

RELACIONES ESTADO, EMPRESAS Y CIUDAD: APORTES PARA UNA CATEGORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE GESTIÓN URBANA DESARROLLADAS BAJO ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Daniela Mariana Gargantini

CENTRO EXPERIMENTAL DE LA VIVIENDA ECONÓMICA- CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS- UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA (CEVE- CONICET- UCC)

Doctora en Arquitectura y Pos-doctora de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) con especialidad en hábitat y gobierno locales, investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) en el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) (Córdoba, Argentina). Docente-investigadora de la Universidad Católica de Córdoba. Docente en posgrados tanto de América Latina como de Europa.

E-Mail: dmgargantini@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0206-2569

Natalí Peresini

CENTRO EXPERIMENTAL DE LA VIVIENDA ECONÓMICA- CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS (CEVE- CONICET)

Doctora en Estudios Urbanos (UNGS), Arquitecta y Urbanista (UNC). Profesora. Investigadora asistente (en asignación)- del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) en el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Actualmente desarrolla su investigación en torno al estudio la gestión de suelo, gobernanza y mecanismos de vinculación público-privada para la gestión urbana en gobiernos locales de Argentina.

E-Mail: natperesini@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1193-869X

Recibido: 15 de mayo 2024

Aceptado: 15 de junio 2024

RESUMEN

En las últimas décadas, la gestión urbana ha sido conducida bajo un modelo de gobernanza que tiene como estrategia prioritaria la articulación público-privada. Los instrumentos para esta articulación se difundieron como herramientas que permiten obtener fondos y lograr mayor autonomía local, asociados a una mejor y mayor redistribución de cargas y beneficios urbanos.

Sin embargo, los estudios empíricos demuestran que en su aplicación han resultado funcionales a la mercantilización del suelo y la vivienda a favor de los intereses del sector constructivo-inmobiliario; y que los resultados de su aplicación están condicionados por una serie de factores. En función de la influencia y la combinación de éstos, la articulación público-privada adquiere alcances y resultados diferentes.

Este artículo indaga, a partir de variables surgidas de estudios previos en distintas localidades del país, bajo qué condiciones y capacidades los municipios llevan adelante estos procesos de articulación público-privada y qué tendencias de urbanización consolidan. Los resultados constituyen aportes metodológicos al estudio crítico de los mismos y un insumo para el diseño e implementación de este tipo de instrumentos a nivel local.

Palabras clave: gestión urbana - articulación público-privada - categorización- condiciones y capacidades

ABSTRACT

In the last decades, urban management has been directed under a governance model that has public-private partnerships as a priority strategy. The instruments for this articulation were disseminated as tools for obtaining funds and increasing local autonomy, associated with a better and greater redistribution of urban charges and benefits.

However, empirical studies show that in their application they have been functional to the commodification of land and housing in favor of the interests of the construction-real estate sector. Therefore, the results of their application are conditioned by a series of factors. Depending on the influence and combination of these factors, the public-private partnership has different scopes and results.

This article investigates, based on variables from previous studies in different localities of the country, the conditions and capacities under which municipalities carry out these public-private

partnership processes and what urbanization dynamics they consolidate. The results constitute methodological contributions to the critical study of these processes and an input for the design and implementation of this type of instruments at the local level.

Key words: urban management - public-private partnership - categorization - conditions and capacities

INTRODUCCIÓN

El proceso de urbanización, sus características y problemáticas, expone con cada vez mayor claridad, la influencia del orden político-económico dominante. En las últimas décadas, las transformaciones en la estructura y la dinámica urbana han agravado la ya compleja desigualdad, exclusión y fragmentación presente en las ciudades latinoamericanas. La literatura especializada, ha llamado a prestar atención sobre el protagonismo y las consecuencias de los procesos de globalización, neoliberalización y financiarización sobre la ciudad y la producción del espacio urbano (Jaramillo, 2021; Pirez, 2022; Theodore et al., 2009).

En este sentido, es notable la influencia que han asumido el sector de la construcción y los servicios inmobiliarios en la configuración de la economía contemporánea. Siguiendo a Daher (2013), la economía se ha urbanizado y concentrado, tanto geográficamente como en sus competencias y actores. Estos sectores han ganado, progresivamente, mayor influencia en la toma de decisiones estatales como la regulación y las políticas públicas, así como en la definición de condiciones sobre el empleo, las actividades económicas relacionadas y los flujos de inversión provenientes del Estado.

Simultáneamente a que la ciudad y la producción urbana se afianzaron como ámbitos de negocios e inversión en una economía globalizada y financiarizada, se pusieron en crisis las capacidades, obligaciones y competencias estatales para intervenir en ella (Peresini, 2023b). Siguiendo a Peck, et.al. (2013), si bien estos fenómenos son eminentemente globales, es importante reconocer las particularidades y diferencias de acuerdo a los contextos y herencias políticas, económicas e institucionales de cada región o país.

En Argentina, durante la década de 1990, “el proceso desactivador y de ajuste del Estado estuvo a su vez acompañado por otros dos: el de democratización y el de descentralización política, fiscal y administrativa estatal” (Gargantini, 2005: 123 y CYTED, 1999). Este conjunto de medidas, obligó a los gobiernos locales a asumir nuevas funciones, responsabilidades y competencias, así como a abordar problemáticas sociales complejas sin los recursos

necesarios para ello. En este escenario, “llegaron a constituirse en claros gestores del desarrollo local y centros de implementación de las distintas políticas habitacionales propuestas a partir de la tendencia descentralizadora planteada” (Gargantini, 2005: 108).

