

## **Implementación del Programa Lotes con Servicios en el marco de Ley de Acceso Justo al Hábitat, provincia de Buenos Aires**

*Lots with Services Program implementation within the framework Fair Acces to Habitat Law, Buenos Aires Province*

Juan Pablo Del Río \* y Pablo González\*\*

### **Resumen**

En el contexto de los debates latinoamericanos sobre las políticas de regulación de los mercados de suelo, este artículo analiza la política de generación de suelo urbano en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. El trabajo reconstruye la trayectoria del proceso de formulación e implementación del Programa Lotes con Servicios (PLS) en el período 2014-2018. Luego de caracterizar el Programa, se analiza la práctica de gestión urbanística y los obstáculos emergentes en el proceso de implementación. Entre los principales resultados se destacan la rápida difusión municipal del PLS, la incipiente asimilación de mecanismos de captura de plusvalías urbanas y la identificación de un conjunto de nudos críticos para fortalecer la generación de suelo urbano en línea con los principios de la nueva legislación urbanística. Los elementos de análisis expuestos surgen del trabajo de archivo, observación y entrevistas.

**Palabras clave:** políticas públicas, suelo urbano, legislación urbanística, plusvalías urbanas.

### **Abstract**

This article analyzes the urban land generation policy within the “Fair Access to Habitat Law” of the Buenos Aires Province, contextualizing it in the Latin American debate around land market regulation policies. In order to do so, the present research reconstructs the formulation and implementation trajectories of the “Plots with Services” Program (PLS), in the period 2014-2018. Once the key characteristics of this program are identified, the analysis focuses on urban management practices and difficulties in the implementation process. Among the main findings are the rapid dissemination of the PLS at municipal level; an incipient assimilation of mechanisms to capture urban capital gains; and, the identification of a series of crucial elements to boost the generation of urban land keeping in line with the principles in new urban legislation of the province. The data used for the analysis was sourced from archives, observation, and interviews.

**Keywords:** public policies, urban land, urban legislation, land value capture.

---

\* **Juan Pablo del Río.** Licenciado y Doctor en Geografía (UNLP). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor del Departamento de Geografía y Director del Doctorado en Geografía (FaHCE-UNLP). Subdirector del Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente de la Comisión Provincial de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (LINTA-CIC). [geodelry@gmail.com](mailto:geodelry@gmail.com).

\*\* **Pablo González.** Licenciado en Geografía (UNLP). Profesor del Departamento de Geografía (FaHCE-UNLP), e investigador del Centro de Investigaciones Geográficas, IdIHCS, FaHCE, UNLP. [pablozgonzalez@gmail.com](mailto:pablozgonzalez@gmail.com).

## **Implementación del Programa Lotes con Servicios en el marco de Ley de Acceso Justo al Hábitat, provincia de Buenos Aires**

Juan Pablo Del Río y Pablo González

### **El suelo como problema de política urbana en América Latina**

El carácter vitalicio, individual, absoluto, exclusivo y perpetuo, es una de las configuraciones que adquiere el derecho a la tierra. El derecho a la propiedad inmobiliaria es una relación social que asume grados variables de desarrollo e intensidad de acuerdo a las sociedades y momentos históricos (Deiningner, 2003). Existen diferentes niveles de extensión de la misma en función del conjunto de poderes que regulan su alcance y grado de exclusión (Caria, 2008). En ese sentido, se encuentra mediado por dimensiones como uso, acceso, desarrollo y transferencia (Payne, 2000), siendo variable el alcance y las relaciones que se establecen entre estas dimensiones y otros derechos.

La legislación urbana y ambiental en América Latina no ha tenido un efecto significativo en limitar la intensidad que adquiere la propiedad inmobiliaria en base a regular su función social y ecológica. La historia de la promoción inmobiliaria se caracterizó por absorber los beneficios del proceso de urbanización y exteriorizar sus costos. Según Rolnik (1999), la normativa urbana no ha sido neutra en la región: la asimilación del urbanismo funcionalista originado en los países centrales se instituyó de modo elitista y excluyente en la región. La regulación urbana intensificó las restricciones estructurales para financiar el desarrollo urbano y transfirió una inmensa masa de recursos a los propietarios pasivos. Al mismo tiempo, el sector público se vio imposibilitado de garantizar condiciones urbanas materiales mínimas a vastos sectores de la población (Pérez, 2016).

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. Según Smolka (2003), las ciudades latinoamericanas se caracterizan por poseer una elevada proporción de suelo con escasa o nula cobertura de servicios, equipamientos e infraestructura; y elevados precios de suelo en relación a sus niveles de ingreso y desarrollo. Este arreglo urbanístico permite a los propietarios apropiarse de una renta diferencial producto de la escasez relativa de suelo urbano. Morales (2005) 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,

inciden en el pago de un sobreprecio producto de la escasez física relativa del suelo servido, equipado y bien localizado. La intensidad de la demanda en dichas áreas aumenta las expectativas a futuro.

Frente a este escenario, 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. Esta lógica se acelera cuando la acción pública asume los costos de la urbanización y la valorización producida es absorbida por los propietarios de bienes inmuebles. Desprovisto de recursos, el sector público no logra invertir lo necesario para reducir las asimetrías. 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 (Smolka, 2003; Morales, 2005).

En este marco, la discusión sobre la regulación de los mercados de suelo se ha transformado en un aspecto central de la nueva agenda urbana. Los expertos latinoamericanos (Reese, 2006; Declaración de Buenos Aires en Smolka y Mullahy, 2010) acuerdan que el funcionamiento de los mercados de suelo en la región produce ciudades económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregadas y ambientalmente insostenibles; en tanto los altos precios de la tierra se explican no sólo por la operación de un mercado estructuralmente imperfecto, sino por la ausencia de formas efectivas de gestión de la tierra urbana que regulen estos mercados. Por tanto se requiere que el sector público se involucre activamente en la producción del espacio urbano-habitacional y, en particular, en la generación de suelo urbano.

