuste de Terrenos. En cuanto a las amenazas, las mismas radican en el escaso, o más bien nulo, grado de influencia que se podría tener sobre un actor privado que no esté dispuesto a asociarse con el Estado, en función de un proyecto.

Asimismo, según la voluntad de contribuir con la puesta en marcha del esquema, el gobierno nacional y provincial se tornan protagonistas centrales puesto que, estas esferas gubernamentales, deben actuar como garantes del gobierno local para que el mismo esté en condiciones de acceder al financiamiento externo, necesario para solventar la infraestructura sobre el lote

rural. Finalmente, la incertidumbre del contexto macroeconómico, en términos de inflación, constituye otra amenaza a considerar para la normal ejecución del proyecto.

En suma, las conclusiones a las que arribó el estudio que mencionamos, señalan que, en función de los criterios de evaluación utilizados, según lo planteado por Fernández Güell (2006) y Chain (1993), la implementación de una estrategia de provisión de suelo urbanizado mediante el esquema de Reajuste de Terrenos sería altamente viable.

Sobre este punto, se identificó, en la ciudad, la existencia de una demanda efectiva de suelo urbanizado que actuaría como un disparador impulsando la búsqueda de diferentes alternativas que consigan atenuarla. A raíz de ello, el Reajuste de Terrenos se consolida como una opción potencial para generar respuestas por parte de la administración local.

Recordemos que el estudio se detuvo en las particularidades del entorno y, desde este punto de vista, procuró identificar aspectos que favorezcan o dificulten su implementación. Es decir, mediante el análisis del contexto en términos legales, técnicos, económicos y políticos se llegó a la conclusión que la disponibilidad de recursos financieros y conveniencia del proyecto, el nivel de acuerdo potencial entre los agentes implantadores, la intención de implementar el proyecto, la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación y la ausencia de dificultades legales y técnicas; determinaron un alto grado de viabilidad para que el Reajuste de Terrenos sea aplicado.

Para concluir, agregamos la importancia de reconocer, al momento de implementar un esquema como el Reajuste de Terrenos, que el procedimiento se encuentra sujeto a distintas circunstancias que permiten hacer efectiva, o no, la aplicación del mecanismo. “De allí que resulta importante a la hora de implementar un instrumento de estas características, tener en cuenta el contexto específico de cada sociedad y su momento histórico particular” (Pinto Carrillo, 2010: 59).

Por lo tanto, creemos que el estudio de viabilidad, realizado en la ciudad de Villa María, constituye un antecedente de importancia que fortalece la

propuesta de la presente tesis de Maestría, sin perder de vista los resultados obtenidos en otras experiencias a nivel mundial, pero adecuando el proceso a la realidad local.

## **JUSTIFICACIÓN**

La implementación del Reajuste de Terrenos permite iniciar un proyecto orientado a disminuir el déficit cuantitativo de viviendas en la localidad. Recordemos que este déficit es visto como la necesidad de nuevas viviendas, atribuido al faltante natural de las mismas. Desde esta óptica, el Reajuste de Terrenos, si bien tiene implicancia directa con la generación y gestión del suelo urbanizado, es capaz de brindar aportes vinculados con el acceso a la vivienda. Esto, ocurre en un contexto donde, desde el punto de vista de la producción de viviendas, para sectores sociales con niveles de ingresos bajos y medios, los mecanismos de mercado no permiten resolver este problema clave para el desarrollo en las ciudades. Por consiguiente, una de las demandas más importantes, que enfrentan los gobiernos locales, se refiere al acceso al suelo urbanizado, para los sectores mencionados ya que, a raíz de los precios de mercado, se torna dificultoso que puedan adquirir terrenos equipados con los servicios básicos.

En este sentido, el Reajuste de Terrenos incrementa la disponibilidad de suelo urbanizado, ocasionando que el precio del mismo baje<sup>8</sup>, lo que redundaría en mayores posibilidades de acceder al mismo. A su vez, la relación entre la posesión del suelo urbanizado y la construcción de viviendas, radica en que las familias logren alcanzar el título de propiedad sobre ese suelo, lo que facilita el acceso al crédito formal para financiar la vivienda propia.

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

---

<sup>8</sup> Además, el precio del suelo urbanizado puede disminuir porque, más allá del aumento de la oferta, es el Estado quien lo genera siendo capaz de comercializar el mismo a un precio menor que el de mercado.

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

En muchos casos, las administraciones municipales se limitan meramente a la adquisición de suelo por parte de la enajenación voluntaria o expropiación, sin evaluar los impactos financieros de este esquema que, utilizado de manera aislada, puede resultar muy oneroso e inequitativo. En este punto, destacamos que el gobierno de Villa María ha implementado programas<sup>9</sup>, para proveer suelo urbanizado mediante la compra de lotes baldíos a privados o a través de la provisión de infraestructura sobre tierras fiscales. Estas intervenciones, si bien han sido correctas, se caracterizan por ser esporádicas e insuficientes, situación que evidencia la dificultad del municipio para producir suficiente suelo urbanizado sin depender de niveles gubernamentales superiores.

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

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

---

<sup>9</sup>PASU I & II y “Tu Terreno, Tu Casa”.

del acceso a la vivienda, y a los elementos colectivos que la definen como digna o adecuada<sup>10</sup>.

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

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

En síntesis, el Reajuste de Terrenos constituye una herramienta en detrimento de la especulación y regula el mercado inmobiliario, creando las condiciones básicas que mejoran la participación del sector privado en el desarrollo urbano. Donde si bien, cada propietario decide que uso dar a su predio, un buen proyecto debe resolver la contradicción entre las necesidades comunitarias y las decisiones individuales, creando un ambiente donde prevalezca el interés general sobre el particular. A su vez, es un mecanismo que favorece el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización, a través de la gestión asociada.

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

---

<sup>10</sup> Como son los servicios básicos de infraestructura.

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

Adicionalmente, la actual administración municipal contó, en su momento, con el apoyo mayoritario de la población<sup>11</sup>, lo que podría interpretarse como un factor que fortalece la viabilidad política necesaria para materializar la intervención. En este sentido, podemos agregar que, en base al análisis del contexto<sup>12</sup> y los actores vinculados, existe la conveniencia para aplicar el mecanismo y la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación. Igualmente, no se detectaron dificultades legales y técnicas. Por consiguiente, el grado de viabilidad para replicar la experiencia de Reajuste de Terrenos en la ciudad de Villa María resulta elevado.

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

Sin embargo, posterior a la crisis y el default del año 2001, el peso argentino se devaluó con respecto al dólar estadounidense, determinando el fin de la convertibilidad cambiaria y generando un clima de gran incertidumbre. Este acontecimiento, sumado a un ciclo expansivo en el precio de los commodities,

---

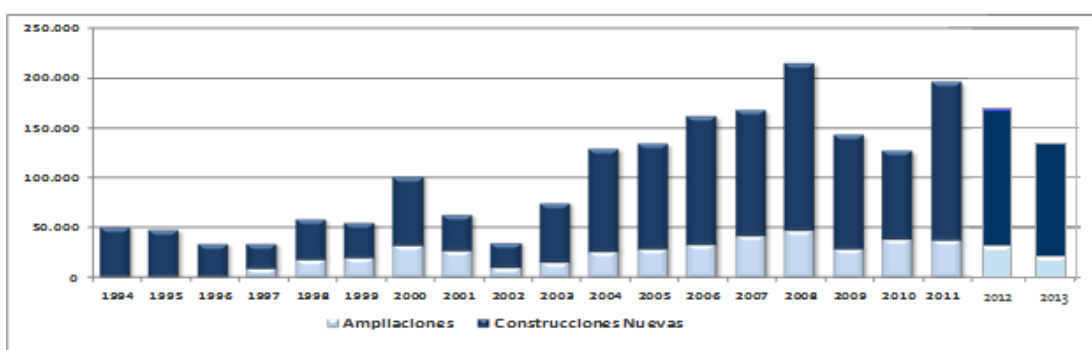
<sup>11</sup> Quien ocupa el cargo de Intendente Municipal obtuvo 23.663 votos. Cifra que representó el 54,34% de los electores y le permitió ganar las elecciones del año 2011.

<sup>12</sup> En el punto referido a los antecedentes se encuentra descripto el estudio previo desde el cuál obtuvimos los datos.

entre otros sucesos, desencadenó un crecimiento inmobiliario sin precedentes en la ciudad. Es decir, la desconfianza en el sistema bancario influyó para que los excedentes rurales, en parte, se viertan sobre las ciudades en forma de “ladrillos”. En el caso de Villa María, podemos sintetizar el apogeo de la construcción con el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 1: crecimiento inmobiliario de Villa María.**

**Permisos de edificación otorgados (en metros cuadrados)**



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

F

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

No obstante, consideramos el registro de la demanda habitacional<sup>13</sup> donde resaltamos, como requisitos para inscribirse, residir en la ciudad de Villa María

<sup>13</sup> A cargo del IMV, denominado RUYP.



y no poseer bienes inmuebles. De este modo, el registro reúne numerosas familias a la espera de una vivienda propia.

Eventualmente, si la administración urbana colocara terrenos en el mercado, ampliaría de manera importante la oferta de suelo, con posibles efectos inmediatos sobre los precios vigentes. Por ello, el Reajuste de Terrenos, como proyecto público orientado a producir suelo, adjudicarlo e impactar en el mercado inmobiliario, está en condiciones de influir decisivamente en el acceso de la población a la tierra y posterior financiamiento para la vivienda.

### **MARCO TEÓRICO**

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

A partir del año 1983, con el restablecimiento de la democracia y luego con las políticas neoliberales, se inició un proceso de reformas caracterizado por el ajuste financiero, la privatización de los servicios públicos, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. Esto condujo a que los gobernantes locales enfrentaran nuevos conflictos y oportunidades, en un entorno donde las economías urbanas se reestructuraron, en función del cambio en la base económica de muchas ciudades.

Al mismo tiempo, la resolución de problemas se transfirió hacia el nivel local de gobierno, quién se vio obligado a incorporar en su agenda nuevas cuestiones vinculadas al desarrollo económico y social. De esta manera, concluye Tecco (1994), tanto el gobierno nacional como los de algunas provincias, llevaron adelante programas de transferencias de funciones y servicios hacia jurisdicciones estatales de menor nivel. Para García Delgado (1997) esto determinó la aparición de una nueva escena local. Simultáneamente, plantea este autor, las reformas, señaladas por Tecco (1994), fueron acompañadas por

otros hechos. Entre ellos, el mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, los programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales, las asociaciones intermunicipales para generar corredores productivos o entes intermunicipales, la planificación estratégica en ciudades grandes e intermedias y los presupuestos participativos, entre otros (García Delgado, 1997).

En consecuencia, estos sucesos condujeron a un debate sobre la distribución de recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal), poniendo en marcha un proceso donde los municipios debieron comenzar a dar respuestas más amplias, en un contexto caracterizado por el desfasaje entre el crecimiento de las funciones, las demandas al gobierno de la ciudad y los recursos financieros para dar respuesta a las mismas, además, de no contar con la capacidad técnica y de gestión necesaria, lo que agravó más la situación (Tecco, 1994).

Es decir, hasta los años '80 los municipios atendían las necesidades públicas locales de manera residual, ocupándose solo de aquellos servicios que, por razones de escala técnica o económica, no podían ser prestados por jurisdicciones estatales superiores. El rol "tradicional" del municipio se limitaba a la prestación de los servicios urbanos básicos, no cubriendo si quiera el universo de estas actividades. Debido a que la provisión de agua potable y el saneamiento estaban a cargo de empresas públicas, provinciales o nacionales, la administración municipal se ocupaba solo de lo remanente, de aquello que, ante la imposibilidad de ser gestionado centralmente, quedaba bajo su responsabilidad (Tecco, 1994).

Al mismo tiempo, la crisis del Estado de Bienestar se agregó a los cambios ocurridos, derivando en una crisis fiscal que condujo al deterioro de los servicios prestados por agencias nacionales y provinciales. Frente a esto, se optó por privatizar todo aquello que garantizara la rentabilidad de los inversores, y descentralizar lo que no resultaba atractivo para los grupos económicos. Por esta vía, las administraciones locales vieron, mayormente, incrementadas sus cargas y diversificadas sus actividades (Tecco, 1994).

En este sentido, tanto Boisier (1990) como Coraggio (1997) coinciden que, más allá de que el proceso de descentralización afloró como una tendencia universal, anclada en la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas de la sociedad civil y en las orientaciones privatizadoras, los gobiernos comprendieron que, desde estructuras altamente burocratizadas y centralistas, lentas y costosas, poco podían hacer en un mundo que demandaba soluciones rápidas y localizadas.

En este caso, la descentralización estuvo íntimamente ligada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste y al tratamiento de cuestiones sociales desde realidades más cercanas. Igualmente, concuerdan con Tecco (1994) en que la descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, y esto incrementa la presión hacia los gobiernos locales. Desde este punto de vista, la descentralización "tira", desde el Estado central, la crisis hacia abajo. Hacia las provincias primero y desde éstas hacia las localidades, en un proceso donde, inevitablemente, los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias (García Delgado, 1994). Por lo tanto, Herzer (1997) agrega que transferir las cargas de la crisis hacia esferas gubernamentales menores, transforma a los gobiernos locales en receptores directos de la posible protesta ciudadana.

Frente a este panorama, afirma Tecco (1994), no alcanza con ser administradores eficientes de servicios urbanos y fungir como mediadores entre las elites locales y el poder central. Para su legitimación, los gobiernos municipales deben contar con la capacidad de conducir programas en múltiples áreas de la política pública, lo que lleva a incluir nuevas cuestiones en su agenda. Entre esas cuestiones, se agregaron las referidas al bienestar de la población (políticas sociales); la puesta en valor de sus sociedades y territorios, a efectos de atraer la inversión exógena o retener y alentar la propia (promoción económica); y el mejoramiento de la calidad ambiental (Tecco, 1994). Esta tendencia, en las municipalidades, implica dejar de ser simples administradoras de servicios urbanos para convertirse en gobiernos locales que gestionan proyectos de desarrollo local (Tecco, 1994), algo que requiere, según Fernández Güell (2006), una modernización de las administraciones públicas, y

particularmente, la administración local precisa transformarse para asumir los nuevos roles como el impulso del desarrollo económico, el mantenimiento de la cohesión social y la promoción del desarrollo urbanístico. En consecuencia, responder efectivamente a estos requerimientos significa, para los gobiernos locales, enfrentar decididamente los “cuello de botella” en materias de políticas urbanas, competencia, capacidad y finanzas (Nientied, 1998).

En este escenario, Borja y Castells (2000), advierten que los gobiernos locales y regionales gozan de un menor poder y una menor cantidad de recursos que los Estados Nacionales. Adicionalmente, sucede aquello que Lucca (2008) denomina “Paradoja del Financiamiento”. Esto ocurre debido a que existen localidades donde están presentes una gran cantidad de los recursos (físicos, económicos, humanos, etc.), que pueden ser utilizados para financiar proyectos de desarrollo local, pero debido a que estos recursos no son visualizados como tales, por parte de las autoridades de los gobiernos locales, por hallarse en posesión de actores privados y estar fuera del conjunto de recursos tradicionalmente utilizados como fuentes de financiamiento<sup>14</sup>, se desaprovecha su potencial utilidad.

Este escenario ocasionó un marcado deterioro en la situación fiscal de los gobiernos locales, desencadenando un “fuerte stress” en las arcas municipales. Condiciones que instalaron, en un primer plano, el análisis y el estudio de nuevos mecanismos para financiar proyectos de escala urbana (Lucca, 1999).

Desde este punto de vista, acceder a los recursos pertenecientes a los actores privados, demanda una visión más amplia del gobierno local para articular a los diferentes actores. Es decir, abordar estas nuevas herramientas implica que el actor gubernamental cuente con la capacidad y visión necesaria para formular e implementar políticas de Estado que vayan más allá del período de vigencia de las diferentes administraciones y se afirmen en el establecimiento de los

---

<sup>14</sup>Es decir, al conjunto de recursos propios para el financiamiento de distintas actividades, tanto de carácter tributario como no tributario, que se podrían calificar como formas de financiamiento “tradicional”. En el sentido que, según Lucca (2008), las mismas han sido a lo largo de décadas, y continúan siendo en la actualidad, las principales (y en algunos casos únicas) fuentes de recursos con las que cuentan estos niveles de gobierno.

acuerdos básicos necesarios para elaborar e implementar estrategias a largo plazo.