Frente al modelo económico dominante, la consecuente reestructuración político-administrativa del Estado, el traspaso obligado de la responsabilidad de financiamiento y sostenimiento de las actividades socio-productivas antes asumidas por el gobierno nacional y, conscientes de su incapacidad para asumir los costos que implica la atención de las problemáticas y demandas de la población, el paradigma de gobernanza fue asumido por los gobiernos subnacionales como una modalidad de gestión capaz de articular intereses y recursos de los diferentes sectores sociales. En este escenario, los gobiernos locales comenzaron a implementar distintas estrategias de obtención de recursos para hacer frente a las obligaciones delegadas. Las mismas se han alternado entre la dependencia directa a fondos discrecionales derivados de los niveles centrales con su consecuente dependencia política, el aumento de estrategias recaudatorias en sus propios territorios y la asociación con el sector privado en busca de los recursos faltantes.

Es en este nuevo, complejo y dinámico escenario en que se produce el proceso de urbanización y una particular actuación a nivel de gestión urbana. De acuerdo a Peresini (2022) consideramos como tal al proceso permanente de decisiones gubernamentales ligadas a la escala local que, mediante la orientación de la política y las acciones públicas, habilitan o condicionan la producción, distribución y generación de recursos localizados territorialmente (Del Río et al. 2014), así como la generación de diferentes tipos de renta del suelo urbano (Jaramillo, 2009). De allí que la gestión urbana local cobra un particular protagonismo al representar el nivel de gobierno con mayor capacidad de decisión sobre las políticas y acciones urbanas, la planificación, los usos del suelo y las condiciones de construcción (Rosatti, 2012).

Bajo estas condiciones, los gobiernos locales adquirieron un rol protagónico que no habían tenido hasta el momento. En este contexto, los organismos y agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo e incluso la Organización de Naciones Unidas apuntaron a los municipios como un nuevo sector de influencia para la difusión de una agenda urbana y “buenas prácticas” de gestión, reproduciendo experiencias “exitosas” o modélicas de articulación público-privada. Así también, difundieron instrumentos, mecanismos, estrategias políticas y acciones públicas para promover la articulación y colaboración entre el sector estatal y el empresarial. Tal impulso se sostuvo bajo argumentos

que afirman que las operaciones urbano-inmobiliarias realizadas bajo los principios de la articulación público privada ofrecen mejores resultados en cuanto al acceso de la población al suelo y la vivienda, una redistribución más equitativa de cargas y beneficios urbanos, y una mayor participación de los actores involucrados en la producción del espacio urbano. Sin embargo, los estudios empíricos realizados (Arqueros Mejica, 2018; Cuenya y Corral, 2011; Gargantini et al., 2022; Peinado et al., 2018; Peresini, 2021) señalan que, en su mayoría, lejos de mejorar el acceso o la redistribución, han acentuado la concentración de la producción urbano-inmobiliaria y la segregación socio-espacial en las ciudades, sin generar mejoras en la disponibilidad de recursos y capacidades de los gobiernos locales a nivel de gestión urbana.

Ante ello, y a partir de la determinación de variables surgidas de estudios previos de intervenciones bajo articulación público-privada desarrollados en distintas localidades del país bajo el formato de convenios urbanísticos, el presente artículo indaga las condiciones y capacidades con las cuales los gobiernos locales llevan adelante estos procesos de articulación relacionados a la producción del espacio urbano, y qué tendencias de urbanización consolidan. Los resultados intentan constituir aportes metodológicos al estudio crítico de los mismos, y un insumo útil a ser considerado en el diseño e implementación de este tipo de instrumentos a nivel local.

LA GOBERNANZA URBANA COMO MODELO PARA LA GESTIÓN LOCAL

Como se mencionó, la globalización menguó la centralidad de los gobiernos nacionales, al disminuir su capacidad de conducción del crecimiento económico, privarlo de poderes decisivos de intervención y reducir significativamente su influencia en decisiones económicas cruciales. Es decir, los gobiernos nacionales ya no poseen, o ya no con la magnitud requerida en condiciones de competitividad mundial, recursos claves tales como los financieros, los de información y conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva para, a partir de sus propias decisiones y acciones, asegurar el desarrollo y el crecimiento económico de la sociedad, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo, el crecimiento de fuentes de empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social. En palabras de Aguilar Villanueva (2007: 6), “en los espacios en los que se deciden los asuntos del crecimiento de un país o una región, el gobierno delibera y decide en negociación empatada con los actores económicos y sociales, gubernamentalmente independientes y cuya independencia se ha incrementado”.

Desde la economía política urbana y la teoría urbana crítica se propone dejar de analizar las actuaciones del sector público y privado como ámbitos antagónicos, sino como interdependientes. En este marco, rescatamos la noción de “gobernanza” en la gestión urbana como factor explicativo del modelo que actualmente se reconoce como predominante en los gobiernos locales. Para Jessop (2005), el modelo de gobernanza apunta a la coordinación negociada y la interdependencia entre las capacidades de los actores públicos y los privados. Es decir, ya no se considera al Estado como único agente responsable, ni es su debilidad o retiro, un único factor explicativo de los procesos y fenómenos sociales, sino que se requiere pensar y analizar la incidencia y las interrelaciones que se dan efectivamente entre ambos sectores y actores (Peresini, 2021).

En términos generales, el enfoque de gobernanza, plantea que, en las actuales condiciones sociales, tanto a nivel nacional como internacional el gobierno es un agente necesario pero insuficiente, para una dirección satisfactoria de la sociedad. La capacidad de dirección no es comprendida como mero mando o control gubernamental, sino que toman parte otras fuerzas, de acuerdo a “la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen” (Aguilar Villanueva, 2007: 14). Frente a estas nuevas dinámicas el proceso de la gobernanza cobra un rol central y estratégico, a partir del cual se generan demandas hacia el gobierno de un nuevo tipo de capacidades directivas que no existían o no se habían desarrollado en grado suficiente.