En este contexto problemático, el objetivo de este trabajo es analizar la política de generación de suelo urbano desplegada en la implementación del Programa Lotes con Servicios (PLS) a partir de la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH)<sup>1</sup> en la Provincia de Buenos Aires. En el mismo, 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); y al régimen de implementación como un proceso de gestión, en tanto orden político y organizativo. La lectura de estos procesos considera el arreglo conflictivo entre los actores que participan en el marco de un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobiernan la interacción, mediado por condiciones de carácter funcional, material y político (Chiara y Di Virgilio, 2008).

---

<sup>1</sup> Ley provincial 14.449.

La organización del trabajo es la siguiente, primero se reconstruyen los antecedentes en materia de regulación y generación de suelo urbano en la provincia de Buenos Aires. Luego se describen las principales características del PLS y su inscripción en la LAHJ. A continuación se analizan las prácticas urbanísticas realmente existentes en la implementación del PLS: cantidad de suelo generado, destino de los lotes, reparto de cargas y beneficios del proceso de urbanización, compacidad de las ampliaciones urbanas, relación con los regímenes de ordenamiento territorial municipal, formación de las capacidades político-técnicas, presión del sector inmobiliario, entre otras variables. Los elementos de análisis surgen del trabajo con documentación oficial del Programa, informes de gestión, expedientes urbanísticos, observación de campo, y entrevistas a técnicos y funcionarios municipales y provinciales.

### **El rol de la provincia de Buenos Aires en la regulación y generación de suelo urbano**

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 urbanas 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, donde los loteadores realizaban exiguas inversiones de capital (Clichevsky, 1975; Torres, 1993).

En los años setenta, el agotamiento de las condiciones que sostenían el modelo de “loteos populares” se tradujo en un aumento de la insolvencia<sup>2</sup> y en una crisis del *laissez faire* urbanístico. La radiografía que Scotti registra para la época evidencia la magnitud del pasivo resultante de la política de “dejar hacer”: en el año 1974 la provincia de Buenos Aires contaba con 4,6 millones de lotes urbanos, de los cuales solo el 34,5% estaba edificado. Dentro de este subconjunto, el 9,7% contaba con los cuatro servicios esenciales: luz eléctrica, pavimento, agua corriente y cloaca; y el 66% carecía de todos estos servicios (Scotti, 2000).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> La primera oleada neoliberal en el país se tradujo, por el lado de la demanda en un deterioro del protagonismo de los sectores asalariados con capacidad de pago para acceder a este mercado de suelo. Al mismo tiempo, la política de indexación de precios y el contexto inflacionario terminaron de erosionar las posibilidades de los sectores populares de cumplir con la cadena de pago de los saldos adeudados en el esquema de compra a plazo.

<sup>3</sup> La creación de un vasto mercado de compra-venta de derechos de posesión constituye un ejemplo de ello, al igual que los costos actuales de expansión de los servicios sobre áreas subdivididas hace décadas.

La sanción del decreto-ley 8.912 en el año 1977 prohibió la subdivisión y venta de lotes sin infraestructura. Esto significó una elevación de los estándares urbanísticos y, al mismo tiempo, una redefinición de la estructura de costos para los urbanizadores, que a partir de entonces requerirán comprometer mayores niveles de inversión e inmovilización de capital. La nueva legislación urbanística, implicó una toma de posición estatal tendiente a que el sector inmobiliario no sólo capture beneficios sino que también internalice costos de urbanización. Ello derivó en la desaceleración de la subdivisión de suelo urbano y en la reorientación del mercado hacia sectores de mayor poder adquisitivo.

Asimismo, fueron escasas las iniciativas donde se registra un involucramiento directo del sector público provincial en la generación de suelo urbano. En particular, al excluir los conjuntos habitacionales u otras modalidades de construcción de vivienda social que primariamente requieren urbanizar suelo para emplazarse, los antecedentes se vuelven exiguos. A pesar de su limitado alcance cuantitativo,<sup>4</sup> el programa PROTIERRA es una referencia ineludible de fines de los años ochenta. Según Relli (2018), en el marco de una estrategia de diversificación de la política de hábitat de la provincia, esta iniciativa fue concebida como una política de lotes con servicios orientada a la imposibilidad de acceso a la tierra urbana de los sectores de bajos ingresos. El programa movilizaba tierra fiscal, la dotaba de infraestructura y, luego, las familias autoconstruían sus viviendas progresivamente. Resulta importante destacar que el diseño involucró no sólo funcionarios, sino también a organizaciones sociales y referentes de asentamientos. Además de la creación de estos espacios multiactorales, se apuntó al fortalecimiento de los equipos técnicos municipales.

Otro de los antecedentes significativo es el Plan Familia Propietaria (PFP). En el año 1994 la provincia de Buenos Aires se endeudó 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 limitación de esta política fue su inscripción en el interior de la provincia en línea con la reforma constitucional de aquel año.<sup>5</sup> La visión en juego del PFP era que las facilidades de adquisición de tierra en el interior, e incluso donación en caso de parejas que aceptaran unirse en

---

<sup>4</sup> Se desarrollaron 18 urbanizaciones, generando 3.600 lotes con servicios (SSUV, 1990; citado en Relli, 2018).

<sup>5</sup> La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) 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”.

matrimonio, contribuirían al poblamiento del interior provincial y, al mismo tiempo, desactivaría el “desorden” del Conurbano Bonaerense. Más allá del cuestionamiento a los supuestos del tridente interior-tierra-matrimonio como política de reequilibrio demográfico, se debe destacar que el PFP tuvo cierto alcance cuantitativo. Como señala Relli (2018), el PFP contó con recursos para realizar compras directas de tierras, en forma de subsidio de la provincia hacia los municipios. A cambio se exigía la conformación de un fondo de infraestructura para la generación del suelo urbano. Con esta visión el PFP generó un volumen considerable de lotes (más de 10.000) en el interior.

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 recuperado en el marco del PLS-LAJH.

### **La arquitectura institucional del Programa Lotes con Servicios, PLS-LAJH**

En el año 2012, se sancionó la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH), generando una actualización de la legislación urbanística provincial. La misma se funda en una visión política urbana progresiva, al estilo de las reformas urbanas que se dieron en Colombia y en Brasil, y busca traccionar una agenda urbano-habitacional “desde arriba”, vía nuevos esquema de regulación de mercado de suelo, y “desde abajo”, vía el reconocimiento de problemáticas, actores y formas de producir ciudad frecuentemente invisibilizadas en la gestión urbana, en la normativa que regula el desarrollo urbano y en los procesos de toma de decisión. 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.

