

BALANCE DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE SUELO URBANO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACION DE LA LEY 14.449, PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2014-2018).

Juan Pablo Del Río, CONICET / LINTA-CIC / FaHCE-UNLP, geodelry@gmail.com

Pablo González, CIG-IdIHCS-FaHCE-UNLP, pablozgonzalez@gmail.com

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la política de generación de suelo urbano desplegada por medio del Programa Lotes con Servicios, instrumento creado en la Ley de Acceso Justo al Hábitat – 14.449 en la Provincia de Buenos Aires. Se intentará reconstruir la trayectoria del proceso de implementación del Programa en sus tres modalidades: loteos municipales, loteos cooperativos asociados a organizaciones sin fines de lucro y consorcios urbanísticos público-privados. Asimismo, se analizará la práctica urbanística instituida en base a la cantidad de suelo generado, la calidad de infraestructura, el destino de los lotes, el reparto de cargas y beneficios, la compacidad de las ampliaciones urbanas y la relación con los regímenes de ordenamiento territorial municipal. Todo ello a la luz de la formación de las capacidades político-técnicas de los actores públicos intervinientes y las presiones del sector inmobiliario. Los elementos de análisis surgen de trabajo documentos oficiales, observación de espacios multiactorales, entrevistas a informantes claves, y autorreflexión de la experiencia laboral.

PALABRAS CLAVES: lotes con servicios, ampliación urbana, plusvalías urbanas, Ley de Acceso Justo al Hábitat, Buenos Aires.

1. INTRODUCCIÓN

El acceso al suelo urbanizado, bien localizado y a precio accesible para los sectores de bajos ingresos constituye uno de los principales problemas de la política urbana en América Latina. Según Smolka (2003), las ciudades latinoamericanas se caracterizan por poseer una elevada proporción de suelo sin o escasa cobertura de servicios, equipamientos e infraestructura, como así también elevados precios de suelo en relación a sus niveles de ingreso y desarrollo. Este acuerdo urbanístico tácito tiene sus bases en la insuficiencia de oferta de suelo urbano de calidad, y opera en conjunto con una distribución asimétrica de recursos públicos y políticas espacialmente regresivas (Kleiman, 2002).

Una historia de promoción inmobiliaria caracterizada por absorber los beneficios del proceso de urbanización y exteriorizar sus costos, junto a la incapacidad pública por generar suelo servido, son factores estructurantes de la configuración urbana resultante. En este proceso la normativa urbana no es neutra. Según Rolnik (1999), la

asimilación latinoamericana del urbanismo funcionalista de los países centrales, se instituye en una legislación elitista y excluyente. El sector público desatiende la obligación de garantizar condiciones urbanas materiales mínimas y contribuye a retroalimentar formas de autourbanización precaria. Al mismo tiempo que se observan restricciones para financiar los costos del desarrollo urbano, se transfieren una inmensa masa de recursos al sector privado.

La falta de universalización de los servicios urbanos básicos se traduce en un alza de los precios del suelo producto de lo que se conoce como generación de escasez relativa. Morales Schechinger (2008) plantea que la existencia de zonas de la ciudad desprovistas de infraestructura y servicios urbanos y las fuertes asimetrías de la inversión en el espacio urbano, incide en el pago de un sobreprecio producto de la escasez física relativa del suelo servido, equipado y bien localizado. Se forma así, una renta diferencial producto de la concentración de la demanda en ciertas áreas de la ciudad, dotada de una “fertilidad” distinta introducida por la propia acción pública. La intensidad de la demanda en dichas áreas aumenta las expectativas a futuro, lo que conlleva mayor especulación. La retención del suelo es una estrategia frecuente de los propietarios, que mediante el control de la oferta, generan una escasez de tipo económica aumentando aún más el sobreprecio del suelo servido.

Este circuito dificulta el acceso al espacio urbano servido y enajena a una parte de la población de las condiciones básicas de calidad urbana. La falta de oferta de suelo para sectores populares y la existencia de amplias zonas con escasez de suelo servido, retroalimenta procesos especulativos, debilitan la posibilidad del financiamiento público e incentivan la informalidad en el acceso al suelo. La inversión especulativa en el mercado de suelo prácticamente no tiene riesgo y su presión impositiva es mínima. Por esta vía, el Estado participa del proceso de exclusión de parte de la demanda de aquellas zonas que reúnen un umbral de cualificación urbana. Esta lógica se acelera cuando la acción pública absorbe los costos de la urbanización y no garantiza que de los beneficios que se apropia el promotor se descuenten los costos de infraestructura. Desprovisto de recursos, el sector público no logra invertir lo necesario para reducir las asimetrías de la calidad del espacio urbano. La magra base fiscal y la reducida presión impositiva sobre el suelo, contribuye al desajuste entre los recursos financieros y las necesidades de inversión crecientes en el espacio urbano.

El sobreprecio que se paga por la cualificación segmentada del espacio urbano y por la especulación, junto con la insolvencia estructural de vastos sectores de la población, se traducen en una demanda excluida del mercado de suelo urbano formal, que habilita aquello que Pirez (2014) denomina como “urbanización inversa” en el marco de los “procesos de desmercantilización social regresiva”: primero se ocupa, y luego se urbaniza a lo largo de prolongados períodos, mediante un gran esfuerzo del Estado y los propios pobladores. En términos de costos, la paradoja resultante es que las políticas de integración sociourbana de la informalidad ex post implican un esfuerzo financiero mucho mayor para el sector público y, como señala Trivelli (1982), en la vida cotidiana termina siendo más caro residir en los asentamientos populares.

En este marco, existe un amplio consenso que para contrarrestar esta problemática el Estado debe involucrarse activamente en la generación del suelo urbano y en la regulación del mercado de suelo. A nivel nacional el Plan Estratégico Territorial (PET, 2011) introduce la preocupación por la regulación de los mercados de suelo y la

distribución equitativa de cargas y beneficios en el proceso de urbanización. Por su parte, la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III - ONU, 2016) plantea la necesidad de regular el mercado de suelo para evitar segregación, asegurar recursos para el financiamiento urbano y garantizar el acceso equitativo a los beneficios de la urbanización. En la provincia de Buenos Aires, la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH, 2012) también identificó entre sus directrices generales: la promoción de la justa distribución de las cargas y beneficios generados por el proceso de urbanización; así como también, el fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.

Desde esta perspectiva de política urbana, la LAJH creó el Programa de Lotes con Servicios (PLS) como una forma de facilitar el acceso al suelo urbanizado; especialmente de aquellas familias que no cuentan con la posibilidad de acceder a través del mercado inmobiliario, pero tienen cierta capacidad adquisitiva para solventar costos menores cuando el Estado interviene y configura segmentos de mercado regulados. A fines del 2014, la autoridad de aplicación de la Ley avanzó en el diseño del PLS articulando una doble estrategia: por un lado, fortalecer la generación de suelo urbanizado asequible y, por otro, recuperar una parte de la valorización inmobiliaria implicada en el proyecto. Esto último mediante la incorporación de una proporción de tierra al dominio privado municipal (u otros mecanismos) para luego darle un destino social o colectivo. La caja de herramientas que promueve la LAJH es amplia, sin embargo este fue el instrumento de carácter municipal con mayor receptividad a nivel local.