En este sentido, rescatamos la distinción que realiza Ziccardi (2018) desde una lectura regional de este fenómeno. La autora plantea que existen al menos dos concepciones o formas de comportamiento de la gobernanza: uno de tipo asociativo y otro colaborativo (Ziccardi, 2018). La primera, más crítica, reconoce la legitimación de la participación y los intereses empresariales sobre la conducción estatal, mientras que la última entiende este modelo como la posibilidad para una participación amplia de diversos sectores sociales en las decisiones de gobierno desde la adhesión al derecho a la ciudad.

Según explicita Ziccardi (2018), la gobernanza asociativa se da entre las élites técnicas, políticas y empresariales, privilegiando el carácter mercantil y el valor de cambio de bienes urbanos como el suelo, los servicios y la vivienda. Resulta clave para ello, la incidencia de los actores empresariales en los marcos normativos y regulatorios, ya sea por acción directa al impulsar cambios o deslegitimar lo existente. Del mismo modo, actúa la incidencia del sector privado en el intercambio de roles para ocupar posiciones de poder estatal.

Por su parte, la gobernanza colaborativa plantea la necesidad de construir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, a fin de lograr un patrón de comportamiento colaborativo entre ellos. Es decir, impulsa una forma diferente de gobernar localmente en la democracia, la cual se caracteriza por el impulso otorgado a los procesos de innovación social participativos (Ziccardi, 2012) y por una relación de proximidad y coproducción de políticas públicas (Subirats, 2016), a partir tanto de acciones como de inacciones tecno-burocráticas (Saltalamacchia y Ziccardi, 1980). En términos socio-territoriales, esta modalidad de gobernanza conlleva un avance hacia una concepción más integral de las problemáticas, y por ende una mayor participación y articulación de diversos actores sociales, así como la incorporación de otras disciplinas, saberes y variables. Esta postura es producto de concebir al territorio y al hábitat no ya como mero soporte físico sino como complejo proceso socio-político, ya que la co-gestión en términos territoriales supone enfrentar el hecho de que los distintos actores involucrados en el proceso de producción de la ciudad tienen, en la realidad, niveles de poder y capacidades de decisión diferente, ya sea por cuestiones económicas, políticas, sociales o simbólicas.

Así pues, siguiendo los aportes de Gargantini (2008), la gobernanza colaborativa como modelo a alcanzar, exige generar una capacidad de negociación y de generación de consensos dentro de relaciones asimétricas de poder (inclusión asimétrica), donde al gobierno no sólo se le exige una constante vigilancia en conservar el carácter público de las iniciativas, evitando su captura o cooptación por parte de los actores dominantes, sino que en términos sustentables y equitativos debe procurar el empoderamiento de los grupos más desaventajados. Esto es potenciar y articular sus capacidades reales de decisión informada sobre procesos que les afecten directamente, ya que la capacidad real de participar en la toma de decisiones colectivas, lejos de ser una realidad es un derecho por el cual los sectores más vulnerables de la sociedad todavía tienen que disputar.

Ahora bien, frente a las condicionantes contextuales explicitadas y sin llegar a discriminar el tipo de gobernanza al que contribuyen, en la gestión urbana se verifica una utilización progresiva y cada vez más habitual de herramientas de articulación público-privada para la producción de bienes urbanos (suelo, infraestructura, servicios y vivienda). La articulación público-privada (APP), comprendida como una estrategia de complementariedad de capacidades y recursos, se estructura en torno a acuerdos que implican la negociación (generalmente ad-hoc) entre el municipio y actores empresariales del sector inmobiliario. A partir de diferentes tipos de incentivos o beneficios para la producción urbana de corte empresarial (en general, excepciones al cumplimiento de la regulación urbana otorgando

mayores capacidades constructivas, cambios de uso del suelo, etc.), se pretende obtener - por contraprestación- un porcentaje de la valorización generada a partir de aquellos beneficios otorgados, ya sea en bienes o recursos que luego pueden ser utilizados por el gobierno local.

Estos instrumentos han sido promovidos en nuestra región por instituciones anglo-latinoamericanas (tales como Lincoln Institute) y agencias de financiamiento internacional (como el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras), ofreciéndose como herramientas virtuosas para promover un desarrollo más eficiente y ordenado en ciudades que necesitan recursos, regulación y creación de suelo urbano (Amborski y Smolka, 2003; Blanco et al., 2016; Furtado y Acosta, 2012). Las experiencias son diversas y, de acuerdo a estudios empíricos, si bien han tenido gran aceptación en la gestión urbana, su implementación presenta numerosas dificultades vinculadas a las capacidades institucionales y de gobierno puestas en juego, el balance entre los intereses públicos y privados alcanzado, el control y destino de los recursos obtenidos tras estas operaciones, así como el resultado finalmente obtenido, (Feld, 2021; Isunza-Vizuet et al., 2021; Peinado et al., 2018; Peresini, 2021b).

CONDICIONES Y CAPACIDADES DE LOS MUNICIPIOS PARA LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA GESTIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA

Desde un enfoque crítico sostenemos que las relaciones entre el Estado y el sector empresario en la gestión urbana deben ser reorientadas hacia un posicionamiento del sector público que sea capaz de garantizar el bien común. Es decir, asumir sus capacidades como administrador de los conflictos y demandas sociales, para orientarlas hacia un modelo de gobernanza colaborativa, en palabras de Ziccardi, que tenga en cuenta los intereses de los diferentes sectores sociales, procurando la generación de acuerdos bajo la premisa de defender los recursos, el bienestar y la calidad de vida de la mayoría.

A partir de este posicionamiento y horizonte, se destacan una serie de condiciones y capacidades institucionales (políticas y técnico-administrativas) que actúan y están presentes (o deberían estarlo) en el ejercicio de la función gubernamental de los municipios de la región.

En este sentido, el concepto de municipio puede definirse según tres dimensiones: como segmento territorial sobre el cual la municipalidad ejerce competencia (ámbito urbano-ciudad); como ámbito estatal, el más descentralizado, accesible y ligado a la realidad-población local (gobierno local); y, como conjunto de actores y de relaciones que se dan dentro de dicho ámbito territorial (sociedad local) (Herzer, 1999). El municipio resulta así el ámbito estatal inmediato de gestión de la ciudad, es la unidad fundamental de la gestión local (Pírez, 1991).