Entre sus instrumentos de actuación la LAJH creó el Programa de Lotes con Servicios (PLS), como una herramienta para facilitar el acceso al suelo urbanizado de aquellos sectores que encuentran restricciones de acceso por la vía mercantil. En particular, aquellas familias que no cuentan con la posibilidad de acceder a través del mercado inmobiliario formal, pero tienen cierta capacidad adquisitiva para solventar costos menores cuando el Estado interviene en la generación de suelo urbano y en la regulación de su comercialización.

Tras dos o tres años de nula implementación de la LAJH (ver Bustos, 2016), la presión social ejercida por las organizaciones vinculadas a la problemática del hábitat incidió, junto con las aspiraciones presidenciales del gobernador y la necesidad política de capitalizar acciones de gestión, en la decisión del ejecutivo provincial de poner en agenda algunas de las herramientas de la nueva legislación provincial. Desde entonces se inició una primera etapa del proceso de implementación: se formalizó el decreto reglamentario de la ley y se designó como la autoridad de aplicación a la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUV).

A mediados del año 2014, la LAJH se comenzó a implementar de manera muy limitada.<sup>6</sup> Uno de los aspectos en los que se avanzó fue en el diseño del PLS como un dispositivo para generar suelo urbano. En este marco, la genética del Programa articuló una “doble estrategia”: fortalecer la generación de suelo urbanizado asequible, es decir inferiores a los precios de mercado; y recuperar una parte de la valorización inmobiliaria que se genera en las urbanizaciones promovidas en el Programa. Dada la limitada capacidad político-técnica para impulsar desde la SSTUV una política de participación municipal en la valorización inmobiliaria más amplia,<sup>7</sup> se buscó recuperar una parte de la valorización en los proyectos urbanos afectados al PLS. El mecanismo más frecuente fue la incorporación de una parte de la tierra urbanizada al dominio privado municipal.

Ahora bien ¿cómo se instrumenta el PLS? En términos prácticos, cualquier actor que dispone tierra puede elevar al Municipio la solicitud de afectación de la subdivisión al PLS, con su posterior aprobación provincial. Documentación mediante se habilita un estudio de factibilidad técnica y urbanística a cargo de la SSTUV que determina si la subdivisión de la tierra puede encuadrarse en el régimen urbanístico del PLS-LAJH. Este régimen (ver artículos 17 al 25 de la ley 14.449) se traduce en permitir subdivisiones de suelo con criterios diferentes a los establecidos en el decreto-ley 8.912: tamaños de lote potencialmente inferiores, posibilidad de dotar progresivamente de servicios e infraestructuras al desarrollo de suelo urbano, y realizar ampliaciones urbanas en zonas adyacentes al perímetro urbano aptas para urbanizar. Si bien algunos de estos aspectos habían sido introducidos parcialmente en normativas anteriores, las novedades radican en reducir el tamaño mínimo de los lotes, y la posibilidad de realizar los

---

<sup>6</sup> Además de la implementación del PLS, se realizó el *Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios*, se financiaron microcréditos y subsidios de infraestructura a través del *Fondo Fiduciario para la Mejora del Hábitat*, y se constituyó producto de la presión social el *Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat*.

<sup>7</sup> Avanzar en una política integral basada en la figura jurídica de “Participación municipal en la valorización inmobiliaria” (artículo 46, ley 14.449) implicaba mayor complejidad: formular una ordenanza modelo para los municipios, capacitar cuadros político-técnicos de la provincia y los municipios en la temática, realizar cálculos de valorización, etc.

proyectos de urbanización en tierras privadas a través de la figura de los convenios urbanísticos entre el municipio y los aportantes de la tierra y/o los desarrolladores. Por último, vale aclarar que dentro del PLS se distinguen *tres modalidades de implementación*, según el perfil del aportante de tierra: i) *lotes con servicios municipales*; ii) *lotes cooperativos*, asociado a organizaciones civiles sin fines de lucro, iii) y *convenios urbanísticos público-privados*.

Cuando el aporte de la tierra es privado con fines de lucro, se recurre a las figuras de *convenio y/o consorcio urbanístico* (CU)<sup>8</sup> y la *participación municipal en la valorización inmobiliaria* (PMVI). Según la documentación oficial del Programa (DPAJH, 2017), la firma de *convenios urbanísticos* entre los municipios y los actores privados permite llevar adelante proyectos de urbanización, recibiendo cada parte una proporción de los lotes con servicios. El reparto de cargas y beneficios debe ser razonable y se asienta en el principio de *participación municipal en la valorización inmobiliaria*.<sup>9</sup> En términos prácticos, se firman convenios entre el municipio y el aportante de la tierra. En estos acuerdos se establecen las responsabilidades y obligaciones de las partes y la cantidad de lotes urbanizados que el propietario debe aportar al municipio. 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.

---

<sup>8</sup> Los conceptos de convenio urbanístico y consorcio urbanístico no son sinónimos. Los *convenios urbanísticos* son acuerdos entre un municipio y un particular u otras organizaciones gubernamentales para la realización y ejecución del planeamiento que pueden (o no) implicar modificación de la normativa urbanística vigente. Estos acuerdos *ad hoc* constituyen formas de gestión público-privadas que buscan mediante una asociación multiactoral otorgarle mayor eficacia a la actuación urbanística, ya que no sólo prescriben la actuación, sino que también establecen objetivos, metas, plazos, fijan las prestaciones y contraprestaciones entre las partes, formas de control, etc. Para el derecho urbanístico son instrumentos contingentes de acción concertada que permiten a la administración ejercitar de forma consensuada sus competencias urbanísticas. La principal diferencia con los *consorcios urbanísticos*, que también constituyen acuerdos público-privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación, es que en los consorcios el reparto de los dividendos del proyecto de urbanización se realiza en unidades inmobiliarias urbanizadas y/o edificadas en compensación por la inversión realizada por las partes.