En otros términos, y desde la perspectiva de Hintze (2007), que los gobiernos locales cuenten con la capacidad institucional necesaria para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo, pero que permita cumplir con las exigencias del corto plazo. No obstante, señala el autor, son pocos los gobiernos locales que están involucrados en el desarrollo de respuestas económicas y estratégicas ante la situación descrita en los párrafos preliminares. Una explicación sustancial, para una parte de este hecho, radica en la forma que los gobernantes urbanos piensan y practican la planificación urbana. Como señala Nientied (1998: 37):

Tradicionalmente, las ciudades han utilizado planes urbanos como instrumentos para guiar el desarrollo urbano. Tales planes urbanos son esencialmente planes orientados a regular el uso del suelo (residencial, de oficinas e industrias, servicios públicos, parques, escuelas, etc.). Estos planes muestran importantes deficiencias, razón por la cual en todo el mundo han perdido su importancia como mecanismos para impulsar el desarrollo de las ciudades. Los planes reguladores de uso del suelo son esencialmente instrumentos de control, y no están orientados a generar condiciones para el desarrollo. En segundo lugar se basan en normas optimistas de bienestar y diseño para vivienda, comercio y transporte que con frecuencia no son realistas. Esta es la razón por la que muchas unidades familiares de bajos ingresos recurren a mecanismos irregulares de vivienda mediante autoayuda y actividades informales, al igual que los sectores de la clase media ven dificultoso el acceso al suelo y la vivienda propia. Estos planes no están relacionados con estrategias de ejecución, tampoco incluyen estrategias para las inversiones urbanas necesarias. En conclusión, los planes convencionales son instrumentos de control y no instrumentos para estimular y coordinar el desarrollo urbano.

Desde este punto de vista, Kliksberg (1997) plantea, coincidiendo con Nientied, que planificación y gestión deben acercarse al máximo a través de un esquema donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar se encuentren articulados.

Adicionalmente, Borja (1996) plantea que este esquema requiere impulsar cierto "patriotismo" sobre la propia ciudad, reconociendo las diferencias entre las ciudades y la importancia de mantener esa diferencia.

Esta visión del planeamiento no parte de una concepción meramente técnica y apropiada por expertos, sino que es amplia e interdisciplinaria, buscando lograr una evaluación compartida, entre el gobierno y los representantes sociales, sobre los escenarios futuros y la identificación de oportunidades, basadas en sus fortalezas y la disminución de sus debilidades y amenazas.

Por ello, deducimos que, a raíz de lo expuesto por Borja, Kliksberg y Nientied, el gran desafío del planeamiento estratégico es que la comunidad asuma como propio el proyecto o el lineamiento surgido de esta concertación.

Para García Delgado, (1997: 12):

Esto requiere de interdisciplinaria, intervención conjunta de aspectos urbanísticos, económicos y culturales; de una menor verticalidad y estilo partidista de hacer política, de sacarla del corto plazo y colocarla en el mediano, es decir, de transformar políticas de un partido o gobierno en políticas de Estado.

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

Partiendo de esta postura, Lucca (2008) reconoce numerosas experiencias en diferentes ciudades y regiones del planeta en las cuales se buscó, mediante la

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

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

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

De este modo, ubicándonos desde la mirada de Salazar Ferro (2010), como también desde la postura de Lucca (2008), surge la relevancia de considerar la utilización de estos mecanismos en localidades como la de Villa María, reflexionando sobre los aportes que pueden brindar en materia de soluciones habitacionales.

Para el interés de este trabajo, dentro del subconjunto de experiencias de financiamiento, que reconoce y recopila Lucca (2008), nos abocamos únicamente al mecanismo “no tradicional” de financiamiento denominado Reajuste de Terrenos. Ocasionalmente, este mismo instrumento ha sido

llamado “Reacondicionamiento de los Terrenos” por parte de Alfonso (2005). Sin embargo, más allá de la denominación, la metodología ha sido similar a la planteada por Lucca (2001).

Para el autor, el Reajuste de Terrenos, consiste en un mecanismo destinado a reducir o eliminar el costo de adquisición del suelo para que el municipio avance en el desarrollo de proyectos inmobiliarios. Argumentando que, sobre la base de un proyecto de desarrollo urbano, los propietarios de los predios baldíos, sobre los cuales se producirá la intervención, le ceden al gobierno local ese espacio. Luego, el municipio se encarga de la consolidación y mejoramiento de los predios y del desarrollo de un proyecto de urbanización<sup>15</sup>. En retribución al aporte que realizan los titulares de los terrenos, el gobierno local les retorna predios de menor tamaño, aunque con un mayor valor como consecuencia del proyecto, quedando un excedente de tierras disponibles para el municipio, quien puede utilizarlas para su venta u otros fines como la conformación de un banco de tierra.

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

Paralelamente, no debemos omitir que el Reajuste de Terrenos contempla dos formas de aplicación, ya que, en ciertas oportunidades, está referido a la transformación de parcelas rurales en parcelas urbanas, mientras que en otras, se utiliza para consolidar tierras urbanas, buscando incrementar la densidad de las mismas y modificar su patrón de asentamiento (Lucca, 2001). No obstante,

---

<sup>15</sup>Donde los recursos necesarios pueden obtenerse mediante fondos provenientes desde un empréstito por parte de algún organismo multilateral de crédito. Este empréstito puede ser cancelado a través de los ingresos que genere la venta de predios en la nueva urbanización (Lucca, 2001).



para los fines del presente trabajo, nos concentramos en la aplicación orientada a transformar suelo rural en suelo urbanizado, señalando que este esquema de desarrollo urbano ha sido amplia y exitosamente utilizado en Corea, Japón, Australia, Singapur y Alemania, entre otros países, habiendo servido también como elemento disciplinador del funcionamiento de los mercados inmobiliarios (Alfonso, 2005).

No debemos perder de vista que, a la hora de implementar un instrumento con estas características, es preciso considerar el contexto específico de cada sociedad y su momento histórico particular, ya que cada caso es único y especial, y como tal debe entenderse. En consecuencia, para exhibir realizaciones concretas y alcanzar éxitos, en el ámbito del desarrollo urbano, no debemos crear modelos de intervención estandarizados (Torres Arsayús, 2010). Desde este punto de vista, la implementación del Reajuste de Terrenos demanda algunas precisiones metodológicas y posiblemente una reglamentación específica, como también una mayor apropiación por parte de los equipos técnicos locales y la comunidad (Pinto Carrillo, 2007).

A raíz de esto, Réndon (2005) argumenta que esta nueva configuración predial se aplica en suelos de expansión o suelos de desarrollo o redesarrollo hacia el interior de la ciudad y en algunos casos de mejoramiento integral. De esta manera, el territorio es concebido como el soporte donde se ejecuta el proyecto. No obstante, Iracheta Cenecorta (2003) reconoce ampliamente que el suelo sobre el que se asientan las localidades es mucho más que una base material, física y geográfica para ese asentamiento. Es una mercancía con peculiaridades que exige un tratamiento especial.

Por consiguiente, estas miradas vinculadas al suelo nos invitan a reflexionar sobre otras características a tener en cuenta para un proyecto orientado a la producción del mismo. Algunas, desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denotan que cada porción de suelo tiene una ubicación única no reproducible, lo que agudiza las tensiones para su apropiación y uso.

Asimismo, es limitada la cantidad de suelo para ampliar “correctamente” una ciudad y el suelo incursiona dentro de un mercado distorsionado, ya que los

seres humanos necesitan una porción de suelo en donde vivir y es insuficiente la acción del Estado para controlar las urbanizaciones y el mercado inmobiliario. También, la compra o retención de suelo se consolida como una inversión con bajo riesgo, ya que esperar la actuación de otros agentes, como el Estado por ejemplo, puede incrementar el valor del suelo partiendo, solamente, de la decisión administrativa de llevar los servicios hacia la zona. Finalmente, la propiedad del suelo, visto como un medio de ahorro para acumular riqueza, es considerada una base patrimonial por gran parte de la población (Iracheta Cenecorta, 2003).

En este sentido, pretender ejecutar un proyecto como el Reajuste de Terrenos demanda indagar sobre las representaciones del suelo. Considerando que, aquellas delineadas en las experiencias internacionales, podrían no coincidir con las existentes en nuestro país y teniendo en cuenta que el esquema de financiamiento busca producir suelo urbanizado sobre el suelo rural o de expansión urbana. De esta manera, el mecanismo expande el trazado urbano, pensando a la urbanización, desde Borja y Castells (2000), como una articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades.

Ahora bien, en cuanto al suelo, Mercedes Maldonado Copello y otros (2006), lo clasifican en urbano, rural y de expansión urbana. A su vez, el suelo rural puede incluir la categoría de suelo suburbano. Con respecto a esta clasificación, debemos considerar algunos elementos, por ejemplo, no puede ser incluido como urbano el suelo que no cuente acueducto y alcantarillado<sup>16</sup> que posibilite su edificación.

Partiendo de esta apreciación, los usos del suelo están determinados por una configuración netamente puntual y específica, sujeta a las diferentes regulaciones de tantas normativas como urbanizaciones existan. Por esta razón, partimos desde la clasificación mencionada como una descripción general y válida para enmarcar teóricamente el trabajo contemplado aquí.

Sin embargo, observamos que en la ciudad de Villa María existe la Ordenanza N° 6401, encargada de regular estos aspectos, y el proyecto propuesto, en la presente tesis, se encuentra enmarcado en esta normativa local. De acuerdo a la misma, una urbanización es

---

<sup>16</sup> Estas aproximaciones son contempladas en el ámbito colombiano y pueden diferir a las de nuestro medio.

(...) todo fraccionamiento de tierra que exija apertura de calles, con el fin fundamental de ampliar el núcleo urbano ya existente y que modifique la estructura básica de los parcelarios existentes del Registro Gráfico Catastral, pudiendo ampliar o modificar la red vial, proveer de espacios verdes y/o espacios comunitarios para uso público. También se considerará urbanización o loteo, cuando la superficie a fraccionar se vea afectada por los sistemas viales primarios y secundarios.

La citada ordenanza presenta un conjunto de precisiones, entre las que se encuentran las siguientes (2011:3):

- Áreas urbanizables: áreas cuyas condiciones y oportunidades de urbanización son consideradas prioritarias.
- Áreas de urbanización condicionada: áreas cuya urbanización a los fines del asentamiento poblacional, sólo será permitida condicionada a cambios en las circunstancias actuales.
- Áreas de urbanización diferida: áreas cuya urbanización queda postergada a los fines del asentamiento poblacional.
- Áreas especiales: áreas caracterizadas por sus condiciones paisajísticas, ambientales, históricas o funcionales, que requieren un estudio urbanístico especial que posibilite proteger y promover sus valores.

Complementariamente, existe otra ordenanza vinculada con esta temática (Ordenanza N° 6402), referida a los usos del suelo en la ciudad de Villa María. En este sentido, las ordenanzas mencionadas resultan significativamente útiles a los fines técnicos y funcionales del presente proyecto, y son necesarias para contrarrestar o evitar futuras problemáticas urbanas derivadas del incumplimiento de las mismas. A modo de ejemplo, Mercedes Maldonado Copello y otros (2006) destacan como un problema principal, la extensión de actividades urbanas sobre los suelos suburbanos o rurales, sin que se prevean las condiciones adecuadas que protejan a los futuros habitantes de estas

zonas y anticipen los costos excesivos para los presupuestos públicos derivados de patrones de urbanización dispersa.

En suma, habiéndonos referido a las características generales del Reajuste de Terrenos y algunas de las experiencias en las que se implementó este esquema de urbanización, es momento de enfocarnos sobre la capacidad del mecanismo para favorecer el acceso al suelo urbanizado<sup>17</sup>. Iracheta Cenecorta (2003) señala que en la definición de políticas, para la producción de suelo, se encuentra implícito el hecho de que el mecanismo de mercado genera exclusión para ciertos sectores de la población. Por ello, es necesario asistir a quienes son perjudicados por esta lógica económica que se manifiesta, según la postura de la CEPAL, por vía del precio de la tierra urbanizada.

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

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

Adicionalmente, Raquel Szalachman (2008) añade que el déficit cuantitativo, visto como la necesidad de nuevas viviendas, puede atribuirse al faltante natural de viviendas, causado por la existencia de dos o más hogares que comparten la habitación de una misma vivienda, donde la necesidad de nuevas viviendas sería igual al número de hogares adicionales. Por otra parte,

---

<sup>17</sup> Algo que se encuentra exployado con mayor detalle en el apartado correspondiente a la Justificación.

Arriagada Luco (2003) desagrega al déficit cualitativo considerando las viviendas particulares que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio. Es decir, se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables.

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

Para concluir, retomamos los conceptos centrales y su relación afirmando que, desde nuestro punto de vista<sup>18</sup>, la descentralización se encuentra ligada a la crisis fiscal del Estado. De este modo, los servicios prestados por las agencias nacionales y provinciales se deterioraron, incrementando las cargas y la diversificación de las actividades para las administraciones locales. Estos cambios, removieron el rol “tradicional” del municipio, donde el gobierno local se limitaba a la prestación de los servicios urbanos básicos. Consecuentemente, los municipios dejaron de ser simples administradores de servicios urbanos debiendo convertirse en gobiernos locales que gestionen proyectos de desarrollo local. En ese contexto, los gobiernos urbanos gozan de un menor poder y una menor cantidad de recursos que los Estados Nacionales. Adicionalmente, ocurre una “Paradoja del Financiamiento”, es decir, localidades donde está presente una gran cantidad de los recursos, necesarios para

---

<sup>18</sup>Según el planteo de los distintos autores trabajados en este apartado.

financiar proyectos de desarrollo local, pero estos no son percibidos, ya que se encuentran fuera del conjunto de fuentes tradicionales de financiamiento, y la mayoría se hallan en posesión de actores privados que no forman parte del gobierno municipal. En este sentido, el actor gubernamental debe contar con la capacidad y visión necesaria para formular e implementar políticas de Estado. Reconociendo que la interacción entre los agentes ocurre en el territorio y que, por lo tanto, una visión estratégica desde lo local, que logre movilizarlos, es sustancial para el desarrollo económico.

Desde este punto de vista, reconocemos numerosas experiencias en diferentes ciudades y regiones del planeta, donde se buscó, mediante la utilización de herramientas innovadoras, identificar y movilizar distintos recursos que se encontraban presentes en el territorio y en manos de los actores locales, con el objetivo central de utilizarlos para financiar proyectos de intervención. Estas herramientas, denominadas mecanismos “no tradicionales” de financiamiento, se diferencian de los mecanismos tradicionales ya que no integran el conjunto de instrumentos, tanto tributarios como no tributarios y porque no han sido explorados en forma sistemática, ni extendida, por los gobiernos locales de nuestro país. De este modo, el Reajuste de Terrenos, forma parte de las herramientas “no tradicionales” siendo un mecanismo apto para reducir o eliminar el costo de adquisición del suelo, y que el municipio avance en procesos de urbanización, posibilitando la articulación espacial, continua o discontinua, de la población y sus actividades. Adicionalmente, la intervención tiene una implicancia directa sobre el suelo, entendiendo a este como algo más que una base material, física y geográfica para un asentamiento. Es decir, la propuesta se orienta a favorecer el acceso al suelo urbanizado, generando condiciones que incrementan y reconocen el derecho a la propiedad, en función de mitigar el déficit cuantitativo de viviendas, deduciendo que el mismo se origina por el faltante natural de las mismas.

## **MARCO INSTITUCIONAL**

**Naturaleza de la organización/ situación jurídica**

En su Artículo N° 1, la Ordenanza N° 3.873, sancionada en el año 1996, establece la creación del Instituto Municipal de la Vivienda y Desarrollo Comunitario.

Luego, en el año 2013, el Artículo mencionado es modificado por el Artículo N° 1 de la Ordenanza N° 6.652, pasando a denominarse Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional. En el Art. 1 de esta ordenanza, se establece al IMV como entidad autárquica de la Municipalidad de Villa María. Al mismo tiempo, el Artículo N° 2 determina que el IMV tendrá jurisdicción y competencia en todo el ejido municipal, las aéreas sujetas a legislación, regulación o control que se fijan en la Carta Orgánica Municipal, y fuera de ellas cuando existan razones que justifiquen dicha intervención. Paralelamente, el domicilio legal del IMV queda fijado en el ámbito del Palacio Municipal.

Más allá de esto, el IMV cuenta con facultades para establecer su estructura operativa en otro lugar, o cambiarlo si se considera oportuno, dentro del ámbito de la ciudad de Villa María y con previa conformidad del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM). Actualmente las instalaciones del IMV se encuentran ubicadas en la calle Mendoza N° 852, de la ciudad de Villa María (Código Postal 5900), donde cuenta con un edificio colindante al Palacio Municipal e independiente del mismo. Este edificio está integrado por las oficinas que componen las distintas áreas del IMV. De este modo, para la realización de nuestro proyecto, el espacio físico existente puede utilizarse para el desarrollo de las distintas actividades programadas. En consecuencia, considerando la magnitud del espacio, se encuentran disponibles oficinas en las cuales se podrá trabajar, satisfaciendo así la necesidad de espacio físico en donde funcionar, evitando el alquiler del mismo.

El IMV se constituyó con los siguientes objetivos:

OBJETIVOS GENERALES:

- Coordinar acciones de crecimiento urbano y fijar políticas habitacionales.
- Confeccionar un programa de crecimiento habitacional para Villa María.