Producto de un rol históricamente relegado y subsidiario de los gobiernos locales, sus competencias en materia urbano-habitacional y en otros ámbitos de actuación se encuentran condicionadas tanto por factores macro-estructurales, los cuales expresan al entramado de reglas de juego formales e informales que regulan el accionar de una determinada agencia estatal o cuya construcción opera como la condición de posibilidad para su funcionamiento de acuerdo a los objetivos establecidos; como meso y micro-institucional, los cuales dan cuenta de las capacidades individuales y organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados (Alonso, 2007 y Rosas Huerta, 2008 en Gargantini y Pedrotti, 2018).

En este sentido, la lectura que se elabora en este artículo reconoce una coyuntura genérica y una coyuntura específica de actuación de los gobiernos locales. Es decir, reconocemos un contexto de patrones estructurales y multiescalares que determinan una serie de condiciones macro-político-económicas; así como las coyunturas particulares que dan marco a condiciones situadas de la gestión urbana en una ciudad específica, en relación al escenario político-institucional y el ejercicio local de sus relaciones y administración de redes y actores más influyentes (Peck, 2017).

Identificamos como condiciones a aquellos factores macro-estructurales vinculadas al escenario y circunstancias propias del sistema-orden globalizador y neoliberal, orientadas hoy a la apertura global del comercio, una marcada financiarización de la economía y de la producción inmobiliaria, y la profundización de la competitividad interurbana. A ello se adicionan las condiciones específicas del entorno urbano concreto tales como el régimen de gobierno, las competencias habilitadas por el marco jurídico-institucional para actuar a nivel local, las normativas y marco institucional vigente, el conjunto de actividades socio productivas y procesos socio-demográficos más influyentes, el nivel de concentración de recursos estratégicos, el proceso de toma de decisiones o modo de los estilos decisionales en curso, el sistema de beneficios o estímulos que se ofrecen, y las redes de actores presentes con sus responsabilidades, intereses, recursos de poder, grados de participación y capacidad de presión e interacción con las decisiones y acciones públicas de los gobiernos locales. Definidas de esta manera, las condiciones se asemejan a las capacidades políticas consideradas a nivel macro-institucional.

Por su parte, siguiendo la clasificación que realizan Gargantini y Pedrotti (2018) a nivel de capacidades, se reconocen tanto las derivadas de la organización interna como de las habilidades y conocimientos disponibles en el gobierno local. Entre las capacidades para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat definidas por Gargantini (2020), en materia de gobernanza colaborativa y en relación a intervenciones de articulación

público-privada en la gestión urbana, se definen como específicas y estratégicas las siguientes:

- capacidad de planificar el desarrollo urbano;
- capacidad de proactividad o anticipación;
- capacidad diagnóstica;
- capacidad técnico-administrativa y de construcción institucional;
- capacidad financiera y de disposición de recursos propios;
- capacidad de sustentabilidad en el tiempo de las acciones.

A ellas se adicionan especialmente:

- la capacidad de monitoreo y control de las operaciones;
- y la capacidad de transparencia y control social (Gargantini y Cerrezuela, 2023 y Gargantini et al, 2023).

Ahora bien, más allá de las condiciones y competencias habilitadas, hablar de la capacidad estatal de intervención territorial como factores a nivel meso y micro estructural, “significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de una aplicación de determinados recursos (...) (así como) la superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de la institución” (Oszlak, 2014 en: Petrelli, Galizzi y Orecchia, 2015). Así, el despliegue de capacidades se produce cuando no sólo se cuenta con las competencias sino con la voluntad y habilidad para hacerlas valer y echarlas a andar. De allí se deriva la necesidad de poder advertir sobre aquellos condicionantes que inhiben en los ámbitos locales, el ejercicio pleno de las competencias que el marco jurídico les otorga, y aquello que atenta contra la posibilidad de ejercer las competencias otorgadas (Rosatti, 2012). Se reconoce así una mutua interdependencia entre condiciones y capacidades que es importante considerar.

CATEGORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE GESTIÓN URBANA DESARROLLADAS BAJO ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Con estas variables definidas, y teniendo en cuenta estudios empíricos previos¹ sobre una serie de experiencias de implementación de convenios urbanísticos, se propone leer las intervenciones urbanas ejecutadas bajo articulación público-privada a partir de cuadrantes o categorías derivadas del cruce de condiciones y capacidades arriba especificadas (ver Imagen 1).

Imagen 1: Tipos de estrategias de articulación público-privada

(-) CAPACIDADES INSTITUCIONALES (+)	GOBERNANZA COLABORATIVA
	<p>Condiciones contextuales desfavorables Altas capacidades institucionales</p> <p>Articulación público-privada CONDICIONADA EXTERNAMENTE</p> <p>Urbanización EQUITATIVA LIMITADA</p>
	<p>Condiciones contextuales favorables Altas capacidades institucionales</p> <p>Articulación público-privada REDISTRIBUTIVA</p> <p>Urbanización EQUITATIVA PLENA</p>
(-) CAPACIDADES INSTITUCIONALES (-)	<p>Condiciones contextuales desfavorables Bajas capacidades institucionales</p> <p>Articulación público-privada COOPTADA</p> <p>Urbanización MERCANTILIZADA</p>
	<p>Condiciones contextuales favorables Bajas capacidades institucionales</p> <p>Articulación público-privada CONDICIONADA INTERNAMENTE</p> <p>Urbanización EQUITATIVA LIMITADA</p>
	GOBERNANZA ASOCIATIVA
(-) CONDICIONES CONTEXTUALES e INSTITUCIONALES (+)	

Fuente: Elaboración propia en base a Gargantini y Pedrotti (2018) y Gargantini (2018, 2020, 2023a y 2023b), Gargantini, Peresini y Cerrezuela (2022) y Peresini (2023a).