Se parte de un enfoque de indagación donde se concibe a la política pública como una toma de posición estatal frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar (Oszlak y O'Donnell, 1981). En este marco, el objetivo de este trabajo es analizar la política de generación de suelo urbano desplegada por medio del PLS - LAJH en los municipios de la provincia de Buenos Aires. A continuación se reconstruirá la implementación del Programa en sus tres modalidades: loteos municipales, loteos cooperativos asociados a organizaciones sin fines de lucro y consorcios urbanísticos público-privados. Asimismo, se analizará la práctica urbanística instituida en base a la cantidad de suelo generado, la calidad de infraestructura, el destino de los lotes, el reparto de cargas y beneficios, la compacidad de las ampliaciones urbanas y la relación con los regímenes de ordenamiento territorial municipal. Todo ello a la luz de la formación de las capacidades político-técnicas de los actores públicos intervinientes y las presiones del sector inmobiliario. Los elementos de análisis surgen de trabajo con documentos oficiales, observación de espacios multiactorales, entrevistas a informantes claves, y el ejercicio de sistematización de experiencias basado en al autoreflexión de la propia práctica laboral.

2. PRODUCCIÓN DE SUELO Y EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

En 1974 la provincia de Buenos Aires contaba con 4,6 millones de lotes urbanos, de los cuales el 34,5% estaba edificado. Dentro de este subconjunto, sólo el 9,7% contaba con los cuatro servicios esenciales: luz eléctrica, pavimentos, agua corriente y cloaca; el 66% carecía de todos estos servicios; mientras que el 24,3% de los lotes edificados contaban con alguno de estos servicios (Scotti, 2000). Este panorama evidenciaba las

consecuencias en la configuración urbana de las políticas de “dejar hacer”, y la necesidad de superación de la vieja ley 3.487 de “Fundación de pueblos” vigente desde el año 1913.

En la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (1940-1970), la ampliación de la demanda agregada de tierra y las escasas regulaciones del mercado de suelo dieron lugar a un proceso de suburbanización difusa: una expansión de la trama de carácter abierto, áreas urbana profundamente desarticuladas, grandes intersticios y reservas de “engorde” especulativo. Los sectores populares fueron, en buena medida, quienes protagonizaron la expansión periférica a través de loteos económicos y financiados a largo plazo, aunque con condiciones de urbanización precarias y diferidas en el tiempo, ya que los loteadores realizaban exiguas inversiones de capital y la expansión de los servicios públicos no era inmediata.

Conocido como el ciclo de los “loteos populares”, este régimen se sustentó en la participación de los asalariados en el producto nacional, la financiación a 150 mensualidades, las bajas exigencias urbanísticas, el crédito accesible para viviendas a través del Banco Hipotecario Nacional y el subsidio al transporte masivo (Clichevsky, 1975; Torres 1993). El mismo suponía un arreglo particular en la relación entre la dinámica del mercado de trabajo -con mayor solvencia relativa que en la actualidad-, la laxitud de la legislación urbanística, la mayor participación estatal en los servicios públicos y el protagonismo de la autoconstrucción o formas de producción por encargo en lotes en propiedad.

Estas formas de crecimiento urbano comenzaron a ser problematizadas. En el Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires se discutía, en la década de 1960, la necesidad de regular la ocupación y la subdivisión del suelo. Por entonces, la Dirección de Ordenamiento Urbano intentó avanzar en el condicionamiento de la producción de “loteos” mediante la provisión de la infraestructura básica y estrategias de zonificación preventiva. Sin embargo, estas iniciativa públicas encontraron obstáculos para avanzar en la regulación del mercado de suelo, producto de los intereses del sector inmobiliario (Yujnovsky, 1984).

A partir de la década de 1970, el agotamiento de las condiciones que sostenían este modelo se tradujo en un aumento de la insolvencia y en una crisis de sobreproducción. Por el lado de la demanda, la primera oleada neoliberal en el país deterioró el protagonismo de los sectores asalariados industriales con capacidad de pago para acceder a este mercado de suelo. De modo concurrente, la sanción del Decreto-ley 8912 puso fin en 1977 a la subdivisión y venta de lotes sin infraestructura. Esto último elevó, por el lado de la oferta, los estándares de urbanización y redefinió los niveles de rentabilidad, ya que implicó una toma de posición estatal tendiente a que el sector inmobiliario no sólo capture beneficios, sino que también internalice los costos de urbanización de las redes de infraestructura.

Un antecedente relevante en la generación de suelo urbanizado desde el sector público provincial fue el programa PROTIERRA, a pesar de su poco alcance cuantitativo. A fines de la década de 1980, esta iniciativa fue concebida como una política de lotes con servicios orientada a atender la imposibilidad de acceso a la tierra urbana, en el marco de una estrategia de diversificación de la política de hábitat de la provincia. El programa movilizaba tierra fiscal, la dotaba de infraestructura y, luego, las familias

autoconstruían sus viviendas progresivamente. El diseño involucraba no sólo funcionarios, sino también a organizaciones sociales y referentes de asentamientos. Además de la creación de estos espacios multiactorales, se apuntaba al fortalecimiento de los equipos técnicos municipales (Relli, 2018).

Otro de los antecedentes importantes a considerar es el Plan Familia Propietaria (PFP). El año 1994 la provincia de Buenos Aires se endeuda para comprar tierra y urbanizarla, como una estrategia para facilitar el acceso al suelo urbano mediante la oferta pública de tierra y el pago a largo plazo. Una de las restricciones de esta iniciativa fue su inscripción en la visión de que las facilidades de adquisición de tierra en el interior (o hasta incluso su donación en caso de parejas que aceptaran unirse en matrimonio) contribuirían al poblamiento del interior o desactivar el “desorden” del conurbano. Más allá de la paradoja de la relación entre tierra, matrimonio e interior, como política de (re)equilibrio de los flujos demográficos, no se relacionaba la matriz productiva y la dinámica del mercado de trabajo. Debe destacarse que el PFP se encontraba en línea con la reforma constitucional realizada ese mismo año (ver nota 1), donde se instituía la reificación de un supuesto conservador: la migración del campo al Gran Buenos Aires, como la causal de la formación de “bolsones de pobreza” o “villas de emergencia”.

Desde esta visión, como señala Relli (2018) el PFP contó con recursos para realizar compras directas de tierras en municipios menores a 50.000 habitantes. Dichos recursos constituía un subsidio de la provincia hacia los municipios dado que las compras no requerían la devolución del importe. A cambio se exigían la conformación de un fondo que luego se destinaría a las obras de infraestructura necesarias para la producción del suelo urbano o a nuevas compras de tierras. Al mismo tiempo, se partía del supuesto que las obras de infraestructura y la construcción de viviendas impactarían en la generación de puestos de trabajo. Con esta visión el PFP generó un volumen considerable de lotes pero no incidió en las áreas más densamente pobladas y donde se concentraba la demanda.

En el año 2010, en el ámbito del Instituto de la Vivienda (IVBA), también se registró otro antecedente relacionado con el involucramiento del sector público provincial en la generación de lotes con servicios. Aunque la iniciativa de PLS-IVBA se discontinuó y no adquirió volumen, prefiguró en algunos casos el esquema de articulación público-privada sin obligar a la provincia a comprar tierra para urbanizar. A su vez, contribuyó a introducir en la práctica de este tipo de operatorias el principio de reparto de cargas y beneficios de la urbanización, que luego fue recuperada en el marco del PLS-LAJH (Ley 14.449).