En este sentido, resulta evidente que todo consorcio implica un convenio o acuerdo público-privado, pero no todo convenio urbanístico implica un consorcio urbanístico. En el marco del PLS no todos los convenios urbanísticos constituyeron consorcios urbanísticos a nivel conceptual. No obstante, dado que los efectores del Programa asimilaron en términos “nativos” ambas nociones, a lo largo de este trabajo se decidió tomarlos como sinónimos.

<sup>9</sup> Artículo 46, ley 14.449: 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 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.

En los casos de los proyectos de subdivisión y urbanización bajo la modalidad de lotes municipales y lotes cooperativos, la valorización generada por el encuadre en el PLS es directamente absorbida por estos actores o por los futuros usuarios-compradores. Ello depende de la relación entre el valor de venta del lote urbanizado, la estructura de costos de urbanización y el valor de la tierra antes de su incorporación al programa LCS. Esta distinción no es menor, ya que los municipios y las organizaciones vinculadas a la producción social del hábitat pueden, potencialmente, generar fondos rotativos que les permitan afrontar nuevos proyectos de urbanización social, o bien, comercializar lotes “al costo” facilitando la incorporación de segmentos de demanda excluidos del mercado formal.

### **Alcance del PLS-LAJH según modalidad de implementación**

El PLS comenzó a implementarse entre mediados y fines de año 2014, una vez que se constituyó la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat (DPAJH).<sup>10</sup> En este ámbito institucional se desarrollaron 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.<sup>11</sup> A lo largo del período analizado, la SSTUV evaluó y ajustó los proyectos de subdivisión presentados a los parámetros urbanísticos de la LAJH; sólo de modo excepcional involucró recursos del *Fondo Fiduciario para la Mejora del Hábitat* para financiar infraestructura de servicios en dichas urbanizaciones. Aspecto este último particularmente sensible al momento de impulsar la modalidad de loteos cooperativos asociada a organizaciones civiles sin fines de lucro.

La mayoría de los proyectos de urbanización se realizaron en el interior de la provincia (106 proyectos y 11.914 lotes); mientras que en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos

---

<sup>10</sup> Esta Dirección Provincial asume el rol de entidad coordinadora de la ley 14.449 al interior del ámbito de la autoridad de aplicación (hasta mediados de 2018, Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda). En el momento de escritura de este trabajo, esta Subsecretaría fue dividida. El Programa Lotes con Servicios quedó en la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat en el marco del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, los datos analizados aquí no contemplan estos cambios recientes.

<sup>11</sup> Alberti, Ameghino, Ayacucho, Balcarce, Benito Juárez, Berazategui, Bolívar, Campana, Cañuelas, Patagones, Chacabuco, Chivilcoy, Cnel. Dorrego, Daireaux, Dolores, E. Echeverría, Gral. Las Heras, Gral. Alvarado, Gral. Guido, Gral. Paz, Gral. Viamonte, Junín, La Plata, Guaminí, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Maipú, Marcos Paz, Monte Hermoso, Moreno, Navarro, Nueve de Julio, Pellegrini, Pergamino, Pinamar, Rauch, Roque Pérez, S.M. del Monte, Saladillo, Salto, S.A. de Giles, San Nicolás, Tandil, Tapalqué, Tordillo, Tornquist, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Villa Gesell y Villarino.

Aires se desarrollaron una menor proporción de loteos (31 proyectos y 3.034 lotes).<sup>12</sup> Esto evidencia, la persistencia de las dificultades político-técnicas y las restricciones de la política urbana para incidir en la generación de suelo en la región más poblada y con mayor déficit habitacional en la provincia.

Al analizar el origen de la tierra movilizada (cuadro 1), se observó que los lotes generados en tierra municipal y en tierra de dominio privado a través de la figura de convenios 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 registró un número similar de lotes producidos durante los primeros 18 meses de aplicación en el marco del gobierno del Partido Justicialista-Frente para la Victoria (PJ-FPV) (entre julio de 2014 y diciembre de 2015), y los 30 meses subsiguientes en el marco de la gestión de Cambiemos (enero de 2016 a julio de 2018).

**Cuadro 1. Proyectos y Lotes producidos según origen de la tierra. 2014-2018**

	2014-2015		2016-2018		Total	
	Proyectos	Lotes	Proyectos	Lotes	Proyectos	Lotes
<b>Lotes municipales</b>	33	2.750	24	3.940	57	6.690
<b>Convenios urbanísticos</b>	43	3.648	21	2.432	64	6.080
<b>Lotes cooperativos y otros</b>	3	572	8	657	11	1.229
<b>IVBA, Banco Hipotecario<sup>13</sup></b>	3	587	2	362	5	949
<b>TOTAL</b>	82	7.557	55	7.391	137	14.948

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

Al realizar un análisis de los proyectos de urbanización de cada una de las modalidades de gestión del PLS es posible registrar ciertas particularidades respecto a la orientación de los

<sup>12</sup> Cabe aclarar que 25 de estos proyectos (1.768 lotes) se encuentran ubicados en un solo partido y corresponden a emprendimientos que entre los años 2014 y 2015 se afectaron a la figura del PLS-LAJH (Del Río 2015 y 2017; Vértiz, 2016).

<sup>13</sup> Subdivisiones asociadas al desarrollo de programas habitacionales del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires, o lotes transferidos o adquiridos por el Banco Hipotecario como fiduciario de Fideicomisos constituidos entre Nación y Municipios en el marco del Programa Pro.Cre.Ar.

proyectos urbanos. Los 57 desarrollos, y casi 7 mil terrenos, de *loteos municipales* se orientaron en buena medida a producir suelo urbano para satisfacer la demanda habitacional. Se articularon con la línea "compra de terreno y construcción" derivada del Pro.Cre.Ar.<sup>14</sup> (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 de barrios informales.