A partir de esta categorización, se pueden identificar cuatro tipos de interacción Estado-empresas a nivel urbano, derivados de las diferentes combinaciones entre condiciones contextuales y capacidades institucionales. Los mismos se diferencian en función de que las condiciones sean favorables o desfavorables, y que las capacidades institucionales del gobierno local sean altas o bajas.

¹ Destacamos que esta lectura se realiza en base a una serie de experiencias, exploratorias y para nada conclusivas o determinantes del universo de experiencias posibles de estudiar. Para profundizar en los análisis ver: Gargantini, Peresini y Cerrezuela 2021; Peresini, 2021, 2022 y Gargantini, 2022.

Bajo la caracterización de **condiciones contextuales desfavorables** se encuadran las intervenciones de APP desarrolladas bajo la acción de gobiernos de corte centralistas y orientados a favorecer los intereses de mercado. En este escenario, los gobiernos municipales poseen limitados márgenes de actuación, producto de la inexistencia de recursos y cuotas de poder propias que se lo permitan. Bajo estas condiciones, el poder decisorio (y económico) se encuentra en los niveles superiores de gobierno los cuales generan una escasa o nula política de intervención en la gestión del suelo y de la producción urbano-habitacional.

Existen también restricciones relacionadas a la escala de las operaciones y la capacidad de intervención de los actores privados que se vinculan directamente a procesos de concentración de la tierra o de bienes estratégicos en pocas manos (situación de monopolio). Se encuentra también la priorización de estrategias o acciones que benefician la producción habitacional con fines de capitalización de renta por sobre demandas vinculadas a la satisfacción de derechos de acceso al hábitat. Son escasos o nulos los espacios y procesos de consulta-consenso democrático con actores sociales afectados por las decisiones urbanas que se toman, primando los beneficios y estímulos a la producción mercantil.

Al no existir mecanismos de distribución de poder, los actores que concentran recursos son los que deciden la naturaleza y escala de las intervenciones que se autorizan, destacándose aquellas que se diseñan ad-hoc a los intereses de quienes los promueven, sin articulación con procesos de planificación integrales y sostenibles de la ciudad. De igual manera, no existen organismos ni procedimientos que garanticen la transparencia en el modo de cálculo de las contrapartes que los sectores dominantes deben realizar a cambio de las concesiones estatales que se les otorgan, ni mecanismos de control sobre el uso y destino redistributivo de los recursos que se captan bajo estos mecanismos de APP.

En estas condiciones, se puede reconocer la cooptación de espacios decisorios y la captura de la regulación por sectores dominantes. El rol asumido por la gestión urbana local sobre las condiciones de producción de suelo y vivienda, se acerca a un modelo de co-gobierno, en el que las decisiones de gestión urbana son tomadas a partir de los intereses e influencia de los actores empresariales involucrados, e incluso supone una “gobernanza regulatoria” en el que los actores regulados proponen las reglas que deben cumplir. Al mismo tiempo, se manifiesta en esta gobernanza un esquema de toma de decisiones compartida entre quienes deben garantizar el bien común desde la función pública y los agentes empresariales, quienes exigen configurar las mejores condiciones para desarrollar su actividad comercial (Peresini, 2023).

Por antagonismo, los **contextos con condiciones favorables** se encuadran bajo gobiernos de corte democráticos y de no condicionamiento a las autonomías locales, que conciben el suelo y la vivienda como bienes estratégicos y para lo cual, garantizar su acceso se encuentra asociado al cumplimiento de derechos humanos consagrados en los máximos cuerpos normativos, y por lo tanto objeto de regulación estatal. De esta manera los marcos jurídico-institucionales promueven estrategias de intervención y regulación gubernamental en materia urbano-habitacional de carácter inter-escalar, a partir de una idea de ciudad y territorio previamente consensuada con todos los actores sociales vinculados y afectados por la gestión urbana y territorial. Bajo este marco, el cálculo y distribución de las externalidades que el propio desarrollo urbano genera a partir de las decisiones estatales que se toman sobre el territorio, se encuentran claramente definidos, existiendo órganos de seguimiento y control, así como penalidades ante incumplimientos.

En cuanto a las capacidades, se considera que un gobierno local posee **altas capacidades institucionales** cuando favorece o cuenta con:

- “un plan de desarrollo urbano-ambiental y de cuerpos normativos específicos en vigencia y pleno cumplimiento que potencien una ciudad integrada;
- una política activa de acceso y regulación del suelo urbano para los distintos sectores de la sociedad local, coherente con el plan de desarrollo urbano-ambiental en curso;
- amplitud de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes que permiten la planificación, promoción y desarrollo urbano, la participación ciudadana en ello, el financiamiento y la redistribución de costos y beneficios;
- estructuras organizativas (áreas o espacios institucionales estables) responsables del planeamiento urbano y de las políticas de suelo y habitacionales estables;
- (...)programas o iniciativas urbano-habitacionales diversificadas con presencia activa del municipio, que se adelanten a las demandas sociales en coherencia con el plan de desarrollo urbano-ambiental, con activa participación y articulación actoral e intergubernamental a partir del registro y reconocimiento de las trayectorias habitacionales de los hogares, sus necesidades y demandas” (Gargantini, 2020: 18-19 y 21).

Para ello, a nivel local se dispone de:

- “técnicos con formación especializada y trayectoria política (los cuales) están formalizados a fin de permitir la continuidad política de los recursos humanos;
- manuales administrativos y procedimientos previamente formulados;
- instancias formales de evaluación y retroalimentación de los programas o proyectos;
- disponibilidad de sistemas de información urbano-catastral multi-finalitarios y de seguimiento de costos y beneficios;
- una relación favorable entre los recursos propios del municipio sobre los recursos ajenos (de origen público y/o privado) invertidos en los programas o proyectos.” (Gargantini, 2020: 23 y 25).