3. EL PROGRAMA LOTES CON SERVICIOS EN EL MARCO DE LA LEY 14.449

El PLS-LAJH es un instrumento que tiene por objetivo promover el acceso al suelo urbanizado de sectores sociales de bajos ingresos. No obstante, la presentación y análisis del mismo no puede desarrollarse de manera descontextualizada de los fundamentos, lineamientos, principios rectores y demás instrumentos de la ley 14.449. En esta línea, los cuatro principios rectores de la ley, son: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda; b) la función social de la propiedad; c) la gestión democrática de la ciudad; y d) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

(a) El *derecho a la ciudad y a la vivienda* es una ampliación de la noción del derecho -doblemente restringida- que establece la constitución provincial, limitado a la vivienda y a municipios menores a 50 mil habitantes. La introducción de este principio concibe, además del derecho a la vivienda, un derecho ampliado al goce y uso de la ciudad en su conjunto, al acceso a los equipamientos, las infraestructuras y los servicios, a asegurar el acceso integral y pleno a la vida urbana, de una manera más acorde a lo establecido en los pactos internacionales de carácter constitucional.¹

(b) La *función social de la propiedad* es un principio clave para habilitar muchos de los instrumentos contemplados en la ley. Este principio tiene como finalidad regular el derecho de propiedad a los efectos que el uso que se haga de ella no sea perjudicial para el interés colectivo. Con este artículo se pretende que el acceso a un hábitat digno no esté determinado únicamente por los intereses particulares y el funcionamiento del mercado (CELS, 2017). De allí que este artículo fue uno de los que generó mayor malestar entre los operadores del mercado inmobiliario al momento de la sanción de la ley. Pero también, como se desarrollará más adelante, en las tensiones existentes en la aplicación del PLS en asociación con actores privados.

(c) El principio de *gestión democrática de la ciudad* pone el énfasis en la participación ciudadana y, en particular, en las organizaciones que fomentan el acceso al hábitat y la vivienda. La ley crea el Concejo Provincial del Hábitat y promueve a que los Municipios generen concejos locales, también obliga al poder público a involucrar y participar a la comunidad y organizaciones sociales en los procesos de integración sociourbana de villas y asentamientos. En lo que respecta al PLS, hace hincapié en la promoción de procesos de producción social del hábitat, a través de Cooperativas, Mutuales o Asociaciones Civiles sin fines de lucro, dándole un lugar prioritario en la política de generación de suelo urbano.

(d) El *reparto equitativo de cargas y beneficios* pone de relieve que el proceso urbano produce en forma permanente costos y beneficios, y que la distribución de los mismos no debe ser injusta. Los excesivos precios del suelo y las expectativas que generan su valor, son obstáculos estructurales para el acceso a un hábitat digno de las mayorías populares. Por ello este principio articulador le da potestad al estado de captar parte de los beneficios que genera la urbanización a través de diferentes instrumentos definidos en la ley (participación municipal en la valorización inmobiliaria, y otros).

En este marco el PLS se instituye en una doble estrategia: fortalecer la generación de suelo urbanizado con destino a las mayorías populares y recuperar una parte de la

¹ La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece en su artículo 36: “La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce los siguientes derechos sociales (...). Inciso 7:” A la Vivienda. La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”. Por su parte la ley 14.449 en su artículo 11 define el derecho a la ciudad y a la vivienda de la siguiente manera: “Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a: a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) Desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas; d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado”.

valorización inmobiliaria que se genera en las urbanizaciones promovidas en el Programa.

Cuadro 1. Requerimientos mínimos en la subdivisión del suelo, Ley 14.449 y DL 8912

	DL 8.912	Ley 14.449
Tamaño mínimo de los lotes	300 m2 como mínimo; pudiendo ser mayor según lo establecido en la zona según códigos municipales	200 m2. En casos que incluyan la provisión de cloacas, y cediendo un 30 % más de EVLP y REC, pueden admitirse 150 m2
Tamaño de frentes	12 metros	8 metros
Servicios mínimos Requeridos	Agua corriente, cloacas, pavimentos, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público y desagües pluviales, previo a la aprobación de la subdivisión.	Captación del recurso hídrico por pozo (mayores a 270 m2); sistema de eliminación de excretas (cloaca o alternativo); energía domiciliaria, alumbrado público y desagües pluviales; sin interdicción a la hora de aprobar la subdivisión, pudiendo establecerse un plan progresivo.
Ancho de calles	15 metros, 12 para calles de servicios	14 metros, 11 para calles de servicios
Zonas permitidas	Urbanas, con uso residencial según ordenanza de ordenamiento vigente, convalidada a nivel provincial	Urbanas o adyacentes al área urbana en condiciones de ser incorporadas al uso residencial, sin necesidad de cambiar previamente la zonificación vigente.

Fuente: elaboración propia.

El PLS es un instrumento de actuación que tiene por objetivo promover el acceso al suelo urbanizado de sectores sociales para los cuales el mercado no genera oferta asequible. En términos político-técnicos, ello se traduce en permitir subdivisiones de suelo con tamaños inferiores a los establecidos en el Decreto-ley 8912/77, la posibilidad de dotar progresivamente de servicios e infraestructuras, y realizar ampliaciones urbanas en zonas adyacentes al perímetro urbano aptas para urbanizar (ver cuadro 1). Si bien algunos de estos aspectos ya habían sido introducidos parcialmente en normativas anteriores (por ejemplo: Plan Familia Propietaria), las novedades más importantes radican en reducir el tamaño mínimo de los loteos, y la posibilidad de realizar los proyectos de urbanización en tierras privadas: sea a través de Cooperativas, Mutuales o Asociaciones Civiles sin fines de lucro; o a través de la figura de los consorcios urbanísticos, en convenio con aportantes de la tierra y/o desarrolladores privados.²

² En los debates previos a la sanción de la Ley 14.449, estos criterios se sostenían en la necesidad de introducir una reforma o capítulo de "promoción del hábitat social" al Decreto-ley 8912/77.

Desde mediados de año 2014, la autoridad de aplicación de la ley diseño el PLS y comenzó a implementarlo a través de tres modalidades, según el perfil del aportante de tierra: lotes con servicios municipales; lotes cooperativos, asociado a organizaciones civiles sin fines de lucro, y consorcios urbanísticos público-privado. Como se mencionó la aplicación del PLS se articula con otros instrumentos. En particular cuando el aporte de la tierra no es de origen municipal, se recurre a las figuras de *consorcios urbanísticos* y la *participación municipal en la valorización inmobiliaria*. En el caso de lotes vinculados a organizaciones sin fines de lucro se recurre sólo a la figura de consorcios urbanísticos, mientras que para los proyectos originados en propietarios privados convencionales o promotores inmobiliarios la afectación de la tierra a subdividir al PLS requiere -en la práctica- de la aplicación combinada de estos otros dos instrumentos complementarios.

Según el Documento del Programa (DPAJH, 2017), los *consorcios urbanísticos*³ permiten realizar convenios entre los municipios y actores privados para llevar adelante proyectos de urbanización, recibiendo cada parte una proporción de los lotes con servicios de acuerdo al aporte realizado. Este aporte debe establecerse de un modo “razonable” de acuerdo al criterio de reparto equitativo de cargas y beneficios, y lo establecido en la sección V de la ley, acerca de la *participación municipal en la valorización inmobiliaria*⁴.

En la práctica, esto se traduce en la firma de convenios entre el municipio y el aportante de la tierra. En el acuerdo se establece las responsabilidades y aportes de cada una de las partes en el desarrollo urbanístico, y una cantidad de lotes que el propietario debe ceder al municipio en concepto de “los hechos generadores de valor constituidos en el momento de afectar los bienes al programa”. De esta forma, se busca incorporar tierra al dominio municipal con fines de atender la demanda habitacional y crear bancos de tierras a nivel local.

