



INFORME FINAL

Evaluación de la implementación del Programa de Lotes con Servicios, Ley 14.449



LINTA

LABORATORIO DE INVESTIGACIÓN
DEL TERRITORIO Y EL AMBIENTE

Evaluación de la implementación del Programa de Lotes con Servicios, Ley 14.449

Resumen ejecutivo

En el marco de las complejas problemáticas del hábitat en la sociedad contemporánea, el acceso al suelo adecuadamente urbanizado constituye uno de los principales desafíos de la nueva agenda urbana (ONU, 2016). En América Latina y Argentina existen restricciones estructurales para financiar el desarrollo urbano, en especial para los sectores de menores ingresos. Ello se relaciona con una tendencia de la promoción inmobiliaria, caracterizada por absorber los beneficios del proceso de urbanización y externalizar los costos; pero además con las restricciones, el desinterés o la incapacidad del poder público para abordar la problemática; y el límite de insolvencia por el lado de la demanda.

En esta línea, existe alto grado de consenso en que la dinámica de funcionamiento de los mercados de suelo en la región producen ciudades económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregadas y ambientalmente insostenibles; así como también, que 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 suelo que regulen estos mercados (Reese, 2006; Smolka y Mullahy, 2010; entre otros). Por tanto se vuelve estratégico e indispensable que el sector público se involucre activamente en la regulación y generación de suelo urbano de calidad, el cual se transforma en un bien básico e imprescindible para el desenvolvimiento de la vida urbana.

Frente a este diagnóstico, en la provincia de Buenos Aires se sancionó la **ley 14.449** de Acceso Justo al Hábitat, como respuesta social, política e institucional que impulsó una nueva perspectiva de política urbana y hábitat, basada en cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática, y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Uno de los aspectos particulares que esta ley introdujo fue una nueva visión respecto a la regulación del mercado de suelo urbano, para ello desarrolló y/o sistematizó una serie de instrumentos de gestión territorial puestos a disposición de los municipios; entre los cuales se encuentra el **Programa de Lotes con Servicios**.

Aunque la implementación de la ley 14.449 ha sido muy limitada, este Programa de subdivisión y generación de suelo urbano destinado a los sectores de menores ingresos, ha tenido un alto grado de difusión y aplicación en relación al resto de los instrumentos de la ley. Los *lotes con servicios* son “proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos” (artículo 19, ley 14.449). Asimismo, resulta necesario aclarar que la Autoridad de Aplicación provincial definió **tres modalidades de actuación** para este Programa: los loteos promovidos por el sector público, los loteos asociados a las modalidades de producción social del hábitat (cooperativas, mutuales, sindicatos y otras asociaciones sin fines de lucro) y los loteos promovidos mediante convenios o consorcios urbanísticos público-privados.

Los objetivos del Programa son: atender a la refuncionalización y adecuación normativa de inmuebles aptos para finalidades de uso social; reorientar la oferta privada de suelo hacia los sectores de ingresos medios y medios bajos; promover procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat; fortalecer la regulación pública en el proceso urbano e incorporar tierra al dominio privado municipal para atender fines sociales y colectivos. En términos operativos presenta algunas **características diferenciales** -en relación a otros regímenes urbanísticos existentes en el marco de la legislación provincial- definidas por: dimensiones mínimas de parcela, progresividad de infraestructura, actualización de la normativa urbana y participación en la valorización inmobiliaria, entre otras.

En este contexto, el **presente estudio tiene por objetivo** analizar y evaluar el proceso de implementación del Programa de Lotes con Servicios (en adelante PLS) desde su inicio, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la política provincial de generación de suelo urbano y potenciar el desarrollo de proyectos urbanísticos con finalidad social mediante políticas de regulación del mercado de suelo. El Informe realizado por el LINTA-CIC pretende ser un aporte al Consejo Provincial de Hábitat y Vivienda (artículo 60, ley 14.449), como ámbito de debate de la política urbana y habitacional de la provincia de Buenos Aires, y al Observatorio de la ley de Acceso Justo al Hábitat impulsado por la Asociación Civil Madre Tierra, para el seguimiento del proceso de implementación.