- Promover la obtención de financiamiento para dicho fin y atender todas las cuestiones técnicas que requiera la realización de dicho programa.
- Desarrollar, ejecutar, promocionar, asesorar y/o evaluar proyectos de desarrollo de infraestructura, servicios, equipamiento y ambientales.
- Organizar, instrumentar y armonizar los recursos disponibles y potenciales, económicos, tecnológicos y sociales de que se disponga.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Establecer un modelo de desarrollo y crecimiento sobre la base de pautas y criterios sustentados en investigaciones y estudios del tema y características urbanas de la ciudad de Villa María, coordinando su acción con el plan de desarrollo urbano municipal.
- Proponer, promover, desarrollar y ejecutar, trabajos y estudios sobre proyectos de desarrollo urbano; definir la localización y realizar el diseño urbano de los conjuntos habitacionales, su factibilidad de servicios, características topográficas, obras de infraestructura existentes y requeridas, trazados, equipamientos, etc. Realizando y/o evaluando proyectos en particular cuando fuese necesario y asesorar sobre estos; desarrollar y ejecutar por cuenta propia, en coordinación con terceros o directamente a través de terceros obras de infraestructura urbana.
- Colaborar con la creación y desarrollo del Banco de Tierra Municipal.
- Formular, instrumentar, ejecutar, administrar, evaluar y fiscalizar: planes y proyectos de viviendas en el territorio de su jurisdicción y competencia, priorizando aquellos destinados a grupos familiares de bajos ingresos. Además organizar, instrumentar y armonizar los recursos disponibles y potenciales, económicos, tecnológicos y sociales de que se disponga, a los fines materializar los proyectos.
- Actuar como Unidad Ejecutora (UE) de todos los acuerdos celebrados o que se celebren con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco



Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Organismos Bilaterales de Crédito tales como GTZ, FASEP, USAID, CIDA, etc. la Corporación Andina de Fomento (CAF), Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, los Estados Nacional y Provincial y toda otra entidad pública o privada provincial, nacional o internacional que tengan por objeto el cumplimiento de los objetivos generales previstos para el IMV, en los términos y con las atribuciones y obligaciones que surjan de dichos acuerdos, programas o proyectos y sus documentos anexos.

Como podemos observar, en el segundo objetivo específico, queda de manifiesto que el Instituto se encuentra habilitado para ejecutar obras por medio de terceros. Este punto, resulta fundamental para nuestra intervención, considerando que las obras vinculadas con la transformación de suelo rural en suelo urbanizado estarán a cargo del equipo del IMV, aunque la ejecución de las mismas será por medio de un subcontratista.

De modo análogo, las funciones del IMV son las siguientes:

- Capacitar a grupos en aspectos de autodiagnóstico, planificación participativa y ejecución de obras para la construcción de viviendas.
  
- Adecuar las soluciones habitacionales a las necesidades y prioridades, pautas culturales y valores de cada grupo.

En consecuencia, podemos vislumbrar que los objetivos propios del IMV resultan funcionales a los objetivos de nuestro proyecto ya que, tanto explícita como implícitamente, coinciden de manera sólida. A raíz de ello, nuestra intervención se encuentra en sintonía con los fines del IMV, determinando que los recursos propios de este puedan ser capitalizados para el proyecto.

#### **Instalaciones/recursos**

En cuanto al patrimonio del Instituto, el mismo está integrado con los bienes que le asigna la Municipalidad de Villa María en el acto de constitución del mismo, con los que le asigne en el futuro, las tierras ingresadas al patrimonio municipal destinadas a la construcción de viviendas, y el equipamiento en general destinados al IMV para el logro de sus objetivos. Los bienes de naturaleza durables, que en el ejercicio de sus funciones puede ir adquiriendo el IMV, deben ser inventariados inmediatamente en el IMV, como pertenecientes a su patrimonio. En caso de liquidarse por cualquier motivo, los bienes pasan al patrimonio de la Municipalidad de Villa María.

En este sentido, el patrimonio del IMV se encuentra compuesto de la siguiente forma:

- Bienes que por cualquier concepto adquiera en el futuro.
- Por donaciones y legados que le hicieren.
- Por la recuperación de sus inversiones y los intereses, reajustes, rentas, dividendos, utilidades e ingresos de todo tipo provenientes de las inversiones de sus propios fondos o de los que administre y que produzcan la realización y uso de sus servicios y bienes.
- Por los subsidios que recibiere de organismos provinciales, nacionales o internacionales.

Teniendo en cuenta los recursos, aquellos necesarios para cubrir los gastos del Instituto provienen desde:

- Los créditos que se obtengan de Instituciones Internacionales, Nacionales, Provinciales, Públicas y/o Privadas.
- Los fondos de la Provincia dispuestos para la construcción de viviendas a través del Instituto Provincial de la Vivienda y de otros organismos o programas.
- Los ingresos por el arrendamiento y la venta de bienes.

- Los importes de las donaciones, contribuciones, legados, subsidios y subvenciones.
- Los que provengan de los recursos municipales que a tal efecto se dispongan a cuyo fin se deberá crear la partida presupuestaria pertinente.
- Las contribuciones que deben satisfacer los propietarios beneficiarios de las obras.
- Los ingresos que pueda percibir en razón de servicios técnicos y/o administrativos que preste a terceros, los que deberán ajustarse a lo normado en la Carta Orgánica Municipal.
- Las utilidades que arroje el ejercicio económico anual del IMV.

Adicionalmente, la Ordenanza N° 4.587 (disolución de empresa de gas por redes) establece que el patrimonio del IMV está formado por el treinta por ciento (30%) de los importes líquidos que se perciban por los créditos que le son transferidos. Por otra parte, la Provincia transfiere a Villa María, por formar parte del convenio celebrado en la Ordenanza N° 5.289, la suma equivalente al tres por ciento (3%) del producido bruto que obtiene el concesionario de las máquinas de juegos instaladas en cada localidad. Este pago se hace mensualmente a través de la Agencia Córdoba Solidaria Sociedad del Estado. A su vez, el DEM de Villa María destina el noventa y dos por ciento (92%) de los fondos coparticipados del canon mencionado al IMV, para afectarlos a la construcción de viviendas para familias carenciadas. Además, el Municipio de Villa María transfiere, mensualmente al IMV, el cobro y el seguro correspondiente a las cuotas del Plan Federal “400 Viviendas”. Recordemos que todas las transferencias mencionadas se realizan por decreto y están orientadas a cumplimentar los fines para los que se creó el IMV. También, el IMV, obtiene recursos provenientes del cobro que realiza de las inscripciones abiertas para acceder a los planes habitacionales.

Por otra parte, el Instituto debe preparar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Gastos y Cálculos de Recursos para que el mismo sea incorporado al Proyecto General de la Municipalidad y al plan de obras en ejecución y a ejecutar en el ejercicio respectivo que sean de su competencia. En este sentido, el presupuesto general de gastos fijado para el año 2014, fue de *PESOS QUINCE MILLONES NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SIETE* (\$ 15.092.607,00), integrado por las erogaciones mencionadas en el párrafo precedente.

Por último, el IMV posee bienes de uso por un total de *PESOS NOVENTA Y TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS* (\$93.787,48). Los mismos, se componen de herramientas varias, muebles y útiles, equipos de computación y sistemas informáticos.

Consecuentemente, el IMV posee recursos necesarios para afrontar los gastos relativos al proyecto planteado. Es decir, el equipamiento (bienes de uso) con el que cuenta podrá ser utilizado en las tareas propias de la intervención, sin la necesidad de incurrir en gastos para adquirir los mismos.

#### **Estructura orgánica/ procedimientos**

La administración del IMV está a cargo de un Directorio integrado por un Presidente y un Vicepresidente rentados, dos Vocales designados por el DEM, y un vocal concejal designado por el Concejo Deliberante a propuesta de los bloques de la oposición.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente, ambos con rango político designado por el DEM, son quienes ejecutan las decisiones del Directorio. Paralelamente, la estructura del personal técnico, administrativo y otros depende del Presidente del Directorio, a los efectos de cumplir con los objetivos y funciones mencionadas para el IMV.

El organigrama funcional de la repartición es elaborado por el Presidente del Directorio con previa aprobación del DEM. Sobre el personal que compone el IMV, el mismo está integrado por 17 personas que, sumadas al Presidente y Vicepresidente, conforman un equipo con un total de 19 miembros. Los mismos, están distribuidos en las áreas contable, mesa de entrada y

administración, técnica, legal y en la Dirección de Políticas Sociales y Habitacionales, creada en el año 2013, a partir de la jerarquización del Instituto, según las Ordenanzas N° 6.675 y N° 6.652.

Consiguientemente, el personal que integra la institución cuenta con los perfiles profesionales aptos para materializar nuestra intervención. Así, los recursos humanos del IMV podrán llevar a cabo las tareas necesarias, determinando que la necesidad de incorporación de personal externo a la organización sea prácticamente nula.

Por otro lado, a los fines del cumplimiento de sus objetivos, el IMV tiene plena capacidad jurídica y económica para realizar todos los actos que sean necesarios, en la forma y el modo que establece la ordenanza que lo creó, las que en el futuro se sancionen, las que estén en vigencia, y la Carta Orgánica de la ciudad de Villa María.

De este modo, entre las facultades y obligaciones del IMV, destacamos que el mismo puede requerir al DEM que derive tareas y responsabilidades a las distintas áreas del municipio o dependencias municipales que, ejerciendo actividades equivalentes, permitan la realización de tareas propias de los objetivos de esta, cuando las circunstancias lo recomienden. El IMV, por razones de economía y/o celeridad, puede delegar tareas en otros organismos públicos o privados, conservando la facultad de control del mismo.

Otras facultades y obligaciones del IMV son las siguientes:

- Promover, coordinar desarrollar y ejecutar con las entidades que corresponda la realización de obras de infraestructura y equipamiento urbano que competan a los fines y objetivos de la ordenanza que lo creó.
  
- Administrar los recursos financieros propios o asignados y los bienes que utilice para la realización de sus objetivos.

- Coordinar y convenir, celebrar convenios o contratos con la Nación, la Provincia, otras Municipalidades, Universidades, Organismos Gubernamentales y no Gubernamentales, entes de Cooperación Técnica, Instituciones Privadas y Públicas en general y todo otro organismo con el que la actividad que se implemente se pudiere mejorar y/o lograr beneficios y aportes para la programación, financiación y ejecución de planes de viviendas, crecimiento y desarrollo urbano.
  
- Tramitar créditos de toda índole con la aprobación del Departamento Ejecutivo Municipal y del Concejo Deliberante con Instituciones y/o entidades nacionales, provinciales mixtas o privadas o de crédito internacional, con destino a sus fines, atendiendo disposiciones que al respecto señala la Carta Orgánica de la Ciudad.
  
- Concretar con el Gobierno Nacional, con la Provincia de Córdoba, con Organismos Internacionales públicas o privadas, la implementación de un régimen permanente de asistencia técnica, cooperación y descentralización financiera, que posibilite la potenciación de toda capacidad de ejecución de los programas de tierra y vivienda y de la realización de obras de infraestructura básica por parte del municipio.

Concluyendo, las características, estructura, atribuciones y objetivos del IMV, resultan compatibles y funcionales al proyecto en cuestión. En otras palabras, los fines para los que fue creada la institución determinan que los recursos con los que cuenta estén orientados a generar soluciones habitacionales. Precisamente, nuestra propuesta de intervención busca generar una solución de ese tipo, por lo tanto, una proporción considerable de los recursos humanos, materiales y financieros del IMV, resultan útiles para aplicar el Reajuste de Terrenos. Finalmente, destacamos las facultades del Instituto para celebrar acuerdos con organismos públicos o privados provinciales, nacionales o internacionales.

## **FINALIDAD**

La finalidad del presente proyecto consiste en **contribuir con la disminución del déficit cuantitativo de viviendas en la ciudad de Villa María**. En este sentido, la finalidad planteada a largo plazo, se logrará materializar a través de la ocurrencia de una serie de acciones complementarias a nuestra intervención. Es decir, la producción de suelo urbanizado, a través de la implementación del Reajuste de Terrenos, permitirá ampliar la oferta de un insumo clave para el acceso a la vivienda.

Este incremento en la oferta de suelo urbanizado debería, a su vez, generar una reducción en su precio, favoreciendo el acceso al mismo y, como consecuencia de ello, la posesión de los títulos de propiedad del suelo.

Estos títulos facilitarían el acceso al financiamiento para la construcción de viviendas sobre los lotes producidos, lo que daría lugar a un incremento del número de viviendas construidas y, como consecuencia de ello, a una reducción del faltante natural de las mismas, lo que repercutirá en la disminución del déficit cuantitativo de viviendas en la localidad.

Finalmente, evidenciamos que, si bien este esquema tiene implicancia directa con la generación y gestión del suelo urbanizado, es capaz de brindar<sup>19</sup> aportes vinculados con el acceso a la vivienda. Esto, ocurre en un contexto donde, desde el punto de vista de la producción de viviendas para sectores con bajos y medios niveles de ingreso, el mercado no logra resolver este problema clave para el desarrollo en la ciudad, lo que lleva a que los gobiernos locales enfrenten una fuerte demanda para facilitar el acceso al suelo urbanizado para los sectores mencionados.

Es conveniente aclarar que, en realidad, existen diversos factores<sup>20</sup> que impiden u obstaculizan el acceso al suelo urbanizado. En consecuencia, no desconocemos la necesidad de avanzar en otros proyectos complementarios que permitan lograr la finalidad planteada.

---

<sup>19</sup>En el largo plazo.

<sup>20</sup>Por fuera de los mecanismos de mercado.

## **PROPÓSITO**

El propósito del proyecto consiste en **favorecer el acceso al suelo urbanizado, mediante la aplicación del Reajuste de Terrenos, en el Barrio La Calera de la ciudad de Villa María**. Esta solución habitacional proporciona, mediante la gestión asociada público/privada, una mejora en las intervenciones del gobierno local, como así también en la participación del sector privado en el desarrollo urbano.

En consecuencia, el Reajuste de Terrenos se concibe como un mecanismo destinado a proveer y gestionar suelo urbanizado, pero también útil para financiar las obras de infraestructura que permiten incorporar suelo para la vida urbana.

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

## **COMPONENTES**

Para llevar adelante el mencionado esquema, es necesario tener en cuenta los siguientes componentes<sup>21</sup>:

### **1. Suelo baldío adquirido**

Lote de 30 Ha, en estado baldío, obtenido por medio del acuerdo entre actores públicos y privados. Período de desarrollo del componente: 20 días.

*Actividades previstas:*

- Elaboración del convenio que legitimará el acuerdo
- Firma del convenio entre los actores público y privado

---

<sup>21</sup> Los componentes a los que hacemos mención, son redactados como si ya hubiesen sido realizados, ya que la metodología de Marco Lógico así lo plantea.



- Sanción de la ordenanza que ratifica el acuerdo

Dado que todo proyecto debe contar con una localización concreta al momento de planificarse, este componente implica la formalización de un acuerdo previo, entre el gobierno local y un actor privado, con la finalidad de asegurar el predio en donde se llevará a cabo la intervención.

En virtud de esto, de acuerdo con la naturaleza del Reajuste de Terrenos, la adquisición del suelo baldío, en donde se realizará la urbanización, forma parte del proyecto, tal cual lo ponen de manifiesto las experiencias internacionales en las cuales se ha replicado el mecanismo.

En nuestro caso, considerando que la localización del proyecto debe estar definida antes del comienzo del mismo, optamos por una alternativa que satisfaga esta condición y, al mismo tiempo, no altere de modo significativo los atributos del esquema original.

Las actividades planificadas para este componente buscan incluir al sector privado como un socio estratégico para el desarrollo urbano, reduciendo la cantidad necesaria de recursos monetarios que demanda el proyecto. Para ello, el convenio entre el municipio y dueño de la tierra es el elemento clave para fundar el acuerdo.

Asimismo, es válido aclarar que las acciones de identificación y selección del predio, mediante un estudio de viabilidad, ya fueron realizadas por parte del equipo del IMV.

Es decir, se realizó la búsqueda de un predio, ubicado próximo a la trama urbana y dentro de los límites del ejido municipal, donde se evaluaron las características de los distintos lotes identificados en la búsqueda, para determinar aquel cuya condiciones fueran las más favorables para urbanizarlo.

Se analizó, en este punto, la situación legal, dominial, técnica, económica y política de cada uno de los lotes identificados como candidatos, para luego seleccionar el predio más apto a los fines del presente proyecto.

En base a esto, se diagramó la urbanización y fue presentada al titular del lote, quien manifestó interés en formar parte del proyecto. De esta manera, quedó

pendiente la formalización del acuerdo, razón por la cual incluimos, en este componente, las actividades relacionadas con el mismo.

Recordemos que las actividades, para este punto, abarcan elaborar el convenio, y la firma del mismo entre el titular del lote baldío y el Intendente Municipal, donde el actor privado se compromete a transferir al dominio público municipal el lote en el cual se llevará a cabo el proyecto (dación en pago) y el Municipio, luego de urbanizar las tierras, a transferirle (a su cargo) al titular original, lotes urbanizados (a elección de este) en cantidad equivalente al valor que apporto en suelo baldío. Finalmente, se debe sancionar la ordenanza que ratifique el convenio. Para ello, es necesario realizar el proyecto de ordenanza y enviarlo al Concejo Deliberante, para su tratamiento y posterior aprobación. De este modo, logramos obtener el suelo necesario para materializar el proyecto, señalando que el titular del mismo estaría de acuerdo en cederlo al gobierno local y formar parte del proyecto.

## **2. Comisión de adjudicatarios constituida**

Número de beneficiarios<sup>22</sup>, nucleados y organizados, en el órgano participativo del proyecto. Período de desarrollo del componente: 54 días.