A su vez, pueden establecerse regulaciones a la comercialización y al destino de los lotes generados. Con ello se intenta regular el mercado de suelo incorporando lotes con servicios a precios accesibles para la población, constituyendo segmentos de oferta con precios de referencia, u orientados sólo a vivienda única, familiar y de carácter permanente. Cabe aclarar que la regulación de la comercialización o vinculadas con el destino de los lotes generados, no forman parte de los criterios taxativos del Programa. Por el contrario, constituye parte de las discusiones y las prácticas de los operadores del

³ Artículo 55, Ley 14.449: Consorcios urbanísticos. A los fines de esta ley se denomina consorcio urbanístico a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean estos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

⁴ Artículo 46, Ley 14.449: Hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias. Constituyen hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes: a) La incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Rural; b) La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Complementaria; c) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial; d) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad en conjunto o individualmente; e) La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras; f) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios; g) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

PLS a nivel de las relaciones intra-provinciales, provincia-municipio y municipio-sector inmobiliario.

En los casos de los proyectos de subdivisión y urbanización afectados al PLS bajo la modalidad de lotes municipales y lotes cooperativos, no se aplica la herramienta de *participación municipal en la valorización inmobiliaria* y la renta diferencial generada por el PLS es directamente absorbida por el municipio, los usuarios-compradores de los lotes municipales, las cooperativas y otras asociaciones sin fines de lucro, o bien, los usuarios-compradores de los lotes generados por dichas organizaciones. Esta distinción no es menor, ya que según cual sea el valor de venta de lote urbanizado en relación a la estructura de costos, los municipios y las organizaciones vinculadas a la producción social del hábitat pueden potencialmente -aun cuando vendan suelo urbanizado a un precio social por debajo del precios de mercado- generar fondos rotativos de urbanización social que les permita afrontar nuevos proyectos urbanización.

En el apartado se intentó dar cuenta de algunos de los principios, elementos jurídicos y aspectos político-técnicos que atravesaron el diseño del PLS, y permiten comprenderlo desde el punto de vista conceptual más allá de las distancias que puedan existir entre el “espíritu” del Programa en el marco de la LAJH y la formulación del mismo en el proceso de gestión que encaró el ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. A continuación, se intentará analizar las principales tensiones que surgieron del proceso de implementación del PLS, las cuales suponen múltiples dificultades, conflictos y múltiples aprendizajes.

4. RESULTADOS Y TENSIONES EN LOS PRIMEROS 4 AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN

El PLS comenzó a implementarse a mediados de 2014, una vez que se constituyó la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat (DPAJH)⁵ en la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUV) de la Provincia de Buenos Aires. En este ámbito institucional se desarrollan los lineamientos operativos del Programa y se convalidan los proyectos urbanísticos presentados por los Municipios. Desde entonces y hasta julio de 2018 se aprobaron 137 proyectos de urbanización, equivalentes a cerca de 15 mil lotes con destino residencial en 52 municipios. A lo largo del período analizado, la SSTUV básicamente analizó, convalidó o ajustó los proyectos subdivisión presentados a los parámetros urbanísticos de la LAJH; sólo de modo excepcional involucró recursos del fondo fiduciarios para financiar infraestructura de servicios en dichas urbanizaciones.

La mayoría de los proyectos de urbanización se realizaron en el interior de la provincia (106 proyectos, 11.914 lotes); mientras que en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires se desarrollaron 31 (con una afectación de 3.034 lotes)⁶. Esto evidencia, por un lado, la continuidad de las dificultades político-técnicas y las restricciones para

⁵ Esta Dirección Provincial asume el rol de entidad coordinadora de la ley 14.449 al interior de ámbito de la autoridad de aplicación (Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda).

⁶ Cabe aclarar que 25 de estos proyectos (1.768 lotes) se encuentran ubicados en el Partido de La Plata y corresponde a emprendimientos que entre los años 2014 y 2015 se afectaron a la figura de consorcios urbanísticos aunque sin haberse constituido en el marco del PLS-LAJH. Estos proyectos de subdivisión fueron producto de una política unilateral del municipio (ordenanza 11.094) dirigida a atender la demanda de suelo de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. vía la rezonificación masiva de tierra rural, que luego encontró dificultades para procesarse a nivel provincial. Un análisis en profundidad de dicho proceso puede verse en Vértiz (2016) y Del Río (2015, 2017).

incidir en la generación de suelo urbano en la región más poblada y con mayor déficit habitacional en la provincia; por otra parte, pone de relieve que el PLS tuvo amplia difusión donde su aplicación resulta más sencilla.

Al analizar el origen de la tierra movilizada en el marco del Programa (cuadro 2), se observa que los lotes generados en tierra municipal, o en tierra de dominio privado a través de la figura de consorcios urbanísticos, son prácticamente iguales. Mientras que los generados en el marco de procesos cooperativos de producción social del hábitat tienen un peso inferior. En términos temporales se observa un número similar de lotes producidos durante los primeros 18 meses de aplicación en el marco del gobierno del PJ (entre julio 2014 y diciembre de 2015), y los 30 meses subsiguientes en el marco de la gestión de Cambiemos (enero 2016 a julio de 2018).

Al realizar un análisis de los proyectos de urbanización de cada una de las modalidades de gestión del PLS, o según el origen de la tierra movilizada, es posible registrar ciertas particularidades.

Cuadro 2. Proyectos y Lotes producidos según origen de la tierra. 2014-15/ 2016-2018

	2014-2015		2016-2018		Total	
	Proyectos	Lotes	Proyectos	Lotes	Proyectos	Lotes
Lotes municipales	33	2.750	24	3.940	57	6.690
Consortios urbanísticos	43	3.648	21	2.432	64	6.080
Lotes cooperativos y otros	3	572	8	657	11	1.229
IVBA, Banco Hipotecario	3	587	2	362	5	949
TOTAL	82	7.557	55	7.391	137	14.948

Fuente: elaboración propia en base a DPAJH-SSTUV-PBA.

Los 57 desarrollos de *loteos municipales* se orientaron en buena medida a producir suelo urbano para satisfacer la demanda habitacional. Es decir, estos proyectos se articularon con la línea la "compra de terreno y construcción" derivada del Pro.Cre.Ar. (especialmente en los primeros años de implementación), así como también, con demandas de subdivisión destinadas a Programas Habitacionales del Instituto de la Vivienda (IVBA) y, en menor medida, con proyectos de relocalización barrios informales. Además, se regularizaron a través del PLS algunos proyectos del Plan Federal de Viviendas construidos sobre macizos sin subdividir en la década del 2000.

Bajo la figura de *consorcios urbanísticos* se aprobaron más de 60 proyectos donde se produjeron más de 6 mil lotes. Como se desarrollará más adelante, su aplicación derivó en diferentes modalidades, con algunos logros y muchas tensiones en cuanto a la forma de implementación. Esta modalidad del PLS es la que exige mayor nivel de atención en términos de las disputas que se generan al interior del Programa, dado el juego de intereses del sector público y el sector privado. En otras palabras, entran en puja el

objetivo de generar suelo urbano asequible para satisfacer la demanda habitacional insatisfecha, versus un conjunto de prácticas inmobiliarias orientadas a flexibilizar la legislación urbanística provincial con proyectos orientados a sectores de altos ingresos o segunda residencia. Al mismo tiempo, se registran casos particulares donde los consorcios fueron utilizados para regularizar situaciones de hecho o “loteos piratas”.