Estos atributos a su vez, le otorgan capacidad de sustentabilidad a las iniciativas locales impulsadas, es decir continuidad en el tiempo (medida en períodos de gestión) de las mismas y de los instrumentos asociados, así como un alto nivel de adhesión y consenso ciudadano, técnico y político a las líneas impulsadas (Gargantini, 2020).

Por otra parte, un municipio con **bajas capacidades institucionales** en materia de gestión urbana integral y sostenible, adolece de la mayoría de las aptitudes detalladas, siendo fácilmente suplido o cooptado por los actores dominantes externos.

Ahora bien, las diferentes combinaciones entre condiciones y capacidades existentes no sólo constituyen factores que determinan los resultados de las operaciones de articulación público-privada en la gestión urbana, sino que disponen u orientan el tipo de urbanización que se consolida en el territorio.

De esta manera un contexto marcado por condiciones externas desfavorables y bajas capacidades habilitará la construcción de ciudad altamente mercantilizada y segregada, y por tanto no sustentable. Mientras que un escenario contrapuesto (condiciones externas favorables y altas capacidades locales), favorecerá un modelo de urbanización integrado, sostenible y equitativo. Por su parte los modelos intermedios consolidarán urbanizaciones con ciertos rasgos redistributivos y sostenibles, pero con limitaciones y constantes tensiones en la ecuación entre costos y beneficios de la urbanización que se genera, producto de presiones externas o deficiencias internas.

Desde un enfoque de valoración multicausal y cualitativa, las condicionantes y limitaciones de las capacidades de los gobiernos locales parecen resultar convenientes en esquemas de

gobierno centralistas, los cuales buscan capitalizar las dificultades reproduciendo estructuras verticalistas en términos políticos; como así también a los actores empresariales vinculados al desarrollismo urbano, quienes ante la ausencia de capacidades para la gestión pública, avanzan sobre los marcos legislativos y ejecutivos vigentes, en búsqueda de mayores beneficios en función de sus propios intereses, generando procesos de captura normativa y estatal. Un escenario que los exime de asumir y enfrentar compromisos más estratégicos y exigentes como los que el contexto demanda (Gargantini y Pedrotti, 2018).

REFLEXIONES FINALES

Bajo las condiciones del orden político-económico vigente en el que los gobiernos locales se debieron hacer responsables de nuevas obligaciones y funciones sin los recursos necesarios para ellas, al mismo tiempo que los actores empresariales vinculados al complejo urbano-constructivo-inmobiliario ganaron centralidad en el proceso de producción del espacio, se sentaron las bases para un proceso de apertura de las decisiones y acciones públicas bajo el denominado modelo de gobernanza. Desde el siglo XIX y hasta principios del siglo XX, se mantuvo en la teoría y en la práctica la idea de que “las ciudades podían recrearse de acuerdo a prediseños humanos y planificaciones físicas. Este modelo racional de planificación suponía que las autoridades representaban el interés general” (Gargantini, 2008: 7). A partir de ello, se le otorgaba legitimidad y representación para definir la orientación y objetivos de las políticas urbanas.

Las crisis fiscales y políticas de diferentes gobiernos, con sus efectos sociales y económicos, la democratización del régimen político (que distribuyó entre varios actores el poder concentrado) junto con la liberalización de la economía, hicieron perder al gobierno en general, pero particularmente a los gobiernos locales, poderes, capacidades, facultades y alcances, planteando su insuficiencia para la dirección de las sociedades en las nuevas condiciones de contexto postmoderno (Gargantini, 2008). Durante las últimas décadas se produjeron numerosas transformaciones -tanto estructurales como coyunturales- en las condiciones bajo las cuales los gobiernos locales gestionan las ciudades. Desde un enfoque relacional, el modelo de gobernanza permite vincular las condiciones globales con las capacidades locales, pudiendo o no favorecer actividades económicas y una compleja relación entre modos de regulación y actores sociales (Lekue, 2022).

Sin desconocer las condiciones estructurales que en materia de gestión urbana el modelo de gobernanza impone, en este texto nos propusimos reconocer aquellas condiciones estructurales y capacidades específicas que, interrelacionadamente, pueden ofrecer mejores

resultados para los municipios, ante intervenciones que involucren la articulación pública-privada. A partir del planteo y descripción de cuatro escenarios posibles, este trabajo ofrece un andamiaje válido para clasificar inicialmente las intervenciones de gestión urbana desarrolladas bajo APP.

Estas condiciones, según las caracterizaciones conceptuales abordadas en este artículo como en estudios precedentes, se complejizan a nivel macro por:

- una “distorsión entre las disposiciones constitucionales y la realidad de la experiencia concreta” (Beltrán y Graglia, 2010: 10), caracterizada por fuertes condicionantes a la autonomía municipal producto de un desequilibrio político íntimamente ligado a un desequilibrio económico (Mooney, 1995). En general, se produce una alta dependencia económica del Estado nacional que favorece la alineación política con los niveles superiores de gobierno, las inercias burocráticas, la falta de asunción de responsabilidades locales y la repetición de estrategias tradicionales de gestión urbano-habitacional, generando grandes disparidades y niveles poco armónicos de desarrollo y bienestar entre diferentes municipios (Gargantini, 2020);
- “la ausencia de fondos locales propios (lo cual) repercute en la real capacidad de acción de los municipios en la materia, asignándoles un rol dependiente de líneas de actuación definidas y asignadas discrecionalmente por estamentos superiores;
- un histórico y sostenido déficit habitacional junto con un crecimiento urbano-expansivo, producto de la atracción poblacional y la inversión inmobiliaria captadora de rentas extraordinarias en centros intermedios y de gran escala;
- la alta concentración de la tierra en manos de sectores monopólicos, en muchos casos asociados a las actividades productivo-industriales con mayor capacidad de empleo para la población; y,
- la alta incidencia de la obra pública provincial y nacional en el proceso creciente de valorización del suelo en áreas de expansión” (Gargantini, 2023a: 51-52).