*Actividades previstas:*

- Legitimación de los adjudicatarios
- Precisión de los adjudicatarios concretos que tendrá el proyecto
- Formalización del órgano participativo y consultivo del proyecto

En el presente componente, las actividades han sido planificadas en función de organizar la participación de los beneficiarios en el proyecto. Para ello, debemos tener en cuenta que estos surgieron de un proceso de selección previo que consistió en la realización de un sorteo.

Del total de parcelas producidas (550), estimamos que 500 estarán disponibles para los beneficiarios, ya que algunas deberán estar reservadas para retribuir al titular original del predio baldío su participación en el proyecto. A raíz de

---

<sup>22</sup>En este caso el número máximo de personas que integrarán la comisión es de 10 y un mínimo de 3.

esto, la cantidad de parcelas disponibles para beneficiarios es insuficiente para cubrir el universo de la demanda habitacional existente en Villa María. Por este motivo, optamos por realizar, previo al proyecto, un sorteo para seleccionar a los futuros beneficiarios.

En el sorteo participaron aquellos inscriptos en el RUYP, que cumplían con las condiciones necesarias<sup>23</sup>, permitiendo que la cantidad de personas seleccionadas equivalga a la cantidad de lotes por producir. De este modo, la primera actividad, planteada para este componente, implica legitimar a aquellos beneficiados por el sorteo, para determinar los adjudicatarios concretos de nuestra intervención. Es decir, en el sorteo resultaron ganadores 550 personas, previendo que 50 adquieran el carácter de suplentes. Esta situación se relaciona con la necesidad de revalidar la documentación exigida.

Recordemos que, para acceder al sorteo, las personas debían estar previamente inscriptas en el RUYP de la demanda habitacional, presentando la documentación formal requerida. En este sentido, legitimar a los adjudicatarios significa convocar a los ganadores del sorteo para verificar y corroborar la información presentada en carácter de declaración jurada.

Asimismo, la convocatoria será efectuada mediante llamados telefónicos personales a cada uno de los beneficiarios, y en la misma se indicarán los requisitos para acceder a los lotes. Luego de esta aclaración, las personas cuya situación los habilite como beneficiarios, estarán en condiciones de firmar un contrato que establezca la conformidad para ser parte del proyecto. De esta manera, la siguiente actividad consiste en precisar los adjudicatarios concretos que tendrá el proyecto. Aquí, deberemos confeccionar el listado final de adjudicatarios, elevarlo y publicarlo.

Ahora bien, luego de legitimar los adjudicatarios, determinando los participantes concretos de la intervención, el paso siguiente implica formalizar el órgano participativo y consultivo del proyecto. En otras palabras, el proceso de urbanización adquiere un carácter participativo, abriendo el juego para que los futuros residentes del lugar tengan implicancia en la creación del mismo. De

---

<sup>23</sup> Ver punto referido a beneficiarios directos.

este modo, está previsto constituir<sup>24</sup> una comisión integrada por adjudicatarios, para fortalecer esta participación. A raíz de ello, las actividades implican convocar a los adjudicatarios mediante llamados telefónicos y correo electrónico, para efectuar una asamblea donde se presente la propuesta de participación y puedan seleccionarse los miembros de la comisión. Posteriormente, la comisión debe ser formalizada y deberá contar con un reglamento interno, el cual refleje el alcance, los derechos y las obligaciones, a las que estará sujeta la participación de los adjudicatarios.

### **3. Urbanización ejecutada**

En este componente hacemos referencia a las obras que, según la legislación vigente, deben realizarse en la urbanización. Los 550 lotes deben contar con infraestructura, servicios y equipamientos, admitiendo la participación de los adjudicatarios. Período de desarrollo del componente: 177 días.

*Actividades previstas:*

- Obtener la licencia ambiental
- Preparar y cumplimentar los requisitos previos para el fraccionamiento
- Ejecutar las obras civiles y de infraestructura

En este componente, las actividades se relacionan con la materialización de las obras de infraestructura sobre el suelo baldío. Esta situación, deriva de que el Reajuste de Terrenos constituye un mecanismo tendiente a urbanizar suelo con uso rural. En este sentido, es necesario cumplimentar con la normativa, en función de dotar a la urbanización con el equipamiento y la infraestructura exigida para su habilitación.

Por lo tanto, la primera actividad demanda cumplimentar los requisitos previos para llevar a cabo el fraccionamiento. Esto, abarca la realización de los planos definitivos, con la memoria descriptiva, y la obtención de los informes desde las reparticiones técnicas provinciales. De esta manera, será posible iniciar el trámite de visado en el Municipio, en pos de solicitar la aprobación del loteo.

---

<sup>24</sup> Los detalles de las actividades planteadas para esto, se encuentran desarrollados en el punto referido a métodos y técnicas.

Seguidamente, la ejecución de las obras será efectuada mediante el proceso de subcontratación. Es decir, desde el IMV se llamará a licitación, convocando a las empresas cuya situación las habilite a constituirse como contratistas del municipio. En este sentido, de acuerdo a la magnitud de la obra, nuestro equipo realizará la supervisión y el control en el avance de esta, emitiendo las certificaciones correspondientes para los contratistas. Consecuentemente, las obras de infraestructura serán ejecutadas por medio de una empresa externa a la organización que implementa el proyecto. Sin embargo, el IMV será responsable de elaborar el contrato de locación de obra y tutelar el mismo, manteniendo un constante y permanente control durante todo el periodo que duren las labores en el predio. Asimismo, la comisión de adjudicatarios participará en el seguimiento de los avances, teniendo implicancia en la producción colectiva del hábitat social.

#### **4. Parcelas adjudicadas a los participantes del proyecto**

Este componente está referido a la adjudicación de las parcelas urbanizadas, en base al acuerdo entre el municipio y el titular original del lote, transferidas al actor privado y la escrituración del resto de las parcelas, según la Ley Provincial de Escrituración Gratuita N° 9.811. Período de desarrollo del componente: 355 días.

*Actividades previstas:*

- Legalizar el loteo
- Transferir a nombre del titular original del predio los lotes acordados según su participación en el proyecto
- Transferir a nombre de los adjudicatarios las parcelas correspondientes

Estas actividades deberán desarrollarse luego de concluir las obras civiles y de infraestructura, comenzando por la legalización del loteo.

Para ello, las actividades incluyen la verificación de la documentación, planos e información correspondiente, para poder constituir y presentar los expedientes correspondientes, debido a que estos expedientes serán requeridos para la

aprobación de la urbanización, por parte de los organismos locales y provinciales.

Al mismo tiempo, los expedientes serán confeccionados en base a la información técnica necesaria para gestionar el visado de la urbanización. Posteriormente, las parcelas podrán transferirse al titular original del lote baldío, conforme a lo establecido en el convenio inicial. Aquí, las tareas implican la realización y verificación de las escrituras traslativas de dominio, con la correspondiente firma. En consecuencia, el actor privado recibirá los terrenos acordados.

Finalmente, estarán dadas las condiciones para gestionar la tenencia de los lotes y conceder, a los adjudicatarios, el beneficio de la escrituración gratuita. Estas actividades consisten en la transferencia de parcelas hacia los beneficiarios<sup>25</sup>. Sin embargo, el procedimiento de escrituración para ello no será convencional.

Lo que está previsto en esta instancia, es llevar adelante la escrituración de los lotes bajo los términos de la Ley Provincial 9.811. Por lo tanto, será puesto en marcha un espacio permanente de asesoramiento, gestión y acompañamiento, a disposición de los adjudicatarios. De esta manera, se realizará la confección de los expedientes, velando por el cumplimiento de los requisitos exigidos. Esto, incluye la elaboración y firma de los contratos de compra-venta, como también el control, remisión y seguimiento de los expedientes. Para ello, está planteado el manejo de la información necesaria, en carpetas físicas e individuales para cada familia.

En cuanto al espacio de asesoramiento y acompañamiento, previsto para los adjudicatarios, servirá para verificar la documentación. En este sentido, si existiesen incongruencias en los documentos, se orientará a los beneficiarios buscando contribuir con el cumplimiento, en tiempo y forma, de las formalidades sujetas al procedimiento. En consecuencia, hasta tanto culmine la

---

<sup>25</sup> Que hayan solicitado la escrituración, cancelado el 25% del costo total del lote y conformado la garantía hipotecaria por el saldo del precio restante.

transferencia de las parcelas, desde el IMV, funcionará el espacio<sup>26</sup> en forma permanente y continua, brindando un sostenido apoyo a las familias.

## **BENEFICIARIOS**

### **- Directos (inmediatos)**

Se consideran como beneficiarios directos de este proyecto, a un grupo de personas seleccionadas del listado denominado “Tu terreno, tu casa”. Este listado, se encuentra en la órbita del RUYP.

Recordemos que el RUYP reúne aquellas personas que deciden anotarse para acceder a una vivienda, debiendo constatar, en el Documento Nacional de Identidad, el domicilio en la localidad de Villa María con un mínimo de tres años de antigüedad. Al mismo tiempo, no deben ser adjudicatarios de viviendas financiadas por el Estado, como tampoco titulares dominiales o poseedores legales de bienes inmuebles dentro de la provincia de Córdoba, límite que también rige para los miembros del grupo familiar.

Adicionalmente, los requisitos exigidos, para inscribirse en el RUYP, implican contar con un informe sociofamiliar, producto de entrevistas con profesionales en Trabajo Social contratados a tal efecto, provistos por el IMV o por alguna Secretaría del DEM.

El registro denominado “Tu Terreno, Tu Casa”, fue puesto en marcha para inscribir a aquellas personas que pretenden acceder a un lote urbanizado. En consecuencia, los requisitos para acceder al mismo coinciden con los mencionados en los párrafos anteriores y, por ende, los beneficiarios directos de nuestro proyecto serán 500 personas que residen en distintos barrios<sup>27</sup> de la ciudad de Villa María y no cuentan con bienes inmuebles a su nombre.

En este sentido, las 500 personas son de nacionalidad Argentina. De estas, el 4% posee certificado de discapacidad, mientras que el 38% tiene constituido un grupo familiar, acreditando legalmente el vínculo entre sus miembros.

---

<sup>26</sup> Los detalles de estos acompañamientos sociales se encuentran desarrollados en el punto referido a Métodos y Técnicas.

<sup>27</sup> Cubiertos con los servicios básicos de infraestructura.

Asimismo, el 6% de esos grupos familiares, se encuentran compuestos por más de 4 miembros.

Por otro lado, el 99% de las personas acreditaron percibir ingresos, desde alguna actividad laboral, habiendo un 84% de personas cuyo ingreso llega hasta los \$9.000 mensuales y un 14% de personas cuyo ingreso supera los \$9.000 mensuales, mientras que el 1% de ellas no percibe ingresos de ningún tipo y se encuentra en situación de desocupación.

En este punto, debemos considerar que las 500 personas resultan de un proceso de selección, ya que el total de inscriptos en el registro “Tu terreno, tu casa”, supera ampliamente esta cifra. Sin embargo, de acuerdo con el alcance del proyecto, fue necesario efectuar un sorteo para determinar un número de beneficiarios acorde con la cantidad de lotes a producir. Desde este punto de vista, una vez presentada en tiempo y forma<sup>28</sup> la documentación solicitada<sup>29</sup>, los inscriptos en el registro obtuvieron un número de expediente con una copia certificada del mismo. Situación que habilitó a 3575 personas para participar del sorteo. A raíz de ello, 550 personas han sido beneficiadas por el sorteo señalado. No obstante, la documentación presentada por los seleccionados deberá ser revalidada. Por esta razón, 50 personas participan en carácter de suplentes, en caso que alguno de los 500 beneficiarios no cumpla con los requisitos exigidos. Bajo estas circunstancias, el IMV podrá evaluar si los postulantes reúnen las condiciones establecidas<sup>30</sup> para acceder a los beneficios del proyecto y participar activamente en este.

Finalmente, podemos destacar que, del total de las 500 familias, el 63% se encuentra alquilando una vivienda, el 9% se encuentra ocupando una vivienda gratuitamente, el 25% vive en la casa de sus padres y poco más del 1% habita una propiedad que se encuentra en proceso de sucesión.

---

<sup>28</sup> Con carácter de Declaración Jurada.

<sup>29</sup>- Fotocopia del Documento Nacional de Identidad del titular y de todo el grupo familiar (primera y segunda hoja, junto con la hoja que constata el cambio de domicilio aunque no hubiera realizado alguno).

- Fotocopia de Libreta de Familia, Acta de Matrimonio, o certificado de convivencia (convivencia comprobada con 5 años de antigüedad)

- Fotocopia de los últimos 3 recibos de sueldo; últimos 3 tickets de pago del monotributo; constancia de inscripción en la Administración Federal de Ingresos Públicos; certificación legalizada de ingresos de los últimos 6 meses; fotocopia de los últimos 3 recibos de jubilación y/o pensión o comprobante de cobro de la Asignación Universal por Hijo; según corresponda en cada caso.

- Fotocopia de certificado de Discapacidad.

<sup>30</sup> Aquí se controla, adicionalmente, que el adjudicatario acredite “libre disponibilidad” de al menos el 35% de su ingreso para destinarlo al pago de las cuotas. Ese ingreso no deberá superar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias, para la cuarta categoría del trabajador soltero, ni ser menores al Salario Mínimo, Vital y Móvil.



#### - **Indirectos (finales)**

Se consideran como beneficiarios indirectos de este proyecto, a un grupo de personas que poseen tierras ubicadas en las zonas adyacentes al lugar en donde se realizará la urbanización. Teniendo en cuenta que el proyecto convierte tierras rurales en suelo urbanizado, el mismo se localiza entre la trama urbana y los límites del ejido municipal. Estas áreas están compuestas por lotes que, en su mayoría, se encuentran en un estado baldío y son utilizadas frecuentemente para uso rural. De esta manera, urbanizar un sector con estas características, revaloriza los lotes colindantes a la zona, ya que estos reciben una externalidad positiva como consecuencia de la plusvalía generada por la obra pública.

Por otra parte, los beneficios indirectos se extienden hacia las entidades bancarias y financieras radicadas en la localidad, quienes pueden incrementar el caudal de sus clientes. La razón para que esto ocurra es que el suelo urbanizado, generado a partir del proyecto, estará disponible para familias que, en principio, no cuentan con una vivienda. De este modo, luego de acceder al título de propiedad formal, estas familias se encuentran en condiciones de acceder al financiamiento para construir su propia casa. Estas acciones, incrementan las solicitudes de créditos y movilizan los flujos de dinero que los financistas disponen para ofrecer.

Finalmente, los contratistas que ejecutarán las obras de infraestructura y los proveedores de materiales para la construcción, también reciben un beneficio. En este sentido, la ejecución del proyecto incrementa las probabilidades de que presten bienes y servicios para el mismo. En este punto, no debemos olvidar a los comerciantes de menor escala, que suministran insumos para la construcción en general, como tampoco a los trabajadores de la construcción. Estos actores multiplican, del mismo modo, las oportunidades laborales y de negocio en un contexto donde la generación de suelo urbanizado dinamiza al sector constructivo.

### **LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO**

#### - **Macro localización**

La ciudad de Villa María forma, junto con la ciudad de Villa Nueva, el tercer centro urbano de la Provincia de Córdoba (República Argentina).

**Imagen N° 1: plano de localización del conglomerado Villa María-Villa Nueva**



Fuente: Sánchez, M. E (2010-2011)

Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, este centro urbano tiene 99.368 habitantes (alrededor del 80% corresponden a la ciudad de Villa María, que cuenta con 80.006 habitantes, mientras que la ciudad de Villa Nueva posee 19.362 habitantes).

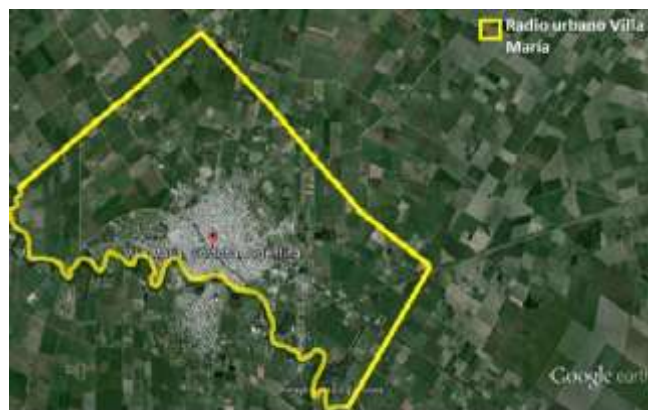
Sobre el área comprendida dentro de un radio de 60 a 80 kilómetros, con centro en Villa María-Villa Nueva, se encuentran alrededor de 60 localidades (situadas fundamentalmente sobre los principales ejes viales), de las cuales cerca del 70% no superan los 5.000 habitantes. Esta situación permite considerar a muchas de esas localidades como integrantes del “hinterland” o “área de influencia” del conglomerado Villa María-Villa Nueva<sup>31</sup>.

<sup>31</sup>En diversos trabajos realizados se define a la zona de Villa María como una región homogénea, representada por un polígono irregular, con un eje central un poco más alargado de norte a sur, de aproximadamente unos 200 kilómetros de extensión, y uno transversal, de este a oeste, de unos 170 kilómetros de longitud. La región fue reconocida como tal por organismos de planificación nacionales y provinciales, en base a una historia común; a un asentamiento producto de corrientes migratorias europeas, sobre todo del Piamonte italiano, que desplazaron a la población nativa; a características geográficas y sistemas productivos comunes; sistemas de transportes, comercio y finanzas, que atienden ese espacio territorial desde Villa María. En suma, se trata de una zona con identidad propia, que corresponde a una de las regiones homogéneas que tiene el país (Bressan, 2001).