La escasa cantidad de *loteos cooperativos* -subdivisiones aprobadas en tierras de Cooperativas, Mutuales, Sindicatos o Asociaciones Civiles- dan cuenta de la necesidad de fortalecer el financiamiento y acompañamiento del estado en la promoción de la producción social del hábitat a través de las organizaciones sociales. De los 11 proyectos y 1.229 lotes generados a través de esta modalidad, se observó que en la mayoría de estos casos se trató de población beneficiaria de créditos del Pro.Cre.Ar. que se organizó en torno a la demanda de suelo, o bien, ya se encontraba asociada a alguna organización que le permitió desarrollar el loteo a través de esta modalidad. En el primer caso se promovió la compra de tierra para luego subdividirla a través de los lineamientos del PLS; en el segundo, se adecuó normativamente tierra que sindicatos o mutuales tenían disponibles.

Como se mencionó anteriormente, la redefinición que la LAJH introdujo en materia de subdivisión de suelo no estuvo exenta de contradicciones dado los intereses contrapuestos entre los actores del mercado inmobiliario, las organizaciones sociales, las prácticas urbanistas tradicionales, los intereses de los colegios profesionales y las mediaciones propias que introducen todo proceso de gestión tanto a nivel provincial como local. Por ello a continuación se sistematizan a partir de seis ejes algunas de las tensiones que en estos primeros 4 años de implementación suscita el PLS. Estas reflexiones tienen por objeto fortalecer el Programa como una herramienta esencial para desarrollar urbanizaciones planificadas a través de modelos de gestión asociada e incorporando la promoción del hábitat social.

4.1. Nuevos loteos, ampliaciones urbanas y ordenamiento territorial

El PLS permite realizar subdivisiones de suelo con destino residencial dentro del área urbana o adyacente a ella, sin necesidad de cambiar los marcos generales de la zonificación vigente o convalidar nuevas ordenanzas municipales en el marco del DL 8.912. La SSTUV evalúa las propuestas presentadas, de acuerdo a los criterios establecidos en el marco jurídico de la LAJH: no deben crearse núcleos residenciales aislados, el entorno debe estar consolidado o semiconsolidado con uso predominantemente residencial; no pueden existir localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas; entre otras.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los criterios de emplazamiento de los proyectos de urbanización susceptibles de ser admitidos en el PLS presentan múltiples restricciones respecto los imperativos establecidos por la LAJH. En particular, el criterio de la “adyacencia” ha sido objeto de disputas interpretativas de modo cambiante en las diferentes gestiones, desde posturas más restrictivas a aquellas más laxas. Esto se debe a que -más allá del principio de progresividad de los servicios o los parámetros de subdivisión diferenciales- el PLS se transformó en la práctica de los actores (operadores públicos y sector privado) en un dispositivo utilizado para traccionar las ampliaciones urbanas evitando los procedimientos del DL 8.912. Ello

incluso de modo independiente de la finalidad última del PLS: generar suelo urbano asequible para sectores ingresos bajos y medios.

Cuadro 3. Proyectos y Lotes producidos según áreas DL 8.912. 2014-15/ 2016-2018

	2014-2015		2016-2018		Total	
	Proyectos	Lotes	Proyectos	Lotes	Proyectos	Lotes
Área urbana	20	1.719	16	874	36	2.593
Área complementaria	31	2.765	32	3.995	63	6.760
Área rural	31	3.073	7	2.522	38	5.595
TOTAL	82	7.557	55	7.391	137	14.948

Fuente: elaboración propia en base a DPAJH-SSTUV-PBA.

Por un lado, el Programa busca generar incentivos en términos de indicadores urbanísticos y de incidencia de los costos de servicios en el financiamiento de las operaciones urbanas, para de este modo evitar las prácticas especulativas con el suelo ocioso en zonas de completamiento o consolidación del tejido y reorientar la oferta privada hacia los sectores de ingreso bajos y medios. Por otro lado, aunque en términos conceptuales el PLS no busca generar incentivos para que las ciudades se extienda de modo indiscriminado, en el cuadro 3 puede leerse que sólo el 17% los lotes fueron generados dentro de áreas urbanas, mientras que el resto se produjeron en área complementaria o rural. Respecto a esta última situación -luego de analizar la implantación de cada proyecto- se identificó que cerca del 20 % se localizan distante de la mancha urbana (no adyacentes). Muchos de estos casos estuvieron asociados con la necesidad de “forzar” la norma para resolver la demanda derivada del Pro.Cre.Ar. en el año 2015.

En este sentido, la interpretación del criterio de adyacencia y su relación con la habilitación de la ampliación urbana se ha vuelto crítico, con implicancias múltiples en el costo de los servicios, acceso al transporte y equipamiento comunitario. La práctica de gestión municipal y provincial pone en crisis el diálogo entre la promoción del hábitat social, la planificación y ordenamiento del territorio. Como señala el CELS (2017) el artículo 25 de la ley 14.449 no debe entenderse como un estímulo o aliento a la extensión de las áreas urbanas, sólo debe apelarse a él de no existir otras alternativas de localización y recordar que el artículo 17 del DL 8.912 determina que las zonas o distritos adyacentes a la ampliación del área urbana no pueden contar con más de 30% de sus parcelas sin edificar. Esta consideración da cuenta de la necesidad de mayor articulación entre los principios de la ley 14.449 y el DL 8.912.

4.2. Obras y plazos de la progresividad de la infraestructura

La posibilidad de realizar progresivamente las infraestructuras de los servicios es un cambio de paradigma que permite bajar los costos iniciales de acceso al suelo urbano, o bien, fortalecer el financiamiento de su desarrollo mediante la venta anticipada. En la

práctica, los proyectos de subdivisión en el marco del PLS son aprobados con un plan de desarrollo de las infraestructuras a mediano plazo, generalmente a 24 meses, donde el Municipio asume el rol de garante. No obstante los plazos establecidos en la firma de los acuerdos o convenios, se registran diversas dificultades o demoras en el cumplimiento.

Al mismo tiempo, la tendencia observada es garantizar la infraestructura mínima exigida, como una forma de bajar los costos de urbanización. En lotes superiores a los 270 m² la ley no obliga a la provisión de cloaca y agua por red, aunque deba asegurarse la disponibilidad del recurso hídrico, y que la eliminación de excretas no contamine la fuente de aprovisionamiento de agua, previa autorización de la Autoridad del Agua de la provincia de Buenos Aires. Si bien la mayoría de las propuestas presentan provisión de agua por red, una parte menor proyecta la provisión de cloacas.

Otro de los aspectos críticos es la difusión que ha tenido el PLS en asociación con organizaciones sociales y los principios de promoción de proceso de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat. En términos de proceso de implementación prácticamente el Programa no ha tenido articulación con las políticas de financiamiento, crédito para la mejora del hábitat y asistencia técnica para el acceso a la tierra y los servicios. Esta falta de articulación sin duda es un factor importante para explicar los pocos casos de loteos cooperativos (o sin fines de lucro) que fueron registrados hasta el momento.

Respecto a los loteos municipales, sólo en algunos casos aislados se obtuvieron financiamientos parciales, asociados al fondo fiduciario de la LAJH, para el desarrollo de la infraestructura en sus primeros años de aplicación. También existen registros de proyectos habitacionales integrales coordinados con el Instituto de la Vivienda, donde el organismo se hizo cargo de financiar la infraestructura acompañada de núcleos habitacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos los costos de urbanización recaen en los municipios, que no suelen lograr urbanizar la tierra en el plazo comprometido. Esta situación fue creciendo en los últimos años, ya que se encuentran con mayores dificultades de negociar fondos complementarios tanto a nivel provincial como nacional.