Los *convenios urbanísticos* público-privados alcanzaron más de 60 proyectos donde se produjeron poco más de 6 mil lotes. Como se desarrollará más adelante, su aplicación derivó en diferentes formatos, con algunos logros y muchas tensiones en cuanto a la forma de implementación. Los *loteos cooperativos* -subdivisiones aprobadas en tierras de Cooperativas, Mutuales, Sindicatos o Asociaciones Civiles- implicaron 11 proyectos y poco más de 1000 lotes generados. La mayoría de los proyectos fueron traccionados por población beneficiaria de créditos del Pro.Cre.Ar., que se organizó en torno a la demanda de suelo, o bien, sectores asociados 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 caso, se registraron procesos de adecuación de la normativa de la tierra previamente adquirida por sindicatos o mutuales. Cabe agregar que la escasa magnitud que adquirió esta modalidad da cuenta de la necesidad de fortalecer el financiamiento y acompañamiento a los procesos de producción social del hábitat.

### **Luces y sombras en el proceso de implementación del PLS-LAJH, 2014-2018**

La actualización de la legislación urbanística provincial y la configuración de un nuevo dispositivo en el proceso de subdivisión de suelo, no estuvo exenta de contradicciones. El PLS congrega un entramado de actores diversos donde se articulan intereses contrapuestos o solidarios entre los operadores de la LAJH, las otras agencias gubernamentales, los funcionarios municipales, los actores del mercado inmobiliario, las organizaciones sociales, los colegios profesionales y la mediación provincia-municipios que, en materia de gestión urbana bonaerense, agrega la reivindicación de la autonomía local o la interpelación al centralismo burocrático del urbanismo bonaerense. A continuación se sistematizan los principales aspectos problematizados.

---

<sup>14</sup> Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar.

**a) Criterio de adyacencia, ampliaciones urbanas y ordenamiento territorial.** Una de las novedades que introdujo el PLS es permitir 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 en el marco del decreto-ley 8.912. De las entrevistas surge que la SSTUV formalmente evalúa las propuestas presentadas, considerando los siguientes criterios: no deben crearse núcleos residenciales aislados, el entorno debe estar consolidado o semiconsolidado con uso residencial; no pueden existir localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas; entre otras.<sup>15</sup>

No obstante, la evidencia empírica muestra que los criterios de emplazamiento presentan múltiples restricciones respecto a los imperativos establecidos por la legislación. El criterio de “adyacencia” se transformó en objeto de disputas interpretativas de modo cambiante en las diferentes gestiones, desde posturas más restrictivas a aquellas más laxas. Esto se debe a que 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 decreto-ley 8.912.

**Cuadro 2. Proyectos y Lotes producidos según áreas del Decreto-Ley 8.912. 2014-2018**

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

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

Aunque en el texto de la ley el diseño del PLS no busca generar incentivos para que las ciudades se extiendan de modo indiscriminado, sólo el 17% de los lotes fueron generados dentro de áreas urbanas, mientras que el 83% se produjeron en área complementaria o rural; y cerca del 20 % de este último subconjunto se localizan distantes de la mancha urbana (cuadro 2). En buena

<sup>15</sup> De acuerdo a los criterios contemplados para ampliaciones urbanas en el artículo 25 de la ley 14.449/12, el decreto 1.062/13 y el decreto-ley 8912/77.

medida, el origen de estos casos se relacionó con la necesidad de resolver la demanda del Pro.Cre.Ar. en el año 2015, siendo unos pocos municipios los que explican dicho “desfasaje”.

La interpretación del criterio de adyacencia y su relación con la habilitación de la ampliación urbana presenta implicancias en relación a los costos de los servicios, las condiciones de accesibilidad y la provisión de equipamiento comunitario. Por otra parte, en la práctica de la gestión municipal y provincial configura un nudo crítico en el diálogo entre los sectores/actores vinculados a la promoción del hábitat social, la planificación urbana y el 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 decreto-ley 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, en conjunto con la evidencia presentada, da cuenta de la necesidad de avanzar hacia una mayor articulación entre los criterios establecidos por la ley 14.449 y el decreto-ley 8.912 de modo de fortalecer la evaluación de los proyectos de urbanización afectados al PLS.

**b) Infraestructura, ejecución de obras y principio de progresividad.** La posibilidad de realizar progresivamente las infraestructuras de servicios es otro de los cambios normativos que introduce la LAJH. Esto permite bajar los costos de urbanización del suelo, siempre que se articule a políticas de venta anticipada que fortalecen el financiamiento del loteo, en tanto se reducen los costos financieros de la operación urbana. En la práctica, los proyectos de subdivisión fueron aprobados con un plan de desarrollo de las infraestructuras a 24 meses, donde el municipio asumió el rol de garante y la supervisión de la obra. No obstante los plazos establecidos, se registraron demoras en el cumplimiento de los tiempos de ejecución de obra.

Un aspecto crítico se vincula con la difusión que tuvo el PLS en asociación con organizaciones sociales y los principios de promoción de procesos de organización colectiva de esfuerzo propio y autogestión del hábitat. El Programa prácticamente no tuvo articulación con las políticas de financiamiento, crédito para la mejora del hábitat y asistencia técnica que contempla la LAJH. Respecto a los loteos municipales, sólo en casos aislados se obtuvieron financiamientos parciales, asociados al fondo fiduciario de la LAJH. Por otra parte, se registran algunos proyectos habitacionales coordinados por el IVBA, donde este organismo financió la infraestructura acompañada de núcleos habitacionales. Del mismo modo algunos municipios lograron articular fondos en la órbita nacional.

A pesar de la infraestructura mínima exigida por la legislación, la mayoría de las propuestas de urbanización analizadas presentan provisión de agua por red y cerca de un 50% proyecta también la eliminación de excretas por red cloacal. Asimismo, en la mayoría de los casos el financiamiento de la urbanización recae en los municipios, con inconvenientes para urbanizar en el plazo comprometido. La tendencia observada, en línea con las restricciones fiscales, fue el crecimiento de esta situación en los últimos años ante la falta de financiamiento de fondos tanto a nivel nacional como provincial.

**c) Internalización de los 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 desde el momento de la adjudicación. Sin embargo, para los municipios que no tienen experiencia en la administración de fideicomisos, flujos financieros o normativas locales específicas vinculadas a la gestión de bancos de tierra, la comercialización de los lotes se convierte en un problema. En tal sentido, se verificaron 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, dificultó la posibilidad de generar ingresos suficientes para asegurar flujos que permitan cumplimentar los plazos de urbanización acordados. En algunos casos extremos, una vez concluidos los acuerdos de venta, fijados los precios y adjudicados los lotes a las familias beneficiarias, el municipio debió endeudarse o tomar crédito para financiar costos financieros no contemplados en la operación urbana.