- Micro localización

Con el objetivo de identificar una zona apta a los fines del proyecto y que, al mismo tiempo, resultara coherente con el crecimiento de la ciudad, indagamos en el Área de Planeamiento Urbano, del gobierno local, acerca de la existencia de un plan director, en el cual se definan las zonas de crecimiento futuro de la ciudad. Esta búsqueda puso de manifiesto la ausencia de un plan estratégico que guíe la expansión de la ciudad. Lo que advertimos, en la ciudad de Villa María, es que la misma cuenta, dentro del ejido urbano, con una multiplicidad de áreas dentro de las cuales se podrían llevar a cabo fraccionamientos o loteos. La siguiente imagen muestra el ejido urbano de Villa María:

***Imagen N° 2: radio urbano correspondiente a la ciudad de Villa María***



Fuente: elaboración propia<sup>32</sup> en base al Código de Edificación Municipal.

Igualmente, y ante la ausencia de un plan director sobre el crecimiento urbano, la normativa de usos del suelo, determina que las zonas denominadas R2 serían aquellas que, en principio, presentan las condiciones para admitir nuevos fraccionamientos o loteos. Estas zonas, junto con otras propicias para ser urbanizadas, son indicadas en la siguiente imagen:

***Imagen N° 3: zonas recomendadas para ampliar la planta urbana en la ciudad de Villa María***

---

<sup>32</sup> Imagen original descargada desde Google Earth. Obtenido en red mundial noviembre de 2012.



Fuente: elaboración propia<sup>33</sup> en base al Código de Edificación Municipal.

Existe, en la literatura especializada, una discusión en torno al mejor modelo de crecimiento para las ciudades, por expansión o por densificación. En este sentido, Salazar Ferro señala que “En el debate actual se ha generalizado la idea de que el crecimiento urbano que adoptaron muchas ciudades en América Latina, es muy costoso e inapropiado y que, por lo tanto debe privilegiarse la densificación” (2001:22).

La crítica al modelo expansivo destaca los siguientes puntos:

- Que el crecimiento expansivo no ha podido solucionar los problemas críticos de vivienda.
- Que es costoso para la dotación del transporte y las infraestructuras.
- Que se afecta el medio ambiente.
- Que se está construyendo una periferia habitacional, sin condiciones adecuadas para la vida urbana (espacios cualificados, equipamientos, empleo), aumentando el marcado desequilibrio del territorio urbano (empleo al centro cada vez más concentrado, que expulsa habitantes y periferia residencial, cada vez más lejana). (Salazar Ferro, 2001: 22)

A raíz de estas críticas, como alternativa al crecimiento expansivo, se propone densificar las distintas áreas ubicadas en las partes centrales de la ciudad. Sin embargo, Salazar Ferro (2001) señala que, a raíz de las ventajas y desventajas que presenta cada modelo, los urbanistas concluyeron el debate de manera

---

<sup>33</sup> Imagen original descargada desde Google Earth. Obtenido en red mundial noviembre de 2012.

salomónica: “la ciudad deberá densificarse en su centro, pero debe crecer con barrios unifamiliares en su periferia” (Salazar Ferro, 2001: 23).

Siguiendo este criterio, para la realización concreta de nuestro proyecto, hemos distinguido potencialmente un área de expansión que se encuentra en la periferia urbana. Además, considerando los objetivos y cualidades del proyecto, en las periferias se encuentran, eventualmente, aquellos lotes baldíos de uso rural tendientes a ser provistos con servicios para ampliar, de esta manera, la oferta de suelo urbanizado. La siguiente imagen muestra la localización del área seleccionada:

**Imagen N° 4: zona seleccionada para realizar el proyecto**



Fuente: elaboración propia<sup>34</sup>.

El área seleccionada cuenta con un total de 172,41 hectáreas o 1.724.100 metros cuadrados. Además, actualmente no registra deudas por incumplimiento en el pago del impuesto inmobiliario provincial. En cuanto a la clasificación catastral, determinada por la Dirección Provincial de Catastro, esta propiedad corresponde a una parcela urbana, ya que se encuentra ubicada dentro del radio urbano. Sin embargo, al tener 0,00 metros cuadrados de superficie con mejoras, se halla en un estado baldío.

El lote al cual hacemos alusión es el siguiente:

**Imagen N° 5: lote de uso rural en donde proponemos el Reajuste de Terrenos**

<sup>34</sup> Imagen original descargada desde Google Earth. Obtenido en red mundial noviembre de 2012.



Fuente: elaboración propia<sup>35</sup>.

Por otra parte, según la zonificación correspondiente a la Ordenanza N° 6402, la cual contempla el Código de Edificación Municipal, la superficie total del inmueble seleccionado forma parte de las Zonas R2, R4, R4E, Zonas Especiales y Zonas Suburbanas (ZSU). A pesar de esto, y en función de aplicar por primera vez el Reajuste de Terrenos, nos limitamos a elegir una fracción dentro del área identificada como potencial.

De esta manera, el área seleccionada cuenta con una superficie cercana a los 315.000 metros cuadrados y está ubicada, aproximadamente, a unos 2.000 metros de la plaza central de la ciudad.

En síntesis, como indicamos inicialmente, el área identificada posee una superficie total de 1.724.100 metros cuadrados. No obstante, nuestra propuesta se orienta a urbanizar una parte de la misma, la cual cuenta, aproximadamente, con 315.000 metros cuadrados de suelo. En base a estas medidas, e ilustrando lo expresado en las líneas anteriores, el polígono a donde se llevará a cabo el proyecto es el siguiente:

**ImágenN° 6: superficie de uso rural a urbanizar**



<sup>35</sup> Imagen original descargada desde Google Earth. Obtenido en red mundial noviembre de 2012.



Administrativamente, este lote se encuentra emplazado en la continuación del barrio “La Calera” (ex General Roca) ubicado al noroeste de la ciudad. En la actualidad, al no presentar un estado de urbanización, las calles que lo rodean no cuentan con nomenclatura oficial. No obstante, podemos advertir que, de acuerdo a la proyección del sistema vial local, la prolongación del Boulevard Italia y de la Avenida Buchardo se extenderá a la zona seleccionada para el proyecto, algo que hará posible una conexión fluida entre el nuevo núcleo urbano y el existente.

## **MÉTODOS Y TÉCNICAS**

Respecto a la inserción y participación de los beneficiarios en el proyecto, destacamos que el mismo podría dividirse en dos partes. Es decir, considerando el propósito del proyecto, expresado de la siguiente forma, “Se favoreció el acceso al suelo urbanizado, a través de la aplicación del Reajuste de Terrenos, en el barrio La Calera” las acciones se programan en dos sentidos. El primero, se orienta a la realización de actividades cuyos resultados desencadenan la aplicación del Reajuste de Terrenos, buscando facilitar, por medio de este, el acceso al suelo urbanizado. Esta etapa del proyecto, consiste en la parte “técnica” del mismo, puesto que las tareas pertinentes, para transformar suelo de uso rural en suelo urbanizado, indefectiblemente deben llevarse a cabo a través de profesionales vinculados con la temática. Razón por la cual, las tareas se planifican y ejecutan por medio de arquitectos, ingenieros y trabajadores de la construcción.

A pesar de esto, está previsto que los adjudicatarios constituyan una comisión, sin personería jurídica, y elijan sus representantes. De este modo, podrán participar en el seguimiento del avance de las obras, en el monitoreo del recupero de las cuotas y en la producción colectiva del hábitat social, en los aspectos referidos a la gestión de los equipamientos comunitarios y mobiliario

---

<sup>36</sup> Imagen original descargada desde Google Earth. Obtenido en red mundial noviembre de 2012.

urbano. Podrán tener implicancia en la denominación de espacios verdes, calles y plazas, entre otros, contribuyendo en todo lo que hace a la identidad del proyecto habitacional. A través de estas actividades, se manifiesta el aspecto “social” del proyecto, subordinando la parte técnica, a los fines de motivar y consolidar una activa participación de la gente en la intervención.

Precisamente, constituir la comisión que nuclea a los adjudicatarios en un órgano participativo y consultivo, abarca acciones referidas a la formalización de este. Tal como mencionamos en la descripción correspondiente al segundo componente, convocar a los beneficiarios determinados por sorteo previo, es la primera actividad, para poder legitimarlos de modo que, formalmente, los mismos participen del proyecto.

En este sentido, desde el IMV se realizarán llamados telefónicos a cada uno de los ganadores del sorteo, para comunicarles a los mismos que deben presentarse en el IMV y recibir la documentación que avale su condición de beneficiarios. Recordemos que, en esta instancia, se convocará a los 550 ganadores, dando prioridad a los primeros 500. Es decir, esto implica que una vez recopilada la documentación de los ganadores, del sorteo, se confeccionen las carpetas individuales y se realice un **análisis documental** de estas fuentes secundarias. De este modo, se podrán verificar y corroborar los datos presentados en carácter de declaración jurada, y determinar quienes califican para acceder a los beneficios del proyecto. En el caso que alguno de los primeros 500 no cumpliera con los requisitos exigidos, no participará del proyecto y dará lugar a los suplentes, respetando, siempre, el orden de prioridad obtenido por sorteo.

Luego de revalidar a los 500 beneficiarios, los mismos volverán ser convocados, mediante correo electrónico, para concurrir al IMV y participar de una **entrevista cerrada**, en la cual serán indicados los requisitos<sup>37</sup> para participar del proyecto. En esta instancia, las alternativas de respuestas estarán predeterminadas, y el beneficiario, que acepte los términos y condiciones, deberá firmar el contrato correspondiente, expresando su conformidad para

---

<sup>37</sup> Estos requisitos se encuentran aclarados en la descripción de los beneficiarios directos. Adicionalmente, podemos agregar que los lotes producidos buscan mitigar la especulación, por lo tanto, está previsto establecer un plazo de dos años en el cual los adjudicatarios deberán construir una vivienda allí y habitarla.



constituirse como adjudicatario. De este modo, se confeccionará el listado definitivo de adjudicatarios, el que será publicado por el IMV.

El paso siguiente, destinado a constituir la comisión, implica convocar a todos los adjudicatarios en un mismo lugar y tiempo, para realizar una asamblea. En este sentido, la convocatoria será efectuada mediante el envío de invitaciones formales<sup>38</sup>, a cada uno de los adjudicatarios asentados en el listado definitivo.

En cuanto a la asamblea, será para presentar la propuesta que contribuya a fortalecer la participación de los adjudicatarios en la intervención. Para ello, serán detallados, mediante una exposición oral del coordinador, las condiciones, derechos y deberes para aquellos interesados en formar parte del órgano participativo y consultivo. Esto implicará comunicar la cantidad de integrantes que tendrá la comisión, los temas en los cuales la comisión tendrá voz y voto, los temas en los cuales será órgano consultivo, como también aclarar que, los adjudicatarios, podrán participar en el armado del reglamento de funcionamiento de la comisión. Asimismo, se explicitará la frecuencia para las reuniones de la comisión y otras atribuciones de participación en el proyecto. Para ello, el esquema de participación en el proyecto, incluirá, adicionalmente, la presentación de alternativas referidas a procesos de urbanización participativos.

Luego de presentarse estos temas, se invitará a los presentes a manifestar su interés de formar parte de la comisión. Aquí, aclaramos que la misma podrá estar integrada por un máximo de diez adjudicatarios<sup>39</sup> y un mínimo de tres. Eventualmente, si la cantidad de adjudicatarios cuyo interés de integrar la comisión fuese mayor a diez, se otorgará un número a cada uno y, posteriormente, se efectuará un sorteo para determinar que los primeros diez números resultantes sean los beneficiados. Simultáneamente, si la cantidad de adjudicatarios que pretendan integrar la comisión, fuese menor a tres, se redeterminará el armado de la misma.

Una vez conformada la comisión, el paso siguiente consistirá en formalizar la misma. De esta manera, inmediatamente culmine el sorteo, la asamblea

---

<sup>38</sup>Por nota, con acuse de recibo.

<sup>39</sup>Esto deviene del volumen de personas que puede manejar el IMV.

celebrada será registrada en el acta de creación de la comisión, contando con la firma del coordinador del proyecto así como la firma de aquellos que la integren. Desde ese momento, la comisión quedará formalmente constituida y se podrá proceder a la elaboración de su reglamento interno, contando con la participación de los adjudicatarios. Igualmente, está previsto que la comisión funcione con libro de acta. En consecuencia, los representantes de los adjudicatarios quedarán legitimados, lográndose fortalecer, organizar y aumentar la inclusión de las personas en el proyecto.

Esta participación, como se indicó al inicio de este apartado, implica acompañar a la unidad coordinadora, fundamentalmente, en la supervisión de las obras, donde, si bien las mismas serán materializadas mediante subcontratación, la comisión de adjudicatarios podrá asistir al lugar y ser consultada por el equipo supervisor en cuestiones vinculadas con la identidad del proyecto.

Por lo tanto, la comisión tendrá las funciones de asesorar en pautas de planificación urbana, tendientes a la ejecución de los proyectos particulares de los lotes con servicios, y de recomendar al equipo técnico cuestiones relacionadas a la urbanización social, que podrán plasmarse en ordenanzas complementarias o en proyectos específicos destinados a los adjudicatarios que la comisión representa. Finalmente, el coordinador general y la comisión, estarán obligados a publicar informes de manera trimestral, al resto de los adjudicatarios, sobre los avances del proyecto en sus diferentes aspectos.

En cuanto a los integrantes de la comisión, el trabajo que demande el ejercicio de sus funciones será ad-honorem. Del mismo modo, la comisión de adjudicatarios podrá solicitar al coordinador del proyecto, mediante un escrito formal, tantas reuniones como considere necesarias. Estas reuniones podrán servir como un espacio en el cual, la comisión de adjudicatarios, manifieste la necesidad de profundizar sus conocimientos sobre algún tema puntual y, de este modo, acceder a la información necesaria en virtud de mejorar sus decisiones al momento de ser consultado.

Por otro lado, el proyecto contempla, además de producir suelo urbanizado de modo participativo, el uso de elementos que faciliten la formalización de la

posesión del mismo. Esta cuestión, continúa favoreciendo el acceso al mismo. En este sentido, considerando las escrituras públicas traslativas del dominio, las mismas se entregarán al finalizar los trámites pertinentes, ante el Registro de la Propiedad.

Desde este punto de vista, nuestra propuesta implica escriturar los lotes<sup>40</sup> según los términos establecidos por la Ley Provincial de Escrituración Gratuita N° 9.811. De esta manera, la propiedad sobre el suelo urbanizado se torna más accesible, mediante una serie de actividades previstas que delinean un camino alternativo al de la escrituración “tradicional”. Es decir, el propósito del proyecto admite una variante de carácter social, que le posibilita a los adjudicatarios alcanzar la escrituración beneficiosamente y obtener su primera escritura pública traslativa de dominio.

En esta parte del proyecto, las actividades comienzan con la convocatoria de los adjudicatarios para mantener una **entrevista semiestructurada**<sup>41</sup>, con el objetivo de obtener la información y documentación correspondiente. De este modo, el equipo del IMV podrá acceder a los datos necesarios y conformar, para cada caso, la ficha de relevamiento con los antecedentes requeridos para la escrituración. Consecuentemente, se dará inicio a los trámites formales.

Asimismo, destacamos que la convocatoria será realizada mediante llamados telefónicos, publicación en el Boletín Oficial y difusión por medios de comunicación locales de circulación masiva. Simultáneamente, los adjudicatarios podrán concurrir a un espacio, abierto dentro del IMV, e informarse acerca del procedimiento que implica este tipo de escrituración. Este espacio será puesto en marcha en virtud de atender las inquietudes de los adjudicatarios, desde el momento en que comience el proceso de escrituración hasta que este finalice.

En otras palabras, las tareas desarrolladas, en conjunto con la gente, se inician recopilando la información y recibiendo las solicitudes con la documentación de los interesados, siguiendo las instrucciones de la Secretaría de Inclusión Social

---

<sup>40</sup>Que tengan como destino principal el de casa habitación única, permanente y de carácter económico -incluidos los lotes alcanzados por la Ley Nacional N° 14.005 y sus modificatorias-.

<sup>41</sup> Donde si bien las preguntas devienen de una guía, las respuestas son libres permitiendo obtener información complementaria.

y de Equidad de Género, del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba. En este sentido, la información obtenida y la conformación de expedientes posibilitan la celebración de los contratos de compra/venta, siempre que el plano haya sido protocolizado. Posteriormente, los contratos podrán asentarse en el Registro General de la Propiedad y, desde el IMV, se gestionará la adhesión al programa de escrituración, redactando el proyecto de ordenanza y enviándolo al Concejo Deliberante para su aprobación.

Asimismo, los adjudicatarios deberán solicitar, formalmente, el pedido de escrituración, completando la información pertinente sobre el titular registral. No obstante, completar esa información requiere la realización de **entrevistas cerradas** en base al formulario del Ministerio de Desarrollo Social<sup>42</sup>. A continuación se podrán ultimar las fichas de relevamiento de antecedentes y así conformar el listado de adjudicatarios en condiciones de escriturar. Posteriormente, se gestionará la firma por parte del Intendente y deberá adjuntarse el listado de familias beneficiarias al expediente madre. En consecuencia, se controlará la documentación nuevamente, y continuará abierto, para las familias, el espacio de consulta en virtud que los expedientes presentados se hallen en correctas condiciones.