4.3. Costos de urbanización y financiamiento urbano local

La aprobación del plano sin interdicción de venta aun cuando resta finalizar las obras de infraestructura es una posibilidad que permitiría financiar las obras a partir del dinero que ingresa en a partir de la adjudicación de los lotes. Sin embargo, para los municipios que no tienen experiencias en la administración de flujos financiero, o normativas locales específicas vinculadas a la gestión de bancos de tierra, la comercialización de los lotes se convierte en una dificultad a nivel local. Se verifican situaciones en las que la propia normativa local constriñe la sostenibilidad financiera de las operaciones urbanas y el financiamiento de la infraestructura. Los plazos de venta de los lotes, las quitas o la fijación de precios a pesos corrientes afectados por la inflación, dificultan en algunos casos generar ingresos suficientes para asegurar flujos de caja que permitan cumplimentar los plazos de urbanización acordados y sostenibles en el tiempo.

Se registran casos extremos en los cuales una vez concluidos los acuerdos de venta, fijados los precios y adjudicados los lotes a las familias beneficiarias, el municipio debe endeudarse o tomar crédito para financiar costos financieros no contemplados en la

operación urbana. Ello resulta particularmente preocupante: cuando se trata de segmento de demanda solvente que no requiere subsidio, cuando surge del descuido del factor de la variación de costos durante el ciclo de la operación urbana, o incluso, cuando constituye formas de participación de financiamiento público en tierras que son de privados o particulares (y no de dominio municipal). En otras palabras, a efectos de fortalecer las posibilidades que la LAJH brinda para el fortalecimiento urbano local se vuelve crucial que los valores de venta de los terrenos generados en el PLS internalicen plenamente los costos de urbanización a precios constantes o indexados a la evolución del salario. En especial en aquellos casos en los cuales los municipios se involucran fuertemente en el desarrollo de la infraestructura o movilizan tierra propia.

Son muy pocas las experiencias de municipios que desarrollaron fondos específicos de desarrollo urbano que surgen de la propia actividad inmobiliaria del banco de tierra local, y a partir de ellos apalancan nuevos proyectos de PLS u operaciones urbanas más complejas. En este sentido, la caja de herramientas de la LAJH, busca diversificar las estrategias de financiamiento del desarrollo urbano y reducir la dependencia municipal de las transferencias intergubernamentales tanto del nivel provincial como nacional. Diverso autores (Baer, Cuenya y otros, 2016) dan cuenta de que los distritos que aplican instrumentos de recuperación, movilización o participación municipal en la valorización inmobiliaria y ejercen un rol inmobiliario a nivel local, puede ganar en autonomía y contribuir a consolidar en el largo plazo una política de promoción del hábitat social mediante recursos generados en el propio desarrollo urbano.

4.4. Los planos de mensura y subdivisión como “cuello de botella”

Otra de las dificultades encontradas se vincula con el desarrollo de los planos de mensura y división, dado sus altos costos. En los casos de loteos municipales, los mismos pueden realizarse por agentes oficiales, sean de la provincia o locales, y se encuentran exentos de aportes en la CAAITBA (Caja de Arquitectos, Agrimensores, Ingenieros y Técnicos de la Provincia de Buenos Aires). Sin embargo, muy pocos municipios cuentan con agrimensores, y existen solicitudes sistemáticas de asistencia técnica a la provincia. Este problema combinado con la escasez de recursos provinciales genera verdaderos “cuellos de botella”, que repercuten en largos tiempos y costos indirectos de la realización de las mensuras y la tramitación de los planos.

En los casos de los convenios urbanísticos, los costos de subdivisión son asumidos por los mismos actores privados (salvo en los casos de donación por cargo, ver punto e). La dificultad mayor radica en los proyectos realizados por Cooperativas, Sindicatos, Mutuales o Asociaciones Civiles sin fines de lucro. Si bien, existen convenios con el Colegio de Agrimensores donde al justificarse el fin social de los proyectos urbanos el costo es menor, los mismos no son plenamente difundidos ni aplicados por los profesionales. Así, los costos de mensura y subdivisión constituyen otro factor al momento de explicar la escasa difusión de esta modalidad.

4.5. Consorcios urbanísticos y destino de los lotes generados

Uno de los aspectos más debatidos en el momento previo a la sanción de la LAJH, se vincula con la falta de oferta de suelo urbanizado asequible para sectores medios y populares bajo las condiciones regulatorias que el DL 8.912 genera para el desarrollo del mercado inmobiliario. Como se mencionó anteriormente, los mayores estándares urbanísticos y la internalización de los costos de infraestructura a cargo del promotor,

elevaron los costos de urbanización reduciendo los márgenes de rentabilidad. Aspecto que desincentiva el mercado de los loteos económicos o populares.

En la actualidad, el PLS mediado por los esquemas de asociación público-privada en la figura de consorcios urbanísticos, se presenta como una oportunidad para zanjar parte del problema. Pero algunas características de los productos inmobiliarios generados o el destino de los lotes exigen una atención particular, de modo de garantizar que no se “filtren” proyectos de urbanización ajenos a los lineamientos generales de la LAJH. En ese sentido, es posible diferenciar al menos cuatro nudos críticos donde se materializa el conflicto del alcance, o vinculados con la orientación del suelo urbanizados por el sector privado en el marco del PLS: la integralidad de los proyectos; el tamaño y la configuración o disposición de los lotes generados; los precios de comercialización de los lotes; y la introducción de la restricción de venta con destino de vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente.

En los convenios urbanísticos que suscriben los actores privados con los municipios se acuerdan las características de proyecto de urbanización, y se fijan los derechos y obligaciones de las partes. De modo complementario se ha impulsado -desde la provincia y por iniciativa de algunos municipios- que en el plano de subdivisión y en las escrituras traslativas de dominio, figure la restricción a la comercialización, que establece como destino la vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente. Si bien, esta restricción de venta forma parte de los aspectos jurídico-técnicos que configuran la agenda de trabajo de la autoridad de aplicación de la LAJH, en diversos momentos este dispositivo fue aplicado de manera laxa, o bien generó disputas técnicas y presiones sectoriales para desalentar su obligatoriedad.

Otro de los aspectos en juego fue la introducción en algunos convenios de precio máximo a la comercialización de los lotes generados en los convenios. En los primeros años el precio se establecía en relación al monto del crédito para la línea de compra de terrenos del Pro.Cre.Ar. Desde el año 2016, comenzaron a establecerse precios de referencia indexados, los más difundidos son un valor máximo equivalente al valor de una cantidad de metros cuadrados de construcción que publica regularmente la Cámara Argentina de la Construcción; y más recientemente una cantidad de Unidades de Valor Adquisitivo (UVAs). Si bien, este mecanismo ha tenido amplia difusión se trata de cláusulas de difícil control, dado que el mercado inmobiliario desarrolla distintas estrategias para evadirla.

El tamaño y disposición de los proyectos presentados es otro de los asuntos que merecen ser revisados. La parcela mínima equivalente a 300 metros cuadrados en el marco del DL 8.912 ha sido objeto de discusión por operar como una barrera de acceso al suelo. Sin embargo, en el marco del PLS se registran presentaciones de proyectos con tamaños de parcelas mayores a los 500 metros cuadrados, con tramas urbanas sin continuidad vial, o barrios “semicerrados encubiertos”. Ello evidencia la búsqueda de “salvoconductos” administrativos para aprobar proyectos destinados a sectores sociales de altos ingresos.

Por último, se registran proyectos cuya configuración conlleva situaciones de fuerte fragmentación o segmentación espacial de las propuestas: el promotor absorbe lotes de mayor tamaño, áreas valorizadas del proyecto y/o en las zonas de mayor valor inmobiliario de la ciudad; versus compensaciones municipales en franjas menos

rentables y/o en sectores de la ciudad de menor valor (no siempre equilibrado con una mayor proporción de superficie o lotes).