A nivel micro, en relación a las capacidades, las operaciones encuentran mayores complicaciones por:

- la ausencia de planificación de las zonas de extensión;
- un desconocimiento de la situación urbano-habitacional local actual;

- el déficit de especialización de las personas encargadas de la gestión urbana, así como el desconocimiento de soportes instrumentales-organizacionales en materia de planeamiento existentes a nivel local; y,
- el desconocimiento o inexperiencia en la implementación de herramientas factibles de implementar desde el gobierno local producto de la ausencia de especialización mencionada (Gargantini, 2023a).

En este sentido, retomamos lo planteado por Ziccardi (2018), quien apunta que bajo un modelo de gobernanza urbana colaborativa se requieren una serie de capacidades a los gobiernos locales que tensionan las tradicionales competencias municipales en el manejo territorial, estableciendo y resaltando una serie de exigencias particulares, que, en este contexto, no todos los municipios del país son capaces de alcanzar. Estas aptitudes, resultan sumamente necesarias y estratégicas para articular intereses y demandas de diferentes sectores de la sociedad en un escenario de gobernanza. Dado que, si bien per sé o a nivel teórico éste no debiera ser un modelo con externalidades negativas, la presencia de ciertas condicionantes que son parte del sistema político-económico dominante, ha ido provocando una tendencia desfavorable para los mismos gobiernos locales y el tipo de urbanización que consolidan. Este nuevo escenario dio lugar a que nuevos actores, en la gestión urbana principalmente relacionados al sector constructivo- empresarial-inmobiliario, ejerzan una capacidad de agencia antes exclusiva de las esferas gubernamentales.

Los aportes al estudio crítico de experiencias de aplicación de instrumentos de articulación público-privada en la gestión urbana local, como los que en este texto se han intentado producir, así como el constante monitoreo de las condiciones y capacidades existentes en el contexto específico en que se pretenden implementar, resultan indagaciones necesarias para prevenir efectos indeseados.

De acuerdo a Telleria y Lekue (2022), se precisa un reequilibrio y un reposicionamiento que permita un rol central del gobierno local como actor legítimo para establecer jerarquías de autoridad en las relaciones derivadas de la gobernanza. En este sentido, la lectura de las experiencias nos devuelve que estamos ante un problema más ligado a las condiciones estructurales que a defectos coyunturales de las prácticas o capacidad de agencia de los actores locales. Y, al mismo tiempo, son los gobiernos locales -el sector público- quien tiene como responsabilidad garantizar los intereses colectivos, para lo cual debe poner en funcionamiento instrumentos que regulen, orienten y/o corrijan los procesos mercantiles del

sector privado en el territorio, procurando lo que Ziccardi denominó como una inclusión asimétrica de intereses.

Siguiendo a Pradilla Cobos, la presencia del Estado en la regulación del proceso de urbanización, así como la necesidad de acciones que garanticen los intereses comunes de la sociedad mediante la reorientación de los procesos socio-territoriales es una reivindicación necesaria, que reconoce también la vinculante participación de la sociedad en estos procesos.

En este sentido, las opciones que ofrece el modelo de gobernanza colaborativa expuesto pueden servir de resistencia a los avances del neoliberalismo y sus dinámicas de destrucción y creación (Harvey 2007; Theodore et al. 2009), a partir del reconocimiento de las limitaciones derivadas de las coyunturas socioeconómicas y escalares, las cuales pueden poner en entredicho los procesos de democratización y de urbanización equitativa a los que se aspira.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, “La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aportes”, en: *Actas XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 2007.

ALONSO, Guillermo, “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”, en el *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, Argentina, 2007.

AMBORSKI, David y SMOLKA, Martín, “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, en *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 29, 55–77, 2003.

ARQUEROS MEJICA, Soledad, “Reflexiones en torno a los entramados público-privados: el caso del polo farmacéutico del sur de la ciudad de Buenos Aires”, en *Cuaderno Urbano*, 25(25), 7–29, 2018.

BLANCO, Andrés, FRETES CIBILS, Vicente y MUÑOZ, Andrés, *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. BID, Washington, Estados Unidos, 2016.

CYTED (1999). *Municipios y ONGs: ¿una alianza posible?* Subprograma XIV Habyted- Red Viviendo y Construyendo. CEVE (AVE/ CONICET) Córdoba, Argentina.

CUENYA, Beatriz y CORRAL, Manuela, “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”, en *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 37, 25–45, 2011.

DAHER, Antonio, “Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, 56, 7–30, 2013.

DEL RÍO, Juan, VÉRTIZ, Francisco y URSINO, Sandra, “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana”, en *Estudios sociales contemporáneos*, 11, 76–86, 2014.

FELD, Natalia, “Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario. Notas sobre lo público y lo privado”, en *Cuaderno Urbano*, 31, 9–34, 2021.

FURTADO, Fernanda y ACOSTA, Claudia, “*Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación*”, 2012.

Disponible en línea:
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf.

Fecha de consulta: 05/12/2023.

GARGANTINI, Daniela, *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys 7. EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina, 2005.

GARGANTINI, Daniela, *Valorización de la gobernanza como forma de gobernar el territorio desde los ámbitos locales*. Monografía Gobernanza y nueva gestión pública. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCC, Argentina, 2008.

GARGANTINI, Daniela, “Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile. Santiago, Chile. Pp. 5-36, 2020.

GARGANTINI, Daniela, “Condiciones, capacidades y estrategias de producción habitacional en contextos de inframunicipalismo”, en *Actas 2° Jornadas CEUR: espacio, tecnología y acumulación: los senderos del desarrollo y sus límites*. CEUR: Buenos Aires, Argentina, 2023^a.