Seguidamente se remitirán, vía correo postal, las actuaciones con la documentación hacia la Dirección de Asuntos Legales y el Área de Despacho del Ministro de Desarrollo Social. Luego, se mantendrán comunicaciones telefónicas hasta obtener la Resolución de la Dirección de Escrituración y que las escrituras estén labradas, firmadas y entregada la copia simple e inscriptas en el Registro de la Propiedad. No obstante, continuará abierto el espacio de consulta, orientado al complemento y/o corrección de la documentación e información correspondiente, si fuese necesario.

Por consiguiente, el trabajo con los adjudicatarios comienza con la participación de estos en la urbanización y luego se torna permanente y constante hasta el punto en el que la escrituración requerida esté labrada por la Escribanía General de Gobierno, o por un Escribano de Registro, a partir de las condiciones que establece la reglamentación.

---

<sup>42</sup> Formulario provisto por el Ministerio, luego de la adhesión al programa, donde desde el IMV se deberá informar (vía correo electrónico) sobre la cantidad de formularios requeridos, los cuales serán enviados por correo postal.

## DETERMINACIÓN DE LOS PLAZOS Y ACTIVIDADES

La duración total del proyecto está estimada en 25 meses<sup>43</sup>, considerando un calendario estándar que contempla cinco días laborables por semana y cuatro horas de trabajo diario.

Modo de	Nombre de tarea	Duración	Comienzo	Fin	junio		noviembre		abril		septiembre		febrero		julio		dicien
					P	M	F	P	M	F	P	M	F	P	M	F	P
	± Suelo baldío adquirido	20 días	jue 09/10/14	mié 05/11/14													
	± Comisión de adjudicatarios constituida	54 días	jue 06/11/14	mar 20/01/15													
	± Urbanización ejecutada	177 días	jue 06/11/14	vie 10/07/15													
	± Parcelas adjudicadas a los participantes del proyecto	355 días	lun 13/07/15	vie 18/11/16													

Fuente: elaboración propia.

## RECURSOS

Los recursos necesarios, para la ejecución de la presente propuesta, son los siguientes:

**Humanos:** el IMV está integrado por 19 miembros, entre los cuales hay cuatro licenciadas en Trabajo Social, seis Arquitectos, un Contador, un Abogado, un Licenciado en Desarrollo Local-Regional y un Maestro Mayor de Obras. En este sentido, y en virtud de lograr los fines del proyecto, advertimos que las actividades necesarias resultan compatibles con los objetivos que dieron origen a la institución.

A raíz de ello, la estructura de personal con la que cuenta el IMV, incluso los perfiles profesionales, resultan afines a cada etapa del proyecto. En otros términos, tanto cuantitativamente como cualitativamente el personal que integra el IMV es adecuado para ejecutar las actividades necesarias que faciliten el acceso al suelo urbanizado. En consecuencia, son mínimos los momentos del proyecto cuyas actividades demandan la incorporación de recursos humanos externos al IMV. No obstante, para conformar el equipo que llevará a cabo las tareas previstas, tampoco es necesario utilizar la totalidad del personal del IMV.

<sup>43</sup> Puntualmente, son 25 meses y 9 días.

En síntesis, los recursos humanos directamente afectados a la intervención implican:

-Un Abogado

-Un Contador

-Tres Arquitectos

-Tres Trabajadores Sociales

-Cuatro auxiliares administrativos

-Un Licenciado en Desarrollo Local-Regional

Por otro lado, recordando que el Instituto está dividido en áreas, podemos puntualizar acerca de la distribución de actividades y tareas entre las mismas, como también en qué momento del proyecto y para qué se utilizarán los recursos humanos de las distintas áreas.

Comenzamos por la adquisición del suelo, necesario para llevar a cabo la urbanización. Esta etapa requiere la participación de las áreas legal y contable, en donde el área legal, mediante el Abogado titular, comandará las tareas que implican legitimar el acuerdo entre los actores. Asimismo, el área contable, mediante la contadora, participará de las actividades asesorando sobre cuestiones referidas al acuerdo y, finalmente, el área técnica se involucrará a través del Licenciado en Desarrollo Local-Regional, verificando el proceso. Aquí, también participarán Licenciadas en Trabajo Social, brindando apoyo a las tareas.

Luego, teniendo en cuenta la conformación de la comisión de los adjudicatarios, la Dirección de Políticas Sociales y Habitacionales, el área legal y la mesa de entradas y administración<sup>44</sup>, serán los encargados de dirigir las acciones. En este caso, legitimar y precisar los adjudicatarios requiere el trabajo en conjunto entre las Lic. en Trabajo Social, el Abogado y el personal administrativo, encadenando las tareas que implica el contacto con los beneficiarios, la convocatoria, selección y validación. Por su parte, el área

---

<sup>44</sup> Compuesta por cuatro personas.

contable, contribuirá con el aporte de la contadora, al momento de asesorar con respecto al cronograma de cuotas.

En suma, luego de la creación del órgano participativo y consultivo, el paso siguiente consiste en materializar las obras sobre el suelo adquirido. Este momento del proyecto supone que los trabajos estarán a cargo del área técnica y legal, cumplimentando, mediante los Arquitectos y el Abogado, los requisitos previos para fraccionar. Por otro lado, para ejecutar las obras de infraestructura está prevista la subcontratación de empresas dedicadas a esta actividad. Esta tercerización deberá legitimarse bajo la revisión del Abogado y la Contadora. No obstante, la supervisión y el control de la obra estarán a cargo del área técnica, mediante los Arquitectos.

Seguidamente, adjudicar las parcelas producidas a los participantes del proyecto será competencia del área legal, área técnica, mesa de entradas y administración, y Dirección de Políticas Sociales y Habitacionales. En este sentido, legalizar el loteo y designar las parcelas, tanto para los adjudicatarios como para el titular original del predio, corresponde a tareas propias del Abogado, admitiendo la participación de un Arquitecto.

Respecto al punto orientado a facilitar el acceso a los lotes, nos referimos a la escrituración de los mismos bajo la Ley Provincial 9.811, será imprescindible contar, además del área legal, con la mesa de entradas y administración, como también con la Dirección de Políticas Sociales y Habitacionales. Esta instancia vuelve a exigir un trabajo transversal entre el Abogado, las Lic. en Trabajo Social y el personal administrativo, puesto que, para acceder a este tipo de escrituración, está previsto un acompañamiento continuo desde el Instituto, hacia los adjudicatarios, situación donde convocar a la gente<sup>45</sup> y brindar permanente asesoramiento, resultará fundamental. De este modo, el Abogado y las Lic. en Trabajo Social, serán responsables en el manejo de la documentación, tanto al momento de recolectar, controlar y remitir la misma.

Finalmente, el Lic. En Desarrollo Local-Regional, de acuerdo a su perfil interdisciplinario, estará en el proyecto, más allá de las intervenciones puntuales descriptas en los párrafos antecesores, participando con una

---

<sup>45</sup> Mediante el personal administrativo.

constante colaboración, supervisión y coordinación de las actividades previstas a lo largo de toda la ejecución.

**Materiales:** en base a las instalaciones con las que cuenta el Instituto, las mismas resultan apropiadas para llevar adelante la propuesta planteada por el presente proyecto. Esto ocurre ya que, el órgano implantador, cuenta con una estructura de equipamientos, herramientas, instrumentos y espacio físico, adquirida en función de sus objetivos, compatible con el desarrollo de las actividades previstas a los fines del presente trabajo. De este modo, los equipos informáticos, de telefonía, herramientas y mobiliario, que se utilizarán, se encuentran actualmente en posesión del promotor del proyecto, situación que permite evitar la compra de estos elementos, aunque debemos ponderar el uso de los mismos en el marco de la intervención. No obstante, otras tareas<sup>46</sup> suponen la contratación de un espacio físico de mayor envergadura y la disposición de elementos que permitan un correcto desarrollo de los trabajos programados en el lugar. En otras palabras, resultará preciso acceder a un lugar apto para admitir una concentración masiva de personas y contar con el equipamiento audiovisual necesario.

**Financieros**<sup>47</sup>: el presupuesto total, para la ejecución del proyecto, es de \$58.137.025<sup>48</sup> que se distribuyen a lo largo de la ejecución del proyecto, incrementándose la inversión en la etapa correspondiente a la urbanización del suelo, momento en el que es necesario adquirir el terreno y materializar las obras civiles y de infraestructura correspondientes, las cuales demandan una cantidad significativa de recursos financieros. Sin embargo, el proyecto mantiene la lógica de los mecanismos no tradicionales de financiamiento, dando lugar a la participación de múltiples actores que se encuentran dentro y fuera de la comunidad donde se llevará a cabo el mismo.

En otras palabras, el Reajuste de Terrenos prevé una identificación y movilización de recursos que se encuentran en manos de actores locales y extra locales, con el objetivo de direccionarlos hacia una intervención que favorezca el acceso al suelo urbanizado. De este modo, el titular original del

---

<sup>46</sup> Por ejemplo, al momento de convocar simultáneamente a los beneficiarios para constituir el órgano participativo y consultivo.

<sup>47</sup> Ver presupuesto adjunto en los anexos.

<sup>48</sup> Pesos argentinos.



predio, en el cual se realizará la urbanización, participará del proyecto aportando el suelo en el que se llevará a cabo el loteo. Igualmente, el Gobierno de la Provincia contribuirá, mediante la escrituración de las parcelas, complementando con otro aporte que afianza, aún más, el acceso a un lote equipado con servicios. Consecuentemente, la contribución de estos actores, sumado a los recursos propios que aportará la organización encargada de ejecutar el proyecto, determinan que el monto neto a solicitar, para aplicar el Reajuste de Terrenos en la ciudad de Villa María, se reduzca a \$ 35.254.775<sup>49</sup>. En este caso, los recursos estarán destinados, en mayor medida, a la provisión de infraestructura sobre el suelo baldío, a las gestiones relacionadas con la participación de los beneficiarios, a la escrituración y a los gastos de funcionamiento de la propia organización implantadora, durante el tiempo que se requiere para culminar el proyecto.

### **ESTRUCTURA DE GESTIÓN O ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO:**

Los recursos humanos necesarios, para la implementación del presente proyecto, se encuentran dentro de la órbita del IMV. Sin embargo, de acuerdo con las actividades programadas, el organigrama original del IMV requiere adecuarse. En consecuencia, **la estructura de gestión o administración** del proyecto propuesta es la siguiente:

***Gráfico N° 2: Organigrama del equipo para ejecutar el proyecto.***

---

<sup>49</sup>Pesos Argentinos.



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, obtenemos como resultado una nueva configuración del organigrama. En consecuencia, **cada integrante del equipo del IMV tiene asignado un rol dentro de las actividades en cada componente**. Asimismo, para definir las responsabilidades de las distintas áreas, utilizamos la Matriz de Asignación de Responsabilidades<sup>50</sup>, metodología que permite relacionar las actividades programadas con el rol de los recursos humanos en las mismas. De acuerdo a lo propuesto, en la metodología señalada, los roles previstos son los siguientes: responsable (R), aprobador (A), soporte (S), consultado (C) e informado (I).

En este esquema, el responsable, realiza el trabajo y es responsable por su realización. Es decir, el responsable es quien debe ejecutar las tareas correspondientes a cada componente. Al respecto, puede participar el soporte. Este, de ser necesario, pone a disposición recursos humanos adicionales para realizar la actividad. Seguidamente, el aprobador se encarga de aprobar el trabajo finalizado y, desde ese momento, se vuelve responsable del mismo. En otras palabras, el aprobador es quien debe asegurar que se ejecutan las tareas. Por otra parte, el consultado, maneja cierto tipo de conocimiento o capacidad necesaria para terminar el trabajo. Por lo tanto, de ser requerido, se le informa y se le consulta información. Adicionalmente, el informado, es aquel a quien debe informarse sobre el progreso y los resultados del trabajo.

<sup>50</sup>Denominada "R.A.S.C.I", por las iniciales de los roles en inglés.

De la misma manera, **el personal del IMV se comunicará** internamente con la información que proceda y se procese en la propia organización. Para ello, está previsto que los **informes, desde el aprobador hacia el informado**, adquieran la característica de **memorándum**. En este caso, la comunicación se tornará unidireccional, siendo vertical ascendente. En otras palabras, el rango inferior deberá transmitir información hacia el rango superior mediante un documento de carácter interno que incluya, según corresponda; instrucciones, orientaciones, peticiones, informes, respuestas, advertencias, etc.

Por otro lado, la **comunicación entre el responsable y el aprobador**, adquiere las mismas características que la mencionada en el párrafo anterior. Ya que, en ese caso, también existe un rango inferior que, luego de concluir con la tarea, deberá remitirla<sup>51</sup> hacia un rango superior, de modo unidireccional.

En lo que respecta a la **comunicación entre aprobador y consultado**, prevemos que sea lateral u horizontal, ya que se comparten funciones entre el equipo de trabajo. Para ello, la comunicación deberá fluir entre iguales y ser bidireccional. Adicionalmente, esta comunicación **será basada en el diálogo oral**, posibilitando la retroalimentación de la tarea.

Asimismo, la **comunicación entre responsable y soporte** se hará del mismo modo que la comunicación entre aprobador y consultado. De esta manera, para las actividades que demanden la incorporación del soporte, este será incluido al mismo nivel que el responsable. Sin embargo, la posterior comunicación con el aprobador será efectuada por el responsable con las características ya descritas.

Igualmente, existirá una **comunicación semanal** entre el coordinador del proyecto y su rango inferior. Precisamente, se tratará de **reuniones de equipo**, donde los comunicados se harán de **forma verbal**, en contacto personal. De esta manera, buscamos establecer y transmitir, de forma directa, la comunicación entre los integrantes del nivel jerárquico. Aquí, el coordinador será quien convoque<sup>52</sup>, aunque la dinámica de la reunión se dividirá en dos partes. La primera, consistirá en manifestar comunicados de manera vertical

---

<sup>51</sup>Aquí, dependiendo de lo que implique la actividad, el producto entregado, desde el responsable hacia el aprobador, puede presentar diferentes formatos.

<sup>52</sup>Mediante llamados telefónicos.

descendientes. Dicho de otro modo, el rango superior deberá emitir, unidireccionalmente, órdenes y recomendaciones hacia el rango inferior en relación a cuestiones acontecidas en el transcurso de la semana o, eventualmente, con respecto a los memorándums recibidos. La segunda parte, posibilitará una instancia comunicativa de modo horizontal, donde todos los participantes alcanzarán el mismo rango y la comunicación será horizontal y bidireccional. En este caso, se podrán plantear inquietudes de parte de cualquier miembro del equipo hacia otro y obtener la respuesta requerida. Consecuentemente, la **comunicación interna** se centrará en el capital humano integrando al coordinador con los demás niveles de trabajadores de la institución.

El principal objetivo es arraigar el proyecto en todos los miembros de la organización, buscando crear un clima de trabajo amigable y de confianza, de manera de fusionar objetivos personales con los de la intervención. Por ende, más allá de la comunicación exclusiva para cada tarea, consideramos fundamental la realización de las **reuniones periódicas**, lideradas desde lo más alto del IMV, donde el proceso de comunicación no será entendido en una única dirección.

A propósito, destacamos que la **comisión de adjudicatarios**, que aglutinará a los beneficiarios en función de fomentar su inclusión en el proyecto, alcanzará el **rol de consultado**. En este caso, la comisión participará en las actividades correspondientes a la ejecución de las obras de infraestructura, aplicando la comunicación detallada para su rol. Mientras que, en el organigrama del proyecto, estaría posicionada en un rango inferior al del coordinador, haciendo uso de las atribuciones adquiridas según el nivel de jerarquía.

Finalmente, la actividad relacionada con la transferencia de las parcelas a los adjudicatarios (escrituración gratuita de los lotes), **demandará comunicaciones desde el seno de la organización hacia otras organizaciones** de carácter provincial. En este caso, la responsable de políticas sociales y habitacionales (aprobadora) remitirá, **vía correo postal**, las actuaciones con la documentación hacia la Dirección de Asuntos Legales y el Área de Despacho del Ministro de Desarrollo Social. Luego, mantendrá

**comunicaciones telefónicas**, aguardando el aviso de que se obtuvo la Resolución Ministerial en Desarrollo Social. De ese modo, las actuaciones podrán continuar hacia la Dirección de Escrituración para su resolución.

En esta parte del proceso, que tendrá lugar en la capital provincial, se realizará el seguimiento por parte de la aprobadora, conjuntamente con el consultado (Asesor Legal), a través de **comunicaciones telefónicas** con la Dirección de Escrituración, hasta finalizar el proceso.

Igualmente, para otras actividades<sup>53</sup>, que requieran **contacto desde la propia organización hacia afuera, la comunicación será efectuada por medio de llamados telefónicos y, ocasionalmente, vía correo electrónico**. Para ello, el responsable de la actividad será quien diseñe el comunicado y realice la comunicación. Esporádicamente, de acuerdo a la cantidad de personas a contactar, el soporte asignado para esa actividad deberá participar.