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 en relación al salario. Especialmente cuando los municipios se involucran activamente en el financiamiento de la infraestructura o movilizan tierra propia. Por otra parte, cuando la decisión es subsidiar la oferta de suelo urbanizado, la política implementada requiere explicitar el subsidio en la estructura financiera de la operación urbana.

En términos generales, fueron muy pocas las experiencias municipales que desarrollaron *fondos específicos de desarrollo urbano* que surgen de la propia actividad inmobiliaria del *banco de tierra local*, y a partir de ellos promueven nuevos proyectos de PLS u operaciones urbanas más complejas. Diversos autores (Baer *et al.* 2016) dan cuenta que los distritos que aplican

instrumentos de recuperación, movilización o participación municipal en la valorización inmobiliaria y ejercen un rol inmobiliario a nivel local, pueden ganar cierta autonomía financiera y consolidar una política de desarrollo urbano más inclusiva.

**d) Convenios urbanísticos, orientación de la oferta y reparto de cargas y beneficios.** 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 decreto-ley 8.912 genera para el desarrollo del mercado inmobiliario. Dentro del PLS, los convenios urbanísticos público-privados son uno de los instrumentos que buscan zanjar parcialmente este 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 los *convenios urbanísticos* se impulsó -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 configuró la agenda de trabajo de la autoridad de aplicación de la LAJH, en diversos momentos este dispositivo fue aplicado de manera laxa, o generó disputas técnicas y presiones sectoriales para desalentar su obligatoriedad.

Otro de los aspectos en juego fue la introducción en algunos convenios de un *precio máximo* a la comercialización de los lotes generados en el PLS. En los primeros años 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. Si bien, este mecanismo ha tenido amplia difusión, se trata de una práctica más bien indicativa, ya que son cláusulas de difícil control.

El tamaño y disposición de los proyectos presentados fue otra cuestión emergente en las entrevistas. Se registraron presentaciones de proyectos con parcelamientos mayores a los 500 m<sup>2</sup>, con tramas urbanas sin continuidad vial, o barrios “semicerrados encubiertos”. Aun cuando los patrones y parámetros de urbanización son muy diversos a lo largo y ancho del territorio provincial, el dimensionamiento parcelario operó como un indicador para aprobar proyectos y distinguir flujos de oferta.

La segmentación espacial de los proyectos de urbanización fue otra cuestión a considerar al momento de analizar reparto de cargas y beneficios. En especial, cuando el promotor absorbe áreas más valorizadas dentro del loteo y/o en las zonas de mayor valor inmobiliario de la ciudad; versus compensaciones municipales en franjas menos rentables y/o en sectores de menor valor, que no se traduce en una mayor proporción de lotes urbanizados que absorbe el sector público.

**e) Renta, beneficios y participación municipal en la valorización inmobiliaria.** Los hechos generadores vinculados a la *participación municipal en la valorización inmobiliaria* (PMVI) son amplios<sup>16</sup> y afectan un sin número de situaciones que cotidianamente se tramitan en la provincia, sin que se aplique esta figura jurídica. La adecuación normativa de tierras que se encuentran fuera del área urbana, o el mejor aprovechamiento edificatorio deriva en un aumento importante del precio del suelo. Por ello dentro del PLS, en los *convenios público-privados* parte de esta valorización es captada por los municipios a través de la transferencia de un porcentaje de los lotes urbanizados. Sin embargo, la falta de experiencia previa de funcionarios y equipos técnicos en el manejo de este tipo de instrumentos, la concepción liberal del derecho de propiedad, y el rechazo que el mercado proyecta sobre las políticas de captura de plusvalías urbanas, introdujeron múltiples fricciones en la implementación de la figura de PMVI.

En cuatro años de implementación del PLS se registró una aplicación progresiva del instrumento PMVI. La falta de experiencia de funcionarios y técnicos en los primeros años (2014-2015), se combinó con una coyuntura de alta demanda de tierra con destino al Pro.Cre.Ar., que derivó en presiones por darle celeridad a los procesos de subdivisión y bajo poder de negociación por parte de las autoridades municipales. En el cuadro 3, se observa un aumento progresivo del porcentaje de lotes cedidos por los actores privados al dominio municipal entre ambos períodos.

---

<sup>16</sup> Ver nota 11.

**Cuadro 3. Proporción de lotes con servicios transferidos al municipio según modalidad de desarrollo de las infraestructuras en los convenios urbanísticos. 2014-2018**

	2014-2015				2016-2018				Total Lotes transferidos al Municipio  en %
	Proy.	Lotes			Proy.	Lotes			
		Total	Muni.	%		Total	Muni.	%	
<b>Desarrollos privados</b>	33	2.791	70	0,3	11	1.143	134	11,7	3,6
<b>Desarrollos mixtos</b>	2	242	34	14,0	2	174	21	12,1	13,2
<b>Desarrollo municipales</b>	7	615	136	22,1	8	1.115	455	40,8	34,2
<b>TOTAL</b>	42	1.880	177	9,4	21	2.432	610	25,1	18,3

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

En los 62 proyectos analizados bajo la modalidad de convenio público-privado, en la mayoría de los casos el costo total de infraestructura quedó a cargo de los privados (ver cuadro 3, *desarrollos privados*). Dentro de esta submodalidad, se pasó de una compensación casi nula en los primeros años de gestión a cerca del 12% en promedio en los últimos años.<sup>17</sup> De las entrevistas surge que la experiencia y el aprendizaje de los equipos técnicos municipales y provinciales, incidió en el fortalecimiento de la capacidad de negociación. Cabe señalar que frente a los promedios generales en los convenios realizados en municipios con mayor capacidad político-técnica se obtuvieron hasta el 15% de los lotes generados, aun cuando el municipio no asumió el costo de infraestructura.