GARGANTINI, Daniela, "Seis claves estratégicas para la gestión integral y sustentable del hábitat en municipios pequeños e intermedios" en: *Manual del Programa Fortalecimiento de Concejos Deliberantes*. Legislatura de la Provincia de Córdoba: Argentina. (en prensa), 2023b.

GARGANTINI, Daniela, GREPPI, Verónica, PERESINI, Natalí, CERREZUELA, María, NIEVAS, Carolina, SCARDINO, Lucio y LÓPEZ, Daniel," Instrumentos para la gestión local del suelo urbano. Recuperación por valorización urbana y contribución por mejoras. Corto audiovisual, 2023. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=yE06lfO5kB4&t=460s> Fecha de consulta: 05/12/2023.

GARGANTINI, Daniela y CERREZUELA, María, "Capacidades disponibles para la gestión sostenible del hábitat en municipios pequeños e intermedios de la región centro de argentina", en *Revista Urbano*. Chile (en prensa), 2023.

GARGANTINI, Daniela y PEDROTTI, Carolina, "Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales", en *Revista Economía, Sociedad y Territorio* Vol. XVIII, Nº 57. El Colegio Mexiquense A.C. México. pp.319-357, 2018.

GARGANTINI, Daniela, PERESINI, Natalí y CERREZUELA, María, "Condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través de convenios urbanísticos en ciudades argentinas", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 14, 31, 2022.

HARVEY, David, "El neoliberalismo como destrucción creativa", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 27.45: 24, 2007.

HERZER, Hilda, "El rol de los actores en la construcción y la gestión de la ciudad" en: *Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda-* Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina, 1999.

ITURBURU, Mónica, *Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) Buenos Aires, Argentina, 2000.

ITURBURU, M. (2001). "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", en *Cooperación intermunicipal en Argentina*, 37-66.

JARAMILLO, S. (2021). Reorientación del gran capital hacia lo inmobiliario. *Punto sur*, 4(4), 26–46.

ISUNZA-VIZUET, Georgina, CASTRO, Edison y MUNÉVAR, Claudia. (2021). “La plusvalía como sistema de financiación urbana: estudio comparativo en Ciudad de México y Manizales, Colombia”, en *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 47(142), 229–248, 2021.

JESSOP, Bob, “The entrepreneurial city: Re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?” en *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, 28–41, 2005.

PECK, Jamie. “Transatlantic city, part 2: Late entrepreneurialism”, en *Urban Studies*, 52(2), 327–362, 2017.

PECK, Jamie, THEODORE, Nick y BRENNER, Neil, “Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations”, en *SAIS Review*, 29(1), 49–66, 2009.

PECK, Jamie, THEODORE, Nick y BRENNER, Neil, “Neoliberal Urbanism Redux?”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 2013.

PEINADO, Guillermo, BARENBOIM, Cintia, NICASTRO, Marcela y LAGARRIGUE, Patricia, “Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina”, en *Sociedad y Economía*, 35, 50–77, 2018.

PERESINI, Natalí, “La institucionalización de “convenios urbanísticos” en el marco del proceso de neoliberalización de la gestión urbana local”, en *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 25(1), 141–167, 2021a.

PERESINI, Natalí, *La institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019)*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2021b.

PERESINI, Natalí, “Una mirada a los fenómenos territoriales desde la gestión urbana y las experiencias recientes de vinculación público-privada: aportes metodológicos para su análisis”, en *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos* 2022, 141–159, 2022.

PERESINI, Natalí, “Gestión urbana y mecanismos de vinculación público-privada. Aprendizajes y condiciones de la implementación de Convenios Urbanísticos en ciudades argentinas”, en *VI Seminario Internacional RELATEUR. Las ciudades latinoamericanas en la coyuntura actual. Los desafíos de las teorías críticas*. México, pp. 34, 2023a.

PERESINI, Natalí, "Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales y la regulación urbana contemporánea", en *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial* N°34, Vol. XVII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina pp.5–24, 2023b

PÍREZ, Pedro, "Para pensar los gobiernos locales en las Áreas Metropolitanas de América Latina", en *Revista Medio ambiente y urbanización*. Año 9. N°35. Junio, Buenos Aires, Argentina, 1991.

PÍREZ, Pedro, "Intervencionismo neoliberal en Buenos Aires: mercantilización, propiedad privada y suelo para el sector inmobiliario", en *Territorios*, 46, 1-20, 2022.

PRADILLA COBOS, Emilio, "Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo", en Peter Brand (comp.) *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Colombia, Medellín., pp. 287–308, 2009.

ROSAS HUERTA, Angélica, "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en: *Política y Cultura*, 30. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, pp. 119-134, 2008.

ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I. Rubinzal- Culzoni, 2012.

SALTALAMACCHIA, Homero y ZICCARDI, Alicia, "Estado y política urbana: una revisión bibliográfica", en *Revista Iztapalapa*, año 2, N°3, julio-diciembre, pp. 306-316, 1980.

SUBIRATS, Joan, "Políticas sociales e innovación social", en Carrión, F. y Erazo, J., *El Derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la Política*, PUEC- Coordinación de Humanidades y CEALC de la UNAM, México, pp. 49-71, 2016.

TELLERIA, Imanol y LEKUE, Iago, "Neoliberalización y acción colectiva en el contexto urbano", en *Formas y escalas emergentes de las democracias contemporáneas: miradas desde la sociedad vasca*. Madrid, España, 2022.

THEODORE, Nick, PECK, Jamie y BRENNER, Neil, "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en *Temas Sociales SUR*. 2009.

ZICCARDI, Alicia, "Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. temático. México: CIDE, pp. 187-226, 2012.

ZICCARDI, Alicia, “Ciudad de México: dos modelos de gobernanza local en un contexto global”. Ponencia presentada en el *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Barcelona, España, 2018