Por último, **en cuanto a comunicación externa**, destacamos que las convocatorias también serán desarrolladas a través de **medios de comunicación locales**. Para ello, el responsable será quien esboce el mensaje y lo transfiera al medio en cuestión, para que este lo transmita.

La siguiente matriz, permite visualizar las diferentes responsabilidades personales y las relaciones que mantienen los miembros de la organización entre sí:

---

<sup>53</sup>Legitimar a los adjudicatarios y transferirles las parcelas.

**Tabla Nº 1: Matriz de Asignación de Responsabilidades R.A.S.C.I**

<b>Componente</b>	Actividad/recurso	Asesor legal	Responsable de políticas sociales y habitacionales	Supervisor de obra civil	Asesor contable	Asistentes administrativos	Responsable de proyectos	Responsable de obras de infraestructura	Responsable de escrituración	Responsable de participación vecinal	Coordinador general del proyecto
<b>Suelo baldío adquirido</b>	-Elaboración del convenio que legitimará el acuerdo	R			C						A
	-Firma del convenio entre el titular del lote baldío y el intendente municipal	A								R	I
	-Sanción de la Ordenanza que ratifica el convenio	R									A
<b>Comisión de adjudicatarios constituida</b>	-Legitimación de los adjudicatarios	C	A		C	S				R	
	- Precisión de los adjudicatarios	C	A							R	I
	-Formalización del órgano participativo y consultivo	C	A			S				R	I

<b>Urbanización ejecutada</b>	-Obtención de la licencia ambiental	C		A			R				
	-Cumplimiento de los requisitos previos para fraccionar	C		A			R				I
	-Ejecución de las obras de infraestructura	C		A	C		S	R			I
<b>Parcelas adjudicadas a los participantes del proyecto</b>	-Legalización del loteo	C		A			R				I
	-Transferencia del dominio de los lotes urbanizados correspondientes, al titular original del predio, según su participación en el proyecto	A							R		I
	-Parcelas transferidas a los adjudicatarios	C	A			S			R	S	I

Fuente: elaboración propia.

## **MECANISMOS DE MONITOREO E INDICADORES DE MEDICIÓN**

Situándonos en la administración de la ejecución del presente proyecto, como también en la evaluación de los resultados e impactos esperados, para cada nivel de objetivos, surgen los siguientes indicadores<sup>54</sup>:

### **A nivel de Fin:**

*-El porcentaje de personas registradas en el RUYP que construye la vivienda propia:* en este caso, **la meta** consiste en lograr que el **10% de las personas, registradas en el Registro Único y Permanente de la Demanda Habitacional, construya su casa propia a los dos años contados a partir de la adquisición del título de propiedad formal**. La fórmula, para calcular **el indicador**, consiste en dividir el número de personas que desertaron del registro (por que accedieron a una vivienda) por el número de personas que se encontraban inscriptas, multiplicado por 100. En cuanto al **medio de verificación**, la información se encontrará disponible en el RUYP, dentro del IMV. De este modo, la información será recopilada por el coordinador del proyecto, mediante visita personal, luego de transcurrir dos años desde la escrituración de los lotes. **Actualmente, el valor de este indicador es de 0%**, debido a que el total de inscriptos en el registro no poseen bienes inmuebles a su nombre. En este sentido, ese valor ha permanecido igual desde hace un año y existen posibilidades que varíe aunque no se realice el proyecto. Es decir, de acuerdo con políticas habitacionales de nivel nacional, los inscriptos en el registro son potenciales beneficiarios y en los próximos meses podrían acceder a las mismas, modificando el valor actual del indicador.

### **A nivel de Propósito:**

*-El número de personas que adquiere formalmente un lote urbanizado:* en este caso, **la meta** consiste en lograr que **500 personas adquieran formalmente un lote urbanizado al término de la implementación del proyecto**. En cuanto al **medio de verificación**, la información se encontrará disponible en los "Formulario I" del Registro General de la Provincia, donde la responsable de

---

<sup>54</sup> Con su correspondiente medio de verificación.



políticas sociales y habitacionales, mediante visita personal, será quien recopile la información, inmediatamente culminada la ejecución del proyecto.

#### **A nivel de Componentes:**

*-El número de hectáreas disponibles para urbanizar:* en este caso, la meta consiste en **adquirir un predio de 30 hectáreas, mediante la formalización del acuerdo entre el titular original del lote baldío y el gobierno local, luego de tres semanas de iniciado el proyecto.** En cuanto al **medio de verificación**, la información se encontrará en la Ordenanza sancionada para aprobar el acuerdo. Esta ordenanza estará disponible en la Jefatura de Despacho de la Municipalidad de Villa María. Aquí, el coordinador general del proyecto será quien recopile la información mediante solicitud por correo electrónico, a las 3 semanas desde la puesta en marcha del proyecto.

*-Comisión de adjudicatarios constituida y en funcionamiento:* en este caso la **meta** consiste en **nuclear a diez beneficiarios con el fin de conformar el órgano participativo del proyecto dos meses después de haber adquirido el suelo.** En cuanto al **medio de verificación**, la información se encontrará disponible en el IMV a través del acta de creación de la comisión. Esta información será recopilada por la responsable de políticas sociales y habitacionales, mediante solicitud por carta, 8 semanas después de haberse obtenido el lote baldío.

*-El porcentaje de finalización de las obras de infraestructura:* en este caso la **meta** consiste en **culminar el 100 % de las obras de infraestructura correspondientes, según ordenanza, luego de 6 meses de iniciadas las mismas.** La **fórmula para calcular el indicador** consiste en dividir el número de obras finalizadas por el número de obras exigidas por Ordenanza, multiplicado por 100. En **cuanto al medio de verificación**, la información se encontrará disponible en los finales de obra, dentro del expediente de la urbanización. Estos documentos, se deberán solicitar en la oficina de obras privadas y catastro municipal. De este modo, la información será recopilada por el supervisor de obra civil, mediante visita personal, luego de transcurrir seis meses desde el inicio de las obras en el terreno. **Actualmente, el valor de este indicador es de 0%**, debido a que el lote, donde se ejecutará el proyecto,

permanece en estado de baldío con uso rural. En este sentido, este valor ha permanecido igual desde la fundación de la ciudad<sup>55</sup> y no se prevén cambios si no se realiza el proyecto.

*-El número de parcelas producidas:* en este caso **la meta** consiste en convertir el lote baldío en lotes urbanizados, maximizando el área neta de lotes producidos a partir de lo establecido por el Código de Edificación, de modo de **generar 550 parcelas urbanizadas a los seis meses de iniciarse las obras de infraestructura**. En cuanto al **medio de verificación**, la información se encontrará disponible en el informe final y los planos con el trabajo de agrimensura, dentro del expediente de la urbanización. Estos documentos, se deberán solicitar en la oficina de Obras Privadas y Catastro Municipal. De este modo, la información será recopilada por el supervisor de la obra civil, mediante visita personal, luego de transcurrir seis meses desde el inicio de las obras en el terreno.

*-El porcentaje de los lotes producidos que cuenta con servicios básicos:* en este caso, **la meta** consiste en que **el 100% de los lotes producidos cuenten con la infraestructura exigida por la Ordenanza al término de las obras de infraestructura ejecutadas**. La **fórmula para calcular el indicador** consiste en dividir el total de lotes generados que cuentan con los servicios básicos, por el total de lotes producidos, multiplicado por 100. En cuanto al **medio de verificación**, la información estará disponible en la Ordenanza que sancione el trámite de visado para el loteo. Esta Ordenanza, estará disponible en la Jefatura de Despacho de la Municipalidad de Villa María. En este caso, el supervisor de obra civil será el encargado de recopilar la información, mediante visita personal, al momento posterior de aprobarse la finalización de la urbanización. **Actualmente, el valor de este indicador es de 0%**, debido a que el lote rural no se ha subdividido aún, ni se ha comenzado con la obra de urbanización correspondiente. En este sentido, este valor ha permanecido igual desde la fundación de la ciudad y no se prevén cambios si no se realiza el proyecto.

---

<sup>55</sup> Año 1867.

*-El porcentaje de las parcelas producidas que han sido transferidas a los participantes del proyecto:* en este caso, **la meta** consiste en que **el 100% de las parcelas producidas sean transferidas a manos de los participantes del proyecto, 12 meses después de haber sido aprobada la urbanización.** La **fórmula para calcular este indicador** consiste en dividir el total de escrituras firmadas por el total de lotes producidos, multiplicado por 100. En cuanto al **medio de verificación**, la información estará disponible en los "Formulario I" dentro del Registro General de la Provincia. De esta manera, el asesor legal recopilará la información mediante solicitud por correo, a los 12 meses de haberse aprobado el loteo. **Actualmente, el valor del indicador es de 0%**, debido a que no se han producido las parcelas aún. En este sentido, este valor ha permanecido igual desde la fundación de la ciudad y no se prevén cambios si no se realiza el proyecto.

*-El número de lotes producidos escriturados bajo la Ley Provincial 9.811, al término del proyecto:* en este caso, **la meta** consiste en **escriturar 500 lotes bajo la Ley Provincial 9.811, una vez culminado el proyecto.** En cuanto al **medio de verificación**, la información estará disponible en la resolución emitida por la Dirección de Escrituración de la Provincia. En este caso, los informes serán recopilados por la responsable de escrituración, solicitando los mismos por correo postal, inmediatamente termine el proyecto.

*-El porcentaje de los recursos invertidos recuperados:* en este caso, **la meta** consiste en **recuperar el 25% de los recursos invertidos a los 15 meses de haberse iniciado el proyecto, mediante el cobro de cuotas.** La **fórmula para calcular este indicador** consiste dividir el monto obtenido, a partir del cobro establecido para la solicitud de escrituraciones, por el monto total de dinero invertido en el desarrollo del proyecto, multiplicado por 100. En cuanto al **medio de verificación**, los datos estarán disponibles en los registros contables del proyecto, dentro del IMV. En este caso, el coordinador general del proyecto recopilará la información mediante visita personal, a los 15 meses desde la puesta en marcha del proyecto. **Actualmente, el valor de este indicador es 0%**, debido a que no se han emitido solicitudes de escrituraciones aún y, en consecuencia, no se ha efectuado el pago correspondiente. En este sentido, este valor continuará inmutable si no se realiza el proyecto.

### **A nivel de Actividades<sup>56</sup>:**

- Costo por m2 de suelo baldío adquirido: **\$68.80**
- Costo de constituir la comisión de adjudicatarios: **\$35.750**
- Costo por parcela urbanizada producida: **\$64.034**
- Costo de la escrituración por parcela: **\$2.100**

### **FACTORES EXTERNOS CONDICIONANTES**

Poniendo énfasis sobre los acontecimientos complementarios al proyecto, cuya ocurrencia será necesaria para alcanzar los objetivos planteados, es que surgen los siguientes supuestos, según cada nivel:

#### **De actividades a componentes:**

**-Existe predisposición de los actores privados para ser socios del gobierno local en el desarrollo urbano:** en vistas que el predio donde se realizará la urbanización debe ser provisto, según la naturaleza del Reajuste del Terrenos, por un actor privado, para el componente “suelo baldío adquirido” el factor condicionante sería que el titular del lote no realice su aporte en el proyecto. En este sentido, aclaramos que existirá un acuerdo previo<sup>57</sup>, donde, luego de evaluar los distintos lugares para materializar el proyecto, seleccionamos el espacio más viable. Sin embargo, continuando con la lógica del Reajuste de Terrenos, la formalización del acuerdo deberá ocurrir como una etapa del proyecto y no antes. En otros términos, según los antecedentes del mecanismo, una parte de su implementación consiste en obtener el suelo, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los proyectos de urbanización, en los cuales los predios en los que se llevarán a cabo dichos proyectos de urbanización, se encuentran adquiridos antes de la puesta en marcha del mismo. En nuestro caso, algún acontecimiento protagonizado por el gobierno local podría generar incertidumbre y desconfianza originando un posible descrédito hacia el mismo, y frustrando, como consecuencia de ello, la voluntad del titular del predio para participar del proyecto.

---

<sup>56</sup> Ver el presupuesto adjunto, desde donde surge el costo por actividad.

<sup>57</sup> Entre el Gobierno Local y el titular del lote seleccionado para el proyecto.

**-El Concejo Deliberante aprueba la formalización del acuerdo entre el Municipio y el actor privado:** luego de que el actor privado acceda a participar en el proyecto, el acuerdo deberá aprobarse mediante una ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante local. En consecuencia, la continuidad del acuerdo depende del resultado de la votación entre los concejales, donde se deberá obtener la mayoría para convalidar el compromiso. Es posible prever que el acuerdo será aprobado, en función de la mayoría legislativa con la que cuenta el ejecutivo local.

**-Existe interés por parte de los beneficiarios para constituir la comisión:** el proyecto prevé la inclusión de los beneficiarios como partícipes del proceso de urbanización, situación que fortalecerá el arraigo y la identificación de los mismos con el barrio. De este modo, con las actividades planificadas, pretendemos inducir la voluntad de la gente para que se apropie y participe del proyecto. No obstante, el interés de los beneficiarios, para formar parte del proyecto, no necesariamente podría existir o aumentar, y más allá de la motivación generada por parte del IMV, la participación de los futuros vecinos no está garantizada.

**-Los beneficiarios cumplen con el pago de las cuotas:** debemos tener en cuenta que, para solicitar la escrituración, los adjudicatarios deberán cancelar el 25% del valor del lote. Para ello, luego de pre adjudicar los lotes a los mismos, los beneficiarios deberán ser constantes y cumplir con la cancelación del plan de pago acordado. Asimismo, deberán contar con la posibilidad de presentar una garantía sobre el saldo restante. Aquí, podría ocurrir que algunos de los beneficiarios atraviesen alguna circunstancia que atente con el normal desenvolvimiento del cronograma previsto.

**-El Concejo Deliberante aprueba la adhesión al programa de escrituración gratuita, según Ley Provincial 9.811:** luego de realizar las actividades previstas, será necesario adherir, mediante ordenanza aprobada por el Concejo Deliberante, a la Ley Provincial 9.811. En consecuencia, el órgano legislativo local deberá ratificar la propuesta del IMV. La aprobación de la ordenanza es previsible dada la representación mayoritaria en el Concejo Deliberante local, con la que cuenta la actual administración.

**-La Dirección de Escrituración de la Provincia resuelve escriturar los lotes producidos de manera gratuita:** en este sentido, desde el IMV puede asistirse a los adjudicatarios en la preparación y presentación de las solicitudes, las que serán remitidas a la Dirección de Asuntos Legales y Área de Despacho del Ministro de Desarrollo Social de la Provincia. Estos organismos, serán los encargados de emitir la Resolución Ministerial para vehiculizar los expedientes hacia la Dirección de Escrituración, quien luego deberá emitir otra resolución para finiquitar el proceso.

De este modo, desde el IMV están planificadas las acciones en función de cumplir con los requerimientos del procedimiento y obtener las escrituras sin cargo. No obstante esto, la decisión, en última instancia, depende del organismo provincial. En consecuencia, podría ocurrir que los lotes generados no se encuadren en los parámetros establecidos por la ley. Puesto que, más allá de que la urbanización estará asentada en una zona que, en principio, califica para el proceso, podría ocurrir que algún emprendimiento se localizara en las proximidades, impulsando una revalorización del área y excluyendo a los lotes del beneficio social. Esta revalorización, estaría dada también por una decisión administrativa que recategorice el área, de acuerdo con la zonificación urbana, provocando el mismo efecto. Finalmente, el organismo provincial, podría negarse a otorgar el beneficio en relación a discrepancias surgidas de las diferencias políticas e ideológicas con el gobierno actual de la ciudad de Villa María.

#### **De componentes a propósito:**

**-El precio final de los lotes generados estará por debajo del precio de mercado:** aquí destacamos que el precio de los lotes producidos debería estar por debajo del precio de mercado, para facilitar el acceso a los mismos por parte de la población a quienes está orientado el emprendimiento. De acuerdo a la evaluación financiera de la urbanización, es posible vender las parcelas a un precio que se encuentre un 30% por debajo de los establecidos por el mercado<sup>58</sup> inmobiliario local. Esto es posible porque es el gobierno local quien impulsa el emprendimiento y solo busca recuperar los costos asociados a su

---

<sup>58</sup> Destacamos que, actualmente, el precio base de un lote urbanizado, con escritura, supera ampliamente los 100.000 pesos en la localidad de Villa María, y los valores ascienden según la ubicación de los mismos.

producción. De esta manera, se deja de lado la obtención de rentabilidad y la lógica especulativa, en beneficio de los adjudicatarios. Para ello, una vez iniciadas las obras, el contexto macro económico juega un rol decisivo, en la medida en la cual la ocurrencia de una devaluación del tipo de cambio o la generación de un proceso inflacionario impactaría en los flujos financieros del proyecto colocando un signo de interrogación en la viabilidad del mismo.

**-El equipo involucrado en la realización del proyecto tiene experiencia en la aplicación de mecanismos no tradicionales de financiamiento:** la inexperiencia del equipo de trabajo del IMV, en la aplicación del Reajuste de Terrenos, podría repercutir en los resultados del proyecto. Sin embargo, esta cuestión puede subsanarse mediante un fortalecimiento de la capacidad institucional del IMV, que le permita avanzar en el manejo de estos esquemas. Consideramos que esto se encuentra dentro del alcance de la propia organización, no obstante sería objeto de un proyecto paralelo al contemplado aquí. Por ende, establecemos que el desconocimiento sobre procesos sociales de urbanización novedosos, pueden impactar negativamente en los objetivos aquí propuestos.