Los casos de *desarrollos mixtos*, refieren a convenios donde los municipios aprovechan sus capacidades de realizar obras (sea como prestatarios de servicios públicos, por poseer personal y maquinaria), dejando las obras restantes a cargo del promotor privado (frecuentemente energía eléctrica y alumbrado público). En estos casos, el promedio de lotes absorbidos por el municipio

<sup>17</sup> Cabe destacar que la gran mayoría de los convenios del período 2014-2015 fueron realizados en un único distrito de la provincia de Buenos Aires, donde se suscitó un episodio de fuerte discrecionalidad urbanística municipal -que por razones coyunturales y de oportunidad política- fue convalidada a nivel provincial haciendo uso de la LAJH. A pesar de este acontecimiento, al aislar estos casos la tendencia es la misma, es decir, en los desarrollos privados se incrementa el porcentaje de lotes urbanizados trasferidos al municipio en el período 2016-2018.

ronda el 13%. Los *desarrollos municipales*, es decir cuando los particulares aportan sólo la tierra y los municipios desarrollan la urbanización en forma completa. Bajo esta modalidad los municipios se quedaron en promedio sólo con un 22% de los lotes generados en el período 2014-2015, y cerca del 40% en el período 2016-2018. Aspecto que evidencia aprendizajes de las sucesivas negociaciones público-privadas, y el poder relativo que adquiere el sector público cuando los distritos tienen capacidad financiera y/o manejan la construcción de la infraestructura.

Algunos de los casos emblemáticos muestran cómo las gestiones urbanas locales pueden capitalizar al máximo su condición de prestatarias de los servicios públicos de agua y saneamiento al momento de desarrollar los proyectos de infraestructura. La figura jurídica más utilizada en estos convenios fue 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 servicios 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 municipal o provincial. En casos donde los porcentajes fueron bajos (20 al 35%) la experiencia percibida por los referentes técnicos municipales fue negativa. Las razones esgrimidas fueron que las condiciones de valor de venta de los lotes, los formatos de comercialización y las dificultades técnicas, no siempre garantizaron el flujo de recursos para financiar las obras de infraestructuras a nivel municipal. Frente a ello, la decisión fue abandonar este formato, simplificando el papel que juega el gobierno municipal y migrando hacia formatos de convenios donde el propietario actúa como desarrollador de las obras.

### **Desafíos para fortalecer la generación de suelo urbano a nivel provincial**

A modo de balance, cabe señalar que la puesta en marcha del PLS no estuvo ajena a las tensiones generales del proceso de implementación de la LAJH y las particularidades de la coyuntura política.<sup>18</sup> No obstante, las exigencias que impone fortalecer la política urbana de generación de suelo urbanizado asequible en la provincia más grande del país requieren destacar algunas otras cuestiones, a la luz de la evidencia recopilada.

---

<sup>18</sup> La resistencia política e ideológica del gobierno provincial a implementar la ley entre 2012-2013, la contienda electoral del año 2015 con tensiones entre el Sciolismo y el Kirchnerismo, la asunción del gobierno de Cambiemos, los sucesivos cambios en la línea política de la Subsecretaría Social de Tierras, 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 complejizaron el proceso de implementación del PLS entre 2014 y 2018.

Se verificaron esfuerzos para desarrollar una política más activa en la generación de suelo urbano y difundir la figura de la participación municipal en la valorización inmobiliaria. El sector público no sólo esperó que el mercado estructure un flujo de oferta vía los regímenes de subdivisión tradicionales.<sup>19</sup> Además, movilizó recursos técnicos y promovió en los municipios la adhesión de proyectos de parcelamiento al PLS. Ello permitió desarrollar nuevos segmentos de mercado, en principio, en franjas de oferta asequible para sectores de ingresos medios y bajos.

Aun cuando los resultados cuantitativos no cubrieron los déficits estructurales en materia de acceso a la tierra a nivel provincial,<sup>20</sup> resulta importante destacar la cantidad de lotes con servicios generados en el marco de la nueva legislación urbanística. Si bien no existen registros estadísticos oficiales, de los datos relevados surge que en 4 años el PLS superó la cantidad de parcelas generadas durante 28 años bajo el régimen del Plan Familia Propietaria, principal antecedente provincial en materia de políticas de generación de suelo urbano.

El dinamismo que esta política adquirió como la principal línea de actuación en el proceso de implementación de la LAJH y la elevada receptividad por parte de los municipios, pusieron de relieve tanto la demanda existente en términos de suelo urbano asequible como la rigidez de los regímenes de subdivisión tradicionales. El PLS institucionalizó un nuevo modelo de fondeo de desarrollo urbano y redujo considerablemente los costos indirectos de transacción que implican las ampliaciones urbanas regidas por los procesos de convalidación urbanística en el marco del decreto-ley 8.912. Esto conlleva un gran desafío en torno al modo en el cual se procesará la presión inmobiliaria por ampliar el perímetro urbano y las políticas de ordenamiento territorial.

El proceso de implementación del Programa propició aprendizajes de gestión, formación de capacidades político-técnicas y mejoras en la negociación pública de los convenios y en ajustes progresivos en la distribución de cargas y beneficios. Pero algunas de las prácticas de gestión registradas dieron cuenta de la necesidad de mejorar las evaluaciones de los proyectos de urbanización afectados al Programa. En particular, la implantación de los proyectos, el seguimiento de las obras de infraestructura, la relación entre el proyecto urbanístico y el destino

---

<sup>19</sup> Se hace referencia principalmente a la subdivisión de la tierra por el decreto-ley 8912, de la cual la Dirección Provincial de Geodesia constituía la autoridad de aplicación hasta junio de 2016; y por el régimen de propiedad horizontal (ex ley 13.520), actualmente artículos 2037 a 2072 del Código Civil y Comercial de la Nación, del cual la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires constituye la autoridad de aplicación a nivel provincial.

<sup>20</sup> Según la información oficial provincial se registran 1579 barrios en el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios donde residen más de 400 mil hogares, un déficit habitacional acumulado de 1,2 millones de hogares y 1,7 millones de viviendas con calidad insuficiente de conexión a servicios básicos (SSTUV, 2015).

de la oferta de los lotes generados, y la segmentación del perfil de la demanda susceptible de acceder al PLS.