4.6. Participación municipal en la valorización y reparto de cargas y beneficios

Dado que la SSTUV ha venido planteando que la principal estrategia de recuperación de la valorización inmobiliaria se ha desarrollado a través del PLS, otro de los aspectos nodales a indagar es la relación entre los consorcios urbanísticos público-privados, el reparto de cargas y beneficios y la captura pública de la valorización inmobiliaria.

La adecuación normativa de tierras que se encuentran fuera del área urbana, o el mejor aprovechamiento edificatorio derivan en un aumento importante del valor del suelo. En el marco del PLS parte de esta valorización es captada por los municipios, generalmente a través de la transferencia del promotor de una parte de los lotes con servicios generados. Estas cesiones, son complementarias a las establecidas en el marco del DL 8.912, destinadas a espacios verdes y equipamiento comunitario. Pero la falta de experiencia previa de los funcionarios y los equipos técnicos en el manejo de este tipo de instrumentos, la concepción liberal de derecho de propiedad privada, junto con el rechazo que el mercado proyecta sobre las políticas de captura de plusvalías urbanas, introducen una gran fricción a su instalación.

Cuadro 4. Proporción de lotes con servicios transferidos al municipio según modalidad de desarrollo de las infraestructuras en los consorcios urbanísticos. 2014-15/ 2016-2018

	2014-2015				2016-2018			Total	
	Proyectos	Lotes			Proyectos	Lotes		Lotes transferidos a municipio	
		Total	Municipio	%		Total	Municipio	%	en %
Desarrollos privados	33	2.791	7	0,3	11	1.143	134	11,7	3,6
Desarrollos mixtos	2	242	34	14	2	174	21	12,1	13,2
Desarrollo municipales	7	615	136	22,1	8	1.115	455	40,8	34,2
TOTAL	42	1.880	177	9,4	21	2.432	610	25,1	18,3

Fuente: elaboración propia en base a DPAJH-SSTUV-PBA.

No obstante, luego de cuatro años de implementación de la LAJH se registra una aplicación progresiva del instrumento. La novedad o falta de experiencia de los primeros años (2014-2015), se combinó con una coyuntura de alta demanda de tierra con destinos al Pro.Cre.Ar. Esto se tradujo en presión por darle celeridad a los procesos de subdivisión y bajo poder de negociación por parte de las autoridades municipales. En el cuadro 4 se observa un aumento progresivo del porcentaje de lotes cedidos por los

actores privados al dominio municipal entre ambos períodos, siendo el promedio de los lotes con servicios absorbidos por los municipios de un 18%.

Sin embargo este porcentaje promedio es engañoso si no se considera qué actor se hacía cargo de financiar el desarrollo de las infraestructuras. En la mayoría de los casos el costo total quedó a cargo de los privados. Allí, se pasó de una compensación casi nula en los primeros años de gestión, a transferir cerca del 11% en promedio en los últimos años. Cabe destacar que 25 de los 43 consorcios de los años 2014-2015 son los realizados en el partido de La Plata (ver nota 8).

La visión del proceso y la capacidad de negociación municipal resultan claves. A modo de ejemplo, cabe señalar que frente a los promedios de lotes urbanizados absorbidos por los bancos de tierra municipales que figuran en los desarrollos privados del cuadro 4, en varios consorcios realizados por los municipios de Salto y Chivilcoy, donde estos municipios no asumieron costo alguno de infraestructura, se pudieron obtener entre un 10 y 15% de los lotes con servicios generados. Además, se establecieron precios tope de comercialización y restricción de venta con destino a vivienda única a los lotes que quedaron en manos privadas, destinándose unos y otros a beneficiarios del Pro.Cre.Ar.

Los casos de desarrollo mixto refieren a convenios donde los municipios aprovechan sus capacidades de realizar obras (sea como prestatarios de servicios, o por poseer personal y maquinaria para realizar la apertura de calles), dejando las obras restantes a cargo del promotor privado (usualmente la energía eléctrica y el alumbrado público). En estos casos, el promedio de lotes urbanizados absorbidos por el municipio ronda el 14%. Aunque resulta muy difícil realizar una lectura de conjunto, dado que las obras realizadas por las partes y los costos derivados de ellas son muy variados en cada caso particular.

La tercer modalidad presentada en el cuadro 4 (desarrollos municipales), refiere a situaciones en las cuales los particulares aportan en el esquema de urbanización consorciada sólo la tierra y los municipios desarrollan la urbanización en forma completa. Una vez finalizadas las obras y aprobado el plano de subdivisión, el municipio cede al propietario un porcentaje de los lotes generados. Bajo esta modalidad los municipios se quedaron en promedio sólo con un 22% de los lotes generados en el periodo 2014-2015, y cerca del 40% en los últimos años. Aspecto que evidencia aprendizajes a través de las sucesivas negociaciones público-privadas, en especial cuando los municipios tienen capacidad financiera propia o controlan los resortes de la construcción de la infraestructura.

Algunos casos emblemáticos en esta modalidad son los municipios de Trenque Lauquen y Pellegrini, quienes capitalizando al máximo su condición de prestatarios de los servicios de agua y saneamiento desarrollan los proyectos de infraestructura. La figura jurídica utilizada en estos convenios es la “donación con cargo”, donde el propietario cede el dominio del predio al municipio, con el compromiso de otorgarle al propietario el 50% de los lotes con servicio generados. La utilización de esta figura también permite bajar los costos de los planos de mensura y división, los cuales son realizados por agentes oficiales de los gobiernos municipales o provinciales.

En Navarro y Pergamino también se conformaron consorcios donde el desarrollo de la infraestructura estuvo completamente a cargo del municipio, aunque los porcentajes de lotes absorbidos por el banco de tierras oscilaron entre el 20 y 35 %. La experiencia

transmitida por los referentes técnicos municipales fue que las condiciones de valor de venta de los lotes, los formatos de comercialización y las dificultades técnicas de estas operaciones urbanas, no siempre garantizaron el flujo de recursos para financiar las obras de infraestructuras a nivel municipal. Frente a ello decidieron abandonar esta práctica, simplificando el papel que juega el gobierno municipal y migrando hacia formatos de convenios donde el propietario actúa como desarrollador de las obras.

5. BALANCE Y DESAFIOS

A pesar de que el PLS estuvo, al igual que todo el proceso de implementación del LAJH, atravesado por un contexto político particular⁷ resulta importante destacar en primer lugar la cantidad de lotes generados.⁸ Aspecto que evidencia un gran dinamismo de esta línea de actuación al interior de la DPAJH-SSTUV y una elevada receptividad por parte de los municipios.

En este sentido es posible afirmar que se verifican indicios de una política más activa del sector público en la generación de suelo urbano. El estado provincial ya no sólo espera un flujo de oferta asociados al segmento de mercado de los regímenes de subdivisión tradicionalmente vigentes (previa sanción de la LAJH). Además, despliega incentivos y promueve la adhesión de proyectos de parcelamiento al PLS, que permiten desarrollar un nuevo segmento de mercado, en principio con oferta de suelo asequible (dado que aún no existen estudios de precios específicos).

En una primera fase del proceso de implementación, el Programa estuvo en mayor medida orientado a dar respuesta a la demanda agregada que a nivel local generó la política habitacional y crediticia del Pro.Cre.Ar. De este modo el PLS contribuyó a facilitar el anclaje territorial de los créditos hipotecarios, prestando menor atención a las evaluaciones técnicas de los proyectos de urbanización.