#### **De propósito a fines:**

**-El título de propiedad obtenido califica para solicitar financiamiento necesario:** en este punto advertimos que el título, provisto mediante la escrituración gratuita, puede implicar algún tipo de restricción al momento de pactar un préstamo con entidades financieras. En consecuencia, la clasificación de las parcelas, según la base imponible, podría generar que los financistas nieguen la totalidad de los recursos necesarios para construir una vivienda.

**-Los beneficiarios se encuentran en condiciones de construir su vivienda:** si bien prevemos que la utilización de los lotes adquiridos esté destinada a la construcción de viviendas unifamiliares, esto último depende de las posibilidades que tengan los beneficiarios de afrontar la inversión correspondiente.

Dicho en otros términos, el proyecto implica que los adjudicatarios cuenten efectivamente con un ingreso demostrable que les permita acceder a los

beneficios del proyecto y cancelar, además, la financiación solicitada para construir su propia casa. Sin embargo, la situación de cada persona, en términos de continuidad laboral, solvencia e historial financiero, es dinámica y no existen certezas de que acceder a un lote garantice que luego se construya una vivienda sobre el mismo.

### **Sostenibilidad:**

**-El gobierno local interviene eficientemente en el urbanismo:** una manera de minimizar la lógica especulativa es mejorar la participación del sector privado, como socio estratégico en el desarrollo urbano. En consecuencia, si el gobierno local adecúa el código de edificación podría contribuir sustancialmente a revertir cuestiones que generan un reparto inequitativo de los costos y beneficios de los procesos de urbanización. Las medidas que debería llevar a cabo consisten en actualizar los registros catastrales y las valuaciones, lo que desalentaría la proliferación de terrenos ociosos. Asimismo, debería ser más estricto en el control de los usos de suelo permitidos dentro del ejido urbano, como también en sentar acciones que favorezcan el uso racional del suelo, impidan la especulación y asistan a las familias de sectores vulnerables.

En consecuencia, las acciones impulsadas por el municipio deberán ajustarse al concepto de la “función social de la propiedad”, más allá de que las herramientas para hacerlo sean desconocidas hasta el momento, en el ámbito local. En otras palabras, la eficacia de los instrumentos de gestión, planificación y financiamiento del suelo obedecen a la capacidad de quienes pretenden utilizarlos y aunque no existan antecedentes de proyectos como el que proponemos, sí se cuenta con la voluntad de implementarlos, lo sustancial es comenzar y dejar sentadas las bases de procesos, que deberán continuar siendo explorados y mejorados por los futuros gobiernos y las nuevas generaciones de profesionales, hasta obtener los logros esperados y, por ende, mejores ciudades para sus habitantes.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- ✓ Alfonso, O. (2005). "De Nagoya a Armenia. El Reajuste de Tierras en Japón y Colombia". Trabajo presentado en el V Seminario de LARES-Mercado Inmobiliario: novas realidades, conceitos e procesos. San Pablo.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2008). "¡No hay suelo gratis! Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización", en Revista economía del Caribe. Bogotá.
- ✓ Ander Egg, E- Aguilar, M. J. (1989). "Como elaborar un proyecto: guía para diseñar proyectos sociales y culturales". Buenos Aires: Litodar.
- ✓ Arriagada Lucco, C (2003). "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional". Santiago de Chile: impreso en Naciones Unidas.
- ✓ Boisier, S. (1990). "La descentralización, un tema difuso y confuso". Santiago de Chile: doc. 90/05.
- ✓ Borja, J y Castells, M. (2000). "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". México: Taurus.
- ✓ Borja, J. (1996). "Instituto de Estudios Municipales, Económicos y Sociales", núm. 0, pp. 15.
- ✓ Bressan, J. (2001). "La revalorización de la dimensión territorial en el desarrollo regional: Villa María y su entorno microrregional en un marco de competitividad sistémica", en Administración pública y sociedad, Revista n°14. Córdoba: IIFAP. UNC. Pp.79-104.
- ✓ Caminos, H- Reinhard, G. (1984). "Elementos de urbanización (Urbanization Primer)". México D.F: G. Gilli, S.A.
- ✓ Chain, N. S. (1993). "Criterio de evaluación de proyectos". Chile: Edit. Mc Graw Hill.
- ✓ Coraggio, J. L. (1997). "Descentralización, el día después...". Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBCUniversidad de Buenos Aires.
- ✓ De Soto, H. (1986). "El otro sendero: la revolución informal". Perú: El Barranco.
- ✓ Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. (1977). "Elemento para una política nacional de vivienda". México: SAHOP.

- ✓ Fernández Güell, J. M. (2006). "Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos". Barcelona: Reverté.
- ✓ García Delgado, D (comp.): "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina". Universidad de La Plata, 1997.
- ✓ Giusti, L (2013). "Reajuste de terrenos: viabilidad de su aplicación en la ciudad de Villa María". Tesis de Licenciatura. UNVM. (Inédito).
- ✓ Herzer, H. (1997). "Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur". Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires (mimeo).
- ✓ Hintze, J. (2007). "Guía para la evaluación de la capacidad institucional". Buenos Aires: T.O.P.
- ✓ ILPES (2004). "Metodología del marco lógico". Santiago de Chile.
- ✓ Iracheta Cenecorta, A. (2003). "Mecanismos para enfrentar la pobreza urbana: hacia una política de suelo para las ciudades de América Latina". Santiago de Chile: El colegio mexiquense A.C.
- ✓ Kliksberg, B. (1997). "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas", en Revistadel CLAD, núm. 8. pp. 150-1.
- ✓ Lucca, C. (2001). "Reajuste de terrenos: características principales" coordinación del plan estratégico Gob. De la Ciudad de Buenos Aires. Inédito.
- ✓ \_\_\_\_\_ (1999). "Financiamiento por Incremento Impositivo: Una Herramienta para el Acceso de los Municipios al Mercado Local de Capitales", en Córdoba, Ciudad y Desarrollo. Edición Especial. Municipalidad de Córdoba.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2008). "Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Local y Regional. Una Nueva Perspectiva" en Caja de Herramientas para el Desarrollo Económico Local 3. Gestión del Desarrollo Económico Local. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- ✓ Madoery, O. (1997). "El Planeamiento Estratégico en Rosario". Rosario: Universidad Nacional de Rosario (mimeo).
- ✓ Maldonado Copello, M. M.; Pinilla Pineda, J; Rodríguez Vitta, J y Valencia Dávila, N. (2006). "Planes parciales, gestión asociada, y

mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano”. Bogotá: Lincoln Institute of LandPolicy.

- ✓ Nientied, P. (1998). “La ciudad como motor de desarrollo: necesidad de una visión estratégica”, en La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo. Editores: Rojas Eduardo y Daughters Robert. Pp.33-41.
- ✓ Ortegón, E- Pacheco, J.F- Roura, H. (2005). “Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”. Santiago de Chile: ILPES.
- ✓ Pinto Carrillo, A. C. (2007). “La experiencia internacional del Reajuste de Terrenos y su aplicación en Colombia”. Revista Reajuste de Terrenos y operaciones urbanas consorciadas. São Paulo: ABJICA.
- ✓ Rendón, B. (2005). “Conceptos básicos del plan de ordenamiento territorial”. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- ✓ Salazar Ferro, J. (2001). “¿Expansión o Densificación? Reflexiones en torno al caso de Bogotá”, en Revista Bitácora Urbano Territorial, número 005. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2010). “Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo”, en Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Pp. 1-36.
- ✓ \_\_\_\_\_ (1998). “La ciudad como motor de desarrollo”, en La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo. Editores: Rojas Eduardo y Daughters Robert. Cap. 1. Pp. 1-39.
- ✓ Sánchez, M. E. (Dir.). 2010-2011. "Transformaciones urbanas en la periferia del conglomerado Villa María y Villa Nueva". Proyecto de Investigación IAPCS. (Inédito).
- ✓ Szalachman, R. (2008). “La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional”. Santiago de Chile: impreso en Naciones Unidas.
- ✓ Tecco, C. (1994). “Los municipios y la gestión del desarrollo local y regional”, en Administración pública y sociedad. Revista núm. 9. Córdoba: IIFAP. UNC pp.93-104.
- ✓ Torres Arzayús, P (Ed.) y García Botero, M. C. (Ed.) 2010. “Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia”. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

- ✓ Ulla, L- Giomi, C. (2006). "Guía para la elaboración de proyectos sociales". Buenos Aires: Espacio Editorial.
- ✓ Vázquez Barquero, A. (1993). "Política económica local". Madrid: Pirámide.

**OTRAS FUENTES:**

- ✓ Concejo Deliberante, Villa María (2011). Ordenanza N° 6401: Loteos.
- ✓ Concejo Deliberante, Villa María (2011). Ordenanza N° 6402: Código de Edificación.
- ✓ Legislatura Provincial, Provincia de Córdoba (2011). Ley N° 9.811: Escrituración Gratuita.

**ANEXO 1: Matriz de Marco Lógico**

<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la oferta de suelo urbanizado en la ciudad de Villa María</li> <li>- Abaratar el precio del suelo urbanizado en la ciudad de Villa María</li> <li>- Favorecer la adquisición de suelo urbanizado en Villa María</li> <li>- Impulsar la posesión de títulos de propiedad</li> <li>- Facilitar el acceso al crédito formal</li> <li>- Elevar el número de viviendas unifamiliares construidas</li> <li>- Reducir el faltante natural de viviendas en Villa María</li> </ul> <p><b><u>FINALIDAD:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Contribuir con la disminución del Déficit Cuantitativo de viviendas en la ciudad de Villa María</b></li> </ul>	<p><i>10% de los inscriptos en el R.U.Y.P construye la vivienda propia</i></p>	<p><i>“Registro Único y Permanente de la Demanda Habitacional”, dentro del IMV</i></p>	<p><i>El gobierno local interviene eficientemente en el urbanismo</i></p>
<p><b><u>PROPÓSITO:</u></b></p> <p><b>Se favoreció el acceso al suelo urbanizado, a través de la aplicación del Reajuste de Terrenos, en el barrio La Calera</b></p>	<p><i>500 personas adquieren formalmente un lote urbanizado</i></p>	<p><i>“Formulario I” del Registro General de la Provincia</i></p>	<p><i>El título de propiedad obtenido califica para el financiamiento necesario</i></p> <p><i>Los beneficiarios se encuentran en condiciones para construir su vivienda</i></p>
<p><b><u>COMPONENTES:</u></b></p> <p><b>1. Suelo baldío adquirido</b></p> <p><b>2. Comisión de adjudicatarios constituida</b></p>	<p><i>Disponibilidad de 30 hectáreas para urbanizar</i></p> <p><i>Comisión de adjudicatarios constituida y en funcionamiento</i></p>	<p><i>Ordenanza sancionada, que apruebe el acuerdo, disponible en la Jefatura de Despacho de la Municipalidad de Villa María</i></p> <p><i>Acta de creación de la comisión (que registra la asamblea), en el IMV</i></p>	<p><i>El precio final de los lotes generados está por debajo del precio de mercado</i></p> <p><i>El equipo involucrado en la realización de los lotes tiene experiencia en la aplicación de mecanismos no tradicionales de financiamiento</i></p>



<p>1.2 Firma del convenio entre los actores público y privado</p> <p>1.3 Sanción de la ordenanza que ratifica el convenio</p> <p>2.1 Legitimación de los adjudicatarios</p> <p>2.2 Precisión de los adjudicatarios concretos que tendrá el proyecto</p> <p>2.3 Formalización del órgano participativo y consultivo del proyecto</p> <p>3.1 Obtener la licencia ambiental</p> <p>3.2 Preparar y cumplimentar los requisitos previos para fraccionar</p> <p>3.3 Ejecutar las obras civiles y de infra estructura</p> <p>4.1 Legalizar el loteo</p> <p>4.2 Transferir a nombre del titular original del predio los lotes acordados según su participación en el proyecto</p> <p>4.3 Transferir a nombre de los adjudicatarios las parcelas correspondientes</p>	<p><i>Costo de constituir la comisión de adjudicatarios: \$37.750</i></p> <p><i>Costo por parcela urbanizada producida:\$64.034</i></p> <p><i>Costo de la escrituración por parcela:\$2100</i></p>	<p><i>Registros contables del proyecto</i></p>	<p><i>urbano</i></p> <p><i>El Concejo Deliberante aprueba la forma de acuerdo entre el Municipio y el actor privado</i></p> <p><i>Existe interés por parte de los beneficiarios de constituir la comisión</i></p> <p><i>Los beneficiarios cumplen con el pago de cuotas</i></p> <p><i>El Concejo Deliberante aprueba la adhesión al programa de escrituración gratuita, según Ley Provincial 9.811</i></p> <p><i>La Dirección de Escrituración de la Provincia resuelve escriturar beneficiosamente los lotes producidos</i></p>
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

DETALLE	COSTO TOTAL	APORTE DEL IMV	OTRAS FUENTES <sup>60</sup>	A S
<b>Costo de Personal<sup>61</sup></b>	\$433.250	\$433.250	\$0	\$
Personal administrativo (cuatro personas x 150 días x \$ 125 día)	\$75.000	\$75.000	\$0	\$
Una Contadora (23 días x 250 día)	\$5.750	\$5.750	\$0	\$
Tres Arquitectos (140 días x 250 día)	\$105.000	\$105.000	\$0	\$
Tres Licenciadas en Trabajo Social (140 días x 250 día)	\$105.000	\$105.000	\$0	\$
Un Abogado (170días x 250 día)	\$42.500	\$42.500	\$0	\$
Un coordinador de proyecto (licenciado en Desarrollo Local-Regional) (25 meses x \$ 4.000 mes)	\$100.000	\$100.000	\$0	\$
<b>Viáticos</b>	\$2.000	\$2.000	\$0	\$

<sup>59</sup> Los valores que componen el presupuesto están expresados en pesos argentinos.

<sup>60</sup> Aquí hacemos referencia al aporte, proveniente desde actores locales y extra locales, en el proyecto.

<sup>61</sup> Los valores de la tabla han sido tomado en base a la escala salarial correspondiente. Asimismo, los demás precios, que componen el presupuesto, han sido estimados en función de los valores de referencia pertinentes según cada rubro.



Relevamiento de la situación socio económica de las familias adjudicatarias (previo a escriturar)	\$2.000	\$2.000	\$0	\$0
<b>Locales</b>	\$260.000	\$250.000	\$10.000	\$0
Alquiler del espacio para realización de las asambleas	\$10.000	\$0	\$10.000	\$0
Alquiler de un local para realizar las tareas que demanda el proyecto (durante 25 meses)	\$250.000	\$250.000	\$0	\$0
<b>Material y equipo</b>	\$156.000	\$156.000	\$0	\$0
Equipos informáticos	\$80.000	\$80.000	\$0	\$0
Mobiliario	\$70.000	\$70.000	\$0	\$0
Equipos telefónicos	\$6.000	\$6.000	\$0	\$0
<b>Gastos administrativos y de funcionamiento</b>	\$1.426.750	\$15.500	\$1.375.500	\$0
Contratación del servicio audiovisual para efectuar el sorteo	\$8.000	\$0	\$8.000	\$0
Planimetría e imágenes satelitales	\$4.000	\$4.000	\$0	\$0
Informes legales	\$1.000	\$1.000	\$0	\$0
Útiles de oficina	\$7.500	\$7.500	\$0	\$0

Visado del loteo en el Municipio (PAGO DE LOS DERECHOS MUNICIPALES (En base a la Ordenanza N° 6.726 (Tarifaria) art. 7 “derechos generales de oficina”	\$137.500	\$0	\$137.500	\$0
Aprobación técnica por la Dirección General de Catastro (según Resolución Normativa Única 1/2011)	\$35.750	\$0	\$0	\$0
Escrituración de los lotes	\$1.155.000	\$0	\$1.050.000	\$105.000
Telefonía e internet	\$15.000	\$0	\$15.000	\$0
Servicio de medios de comunicación masivos	\$3.000	\$3.000	\$0	\$0
Servicio de energía eléctrica	\$60.000	\$0	\$60.000	\$0
<b>Inversiones</b>	<b>\$55.859.025</b>	<b>\$0</b>	<b>\$20.640.000</b>	<b>\$35.219.025</b>
Terreno baldío	\$20.640.000	\$0	\$20.640.000	\$0
Obras civiles y de infraestructura (según Ordenanza N° 6401) para la totalidad de los lotes producidos	\$35.219.025	\$0	\$0	\$35.219.025

	Costo total del proyecto:	Aporte de la organización:	Aportes de la comunidad:	A so
	<b>\$ 58.137.025</b>	<b>\$ 856.750</b>	<b>\$ 22.025.500</b>	<b>\$</b>

Fuente: elaboración propia en base a la consulta de los precios vigentes según cada rubro.

---

<sup>62</sup> Los valores expresados, en esta columna, implican el aporte neto que debería solicitar la organización para financiar el proyecto, ya que el aporte solicitado deriva del costo total del proyecto menos la suma de los recursos aportados por la propia organización y los demás actores (otras fuentes).