La distribución del PLS en los municipios del interior de la provincia, en contraposición a su inserción en los distritos del Conurbano Bonaerense, también comprobó la fuerte incidencia en ciudades donde resultó más sencillo promover procesos de expansión urbana. Además, se registró que los incentivos a la ampliación urbana no fueron acompañados de políticas de movilización de suelo ocioso, o la implementación de la figura de subdivisión o edificación obligatoria en un plazo perentorio.

La baja participación de cooperativas u organizaciones sin fines de lucro en el PLS, mostró restricciones en la diversificación de modalidades de urbanización que promueve la LAJH. La orientación esencialmente municipal que tuvieron tanto las capacitaciones provinciales realizadas para instalar el PLS, la asistencia técnica que brindó el equipo técnico provincial y el destino del fondo fiduciario de la LAJH están en el seno de la explicación de esta restricción.<sup>21</sup>

Aunque la caja de herramientas que promueve la LAJH es amplia, las prácticas de gestión registradas evidenciaron la necesidad de fortalecer la articulación del PLS con otros instrumentos. En particular aquellos que permitan una lectura integral de los principios de la legislación urbanística que le dio origen, así como también, en diálogo con los otros regímenes de ordenamiento territorial. La incorporación de Zonas de Promoción del Hábitat Social<sup>22</sup> en los planes urbanos y en la zonificación de usos del suelo, como una estrategia para promover la implantación del PLS; y la participación, observación y veeduría social de los proyectos de urbanización a encuadrar en el PLS, constituyen tan sólo dos ejemplos.

La implementación municipal del PLS, dio cuenta de la potencialidad que en ocasiones adquirió este nuevo régimen de subdivisión de la tierra como un instrumento de regulación de los mercados de suelo que permite: la promoción del hábitat social, el financiamiento del desarrollo urbano y el diálogo con las estrategias que se definen en los planes de ordenamiento territorial municipal. Pero, también, mostró los efectos que el Programa tuvo al ser asimilado como una

---

<sup>21</sup> Desde ya la interlocución provincia-municipio, no inhibió que algunas gestiones urbanas municipales hayan mostrado una vocación de fuerte articulación entre el PLS y las organizaciones vinculadas a la producción social del hábitat. No obstante ello, esta política provincial no reconoció como uno de sus principales interlocutores a las organizaciones del campo del hábitat popular, más bien respondió a la demanda.

<sup>22</sup> La ley 14.449 establece que los planes y normativas urbanas municipales deben establecer Zonas Especiales y Reservas de Tierra (artículo 44) y Zonas de Promoción del Hábitat Social (artículo 45) para promover una política de generación de suelo urbano asequible. Pero hasta el momento no se ha registrado su incorporación en los planes urbanos municipales.

simple “ventanilla” de subdivisión, o el riesgo de burocratización frente a los intereses sectoriales o la cooptación corporativa.

En el marco de una estrategia de generación de suelo urbano y oferta pública a precios asequibles es necesario subrayar que la creación de segmentos de mercado regulado es compatible con la formación de fondos rotatorios específicos, alimentados con el producto de la actividad inmobiliaria pública que pueden realizar los municipios. Para ello es crucial distinguir entre precios de mercado, precios subsidiados y precios sociales regulados que internalicen plenamente la estructura de costos de la urbanización e incluso permitan fortalecer la capacidad del financiamiento urbano local.

Los registros sistematizados, ponen en agenda la necesidad de contribuir al debate de una política urbana más integral y formar capacidades públicas y colectivas, en el marco de un urbanismo contingente dispuesto a enfrentar cotidianamente procesos de negociación público-privados, realizar cálculos de participación pública en la valorización inmobiliaria, regular el mercado de suelo y democratizar la gestión urbana.

### **Referencias bibliográficas**

Baer, L., Cuenya, B, Duarte, J., Esteban, A., Itzcovich, P., Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. En: Blanco B., A. G., Fretes Cibils, V. y Muñoz M., A. F. (Eds.) *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

Bustos, W. (2016). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Observatorio del Conurbano Bonaerense-UNGS [en línea]. Disponible en: [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=7337](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=7337)

Deininger, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead*. Oxford-Washington: Oxford University Press.

Caria, A. (2008). *Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima: DESCO.

CELS - Centros de Estudios Legales y Sociales (2017). *Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación*. Buenos Aires: CELS.

Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2008). Conceptualizando la gestión social. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (Org.) *Gestión de la política social: Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

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: CEUR-ITDT.

DPAJH - Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat (2017). Programa Lotes con Servicios. Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Provincia de Buenos Aires.

Morales Schechinger, C. (2005). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Material del Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Bogotá: LILP-UNC.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documentos G.E. CLACSO N° 4. Buenos Aires: CEDES.

Payne, G. (2000). *Urban land tenure policy options: titles or rights?* Presentación en: World Bank Urban Forum, Virginia, USA.

Pírez, P. (2016). La heterogeneidad en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorio*, 34, 87-112.

Relli, M. (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: Provincia de Buenos Aires y Partido de La Plata, 1983-2015*. Tesis doctoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65, 3-22.

Rolnik, R. (1999). *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP-Sudio Nobel.

Scotti, E. (2000). *Legislación Urbanística de la Provincia de Buenos Aires*. Colección Textos Legales de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Editorial Scotti.

Smolka, M. (2003). Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada. En: Freire, M. y Brasil, F. (Eds.) *Os Desafios da Gestão Urbana*. WB/EDI, FJP jointly with IPEA e ESAF.

Smolka, M. y Mullahy, L. (2010). Declaración de Buenos Aires. En: Smolka, M. O. y Mullahy, L. (Eds.) *Perspectivas Urbanas*. Cambridge, Massachusetts: LILP.

Del Río, J.P y González, P. **Implementación del programa “Lotes con Servicios” en el marco de la ley de acceso justo al hábitat, Provincia de Buenos Aires.** *Derecho y Ciencias Sociales*. Mayo- Octubre 2019 N° 21. (*Derecho, ciudad y propiedad*) Pgs 37-59. ISSN 1852-2971. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP

Torres, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: FADU-UBA.