El desenvolvimiento del proceso de implementación, la interpelación pública de la política urbana en el marco del Consejo Provincial de Hábitat y los aprendizajes propios de la gestión contribuyeron al fortalecer las capacidades político-técnicas. Ello se reflejó en la calidad que ganó la evaluación urbanística de los proyectos presentados al PLS, en una mejora en la negociación pública de los convenios y en ajustes progresivos en la distribución de cargas y beneficios.

La articulación del PLS con los barrios o proyectos habitacionales del IPVBA es otro aspecto a destacar. Frente a una lógica institucional previa donde la construcción de las

⁷ La resistencia política e ideológica del gobierno provincia a implementar la ley entre 2012-2013, la contienda electoral de 2015 con tensiones entre el Sciolismo y el Kircherismo, la asunción del gobierno de Cambiemos, los sucesivos cambios en la línea política de la Subsecretaría Social de Tierra Urbanismo y Vivienda, las contramarchas en la conducción de la Dirección de Acceso Justo al Hábitat, la reconfiguración de la autoridad de aplicación de la LAJH a partir de la nueva ley de ministerios de la provincia de Buenos Aires, son algunos de los aspectos que mediaron o complejizaron el proceso de implementación.

⁸ De las entrevistas realizadas, surge que en 4 años el PLS generó (incluso superó) la cantidad parcelas que el Plan Familia Propietaria generó en 28 años.

viviendas se asentaban en macizos o parcelas sin subdividir (con serios impactos en la posibilidad de escrituración y demora en la política de recupero), el PLS habilitó un nuevo encuadre de subdivisión de la tierra con destino a conjuntos habitacionales. Incluso la aptitud técnica-urbanística del PLS llegó a transformarse en una condición necesaria, para el desembolso de recursos o el compromiso de financiamiento de los núcleos habitacionales que financia la nación o la provincia.

Al mismo tiempo, se registran procesos locales que muestran elevados niveles de articulación del PLS con la política hábitat y de gestión urbana local. En estos casos, el PLS fue visto como una herramienta que trasciende la mirada predominante (que asimila el Programa a “nueva ventanilla” para los encuadres de subdivisión), y es percibido como instrumento de regulación del mercados de suelo que permite la promoción del hábitat social, financiar el desarrollo urbano y, al mismo tiempo, dialogar con las estrategias que se definen en los planes de ordenamiento territorial municipal.

El PLS se transforma probablemente en uno de los instrumentos con mayor difusión y receptividad de la LAJH a nivel municipal, no sólo porque se ha transformado en un vector de fondeo del desarrollo urbano a partir de promover nuevos esquemas de distribución de cargas y beneficios, sino también porque (evita o) reduce de modo sustantivo los costos indirectos de transacción que implican el proceso de convalidación urbanística en el marco del DL 8.912. Esto conlleva un gran beneficio para la política urbana provincial pero también implica numerosos riesgos o desafíos en torno a modo en el cual se procesa la presión inmobiliaria que sufre el PLS.

Los registros sistematizados en este trabajo ponen de relieve que resta aún mucho camino por recorrer. La necesidad de capacitación y fortalecimiento de las capacidades político-técnicas a nivel provincial, municipal y de las propias organizaciones resulta clave. Las presiones para ampliar el perímetro urbano, las negociaciones público-privadas y los rudimentarios de los cálculos de participación municipal en la valorización realizados en el marco del PLS, dan cuenta lo imprescindible de problematizar el financiamiento urbano y el papel del mercado de suelo en el marco de política urbano-habitacional.

A nivel municipal, otros de los grandes desafíos se vinculan con la incorporación de la dimensión financiera de las operatorias que del PLS y la política de fijación de precios del suelo. Los contextos inflacionarios exigen la internalización de la variación de los costos de infraestructura a lo largo de proyectos de urbanización, y la indexación de precios acorde a la variación del poder adquisitivo de la demanda.

En el marco de una estrategia de generación de suelo urbano y oferta pública a precios asequibles (inferiores a los precios de mercado), es necesario apuntar que la creación de segmentos de mercado regulado es compatible con la formación de fondos rotatorios específicos, como producto de la actividad inmobiliaria pública que puede realizar el municipio. Para ello es crucial distinguir entre precios de mercado, precios subsidiados,

y precios sociales regulados que internalicen plenamente la estructura de costos del proceso de urbanización e incluso permitan fortalecer la capacidad del financiamiento urbano local.

Por otra parte, el PLS requiere una profunda revisión de las miradas burocráticas, focalizadas o sectoriales que ciñen el Programa a un simple encuadre de subdivisión. La potenciación de esta política de generación de suelo urbano requiere de una nueva lectura integral en el marco de los principios e instrumentos de la LAJH.

Asimismo el diálogo y la generación de vasos comunicantes entre los regímenes urbanísticos establecidos en el DL 8.912 y la Ley 14.449 resultan claves: las zonas de promoción del hábitat social o zonas de reserva de tierra requieren ser integradas a los códigos o planes de ordenamiento urbano, los procesos de convalidación urbanística provincial necesitan absorber la participación municipal en la valorización inmobiliaria, propiciar el parcelamiento y la edificación obligatoria en las parcelas ociosas, entre tantas otras iniciativas.

La escisión de la autoridad de aplicación de la LAJH ocurrida desde enero de 2018 y la consecuente fragmentación de la política de urbanismo, tierra, vivienda e integración sociourbana constituye un severo retroceso en la provincia de Buenos Aires. Esto impide avanzar en los desafíos que exige el desarrollo de una política urbana integral con capacidad de regulación del mercado de suelo, promoción de la producción social hábitat y democratización del acceso al espacio urbano.

6. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Baer, L.; Cuenya, B, et al (2016). La captura de plusvalías en Argentina, en AAVV. Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CELS (2017). Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación. Buenos Aires: Centros de Estudios Legales.
- Clichevsky, N. (1975). El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973), Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR e Instituto Torcuato Di Tella-ITDT.
- DPAJH (2017). Programa Lotes con Servicios, Ley 14.449. Documento del Programa. Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat. Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.
- Kleiman, M (2002) "Permanência e munaça no padrao de alocação sociespacial das redes de infr-estrutura urbna no Rio de Janeriro – 1938-2001" En: Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade. Cuadrenos IPURR-UFRJ. DP&A Editora. Río de Janeiro.
- Morales Schechinger, C. (2008). "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano" Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Bogotá: LILP.

- PET (2011). Plan Estratégico Territorial. Avance 2. Libro 3: Argentina urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Pérez, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. Revista América Latina en Movimiento n 497. Dossier La cuestión urbana hoy: Entre el mercado total y el buen vivir. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/active/79230>
- Relli, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: Provincia de Buenos Aires y Partido de La Plata, 1983-2015. Tesis para optar por el grado de Doctora en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Rolnik, R. (1999). Exclusao territorial e violencia. Revista Sao Paulo em Perspectiva, vol. 13, num 4.
- Scotti, E. (2000). Legislación Urbanística de la Provincia de Buenos Aires. Ordenada y comentada por el autor. Colección Textos Legales de la Pcia. de Bs. As. La Plata: Editorial Scotti.
- Smolka, M. (2003) "Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada" En: Os Desafios da Gestão Urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade, Freire, Mila and Brasil, F.(eds)-WB/EDI, FJP jointly with IPEA e ESAF - forthcoming.
- Torres, H. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Buenos Aires: Serie Difusión 3. Secretaría de Investigación y posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.
- Trivelli, P. (1982), "El problema de la tenencia de la tierra urbana en las ciudades latinoamericanas y el problema de la vivienda popular". Documento presentado en el Primer Seminario Internacional del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina. Medellín: Universidad Nacional.
- Yujnovsky, O. (1984). Claves Políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.