El alcance del trabajo consiste en realizar una evaluación global del Programa a nivel provincial, sin profundizar a **nivel metodológico** en las particularidades de la casuística municipal (que configura una segunda etapa de investigación). En esta línea, el informe reconstruye la matriz de la problemática que dio origen al PLS y algunos antecedentes provinciales en la materia; presenta brevemente las bases conceptuales que fundamentan la intervención pública para la creación de un segmento de oferta de suelo regulada; además, documenta las características del Programa y la evolución de las distintas modalidades de implementación; y analiza los impactos, las dificultades y los desafíos. Para ello, se despliega un abordaje cuali-cuantitativo basado en el análisis de fuentes primarias y secundarias, como ser: legislación urbanística, documentación oficial del Programa, antecedentes de instrumentos de gestión similares, entrevistas semi estructuradas a referentes claves, bases de datos de la Autoridad de Aplicación del PLS, relevamiento a nivel municipal y de desarrollos urbanísticos, entre otras.

Entre los **principales resultados** del Programa se destaca en términos cuantitativos que: luego de seis años de implementación el PLS aprobó 170 proyectos urbanísticos en 64 municipios¹ por un total de 22.321 lotes, con una tasa promedio de generación de 28 desarrollos y 3.720 lotes por año. El tamaño medio de los loteos fue de 131 parcelas urbanas y la superficie promedio de las mismas fue de 313 m². El suelo generado se destinó principalmente a sectores de nivel socioeconómico medio-bajo y medio. Las modalidades de actuación protagónicas fueron los loteos conveniados en tierra privada (46%) y los loteos municipales (40%), seguidos por una baja participación de las modalidades de PSH (8%) y las operatorias del IVBA y el Banco Hipotecario-Pro.Cre.Ar. (6%).

A pesar que estos números tuvieron una incidencia mínima frente al déficit habitacional acumulado, en pocos años de implementación el PLS superó la cantidad de parcelas generadas

¹ Ello equivale al 47% de los distritos de la provincia de Buenos Aires.

durante más de dos décadas por el Plan Familia Propietaria. A nivel territorial la cobertura o alcance del Programa fue significativa en los municipios del interior de la provincia con menos de 50.000 habitantes, donde la problemática habitacional y los niveles de complejidad para la gestión urbana son menores.

Entre las **principales potencialidades** de esta política, este estudio destacó la vocación de segmentar la oferta del suelo generado y consolidar el destino a vivienda única, así como también, el dinamismo para actualizar la normativa urbana promoviendo urbanizaciones de interés social en diálogo con los regímenes de ordenamiento territorial. Otra de fortalezas del Programa fue promover una política de recuperación y movilización pública de plusvalías urbanas. Esto repercutió positivamente en los gobiernos locales producto de la obtención de lotes urbanizados en concepto de participación municipal en la valorización inmobiliaria y el impacto en el dinamismo de los bancos de tierra municipales.

También, se favorecieron los aprendizajes de gestión de suelo urbano y la Autoridad de Aplicación impulsó a muchos municipios a asumir compromiso como promotores públicos del desarrollo urbano, e involucrarse en proceso gestión asociadas vías urbanización consorciada o negociación de convenios urbanísticos públicos-privados. Hasta entonces esta práctica de urbanismo contingente no se encontraba tan difundidas en la provincia de Buenos Aires y el Programa actuó como un potente vector para difundirla. Conforme pasó el tiempo se registraron formación de capacidades, mejoras en la negociación pública de los convenios y ajustes progresivos en la distribución de cargas y beneficios de urbanización.

Respecto las **principales dificultades**. La crisis de financiamiento de la infraestructura fue un punto crítico y se expresó niveles de incumplimiento manifiesto de los compromisos de obras. Esto se debió tanto a la dinámica macroeconómica (recesión, inflación y ajuste fiscal) como a factores endógenos. Respecto a estos últimos, se destacó la desatención del Programa provincial a la dimensión asociada a las finanzas municipales de las operaciones urbanas y el desaprovechamiento del apalancamiento del financiamiento a través de la venta anticipadas como mecanismo para reducir costos financieros. Otra debilidad, indirectamente ligadas al problema de financiamiento del desarrollo urbano, fue la limitación observada en el proceso de gestión en relación a las capacidades existentes para calcular la participación municipal en la valorización inmobiliaria.

El principio de progresividad en la construcción de la infraestructura y la venta sin interdicción fue considerada una potencialidad. Sin embargo, resultó débil el nivel de seguimiento y monitoreo que la Autoridad de Aplicación realizó de los convenios urbanísticos suscriptos por los municipios. Esto último resulta preocupante, ya que si fallan los dispositivos de control, el riesgo es la generación de pasivos urbanísticos que externalizan los costos de urbanización, incluso la creación de submercados irregulares de suelo urbano.

Algunas de las distorsiones registradas se vincularon con la captura burocrática del PLS como encuadre de subdivisión. En esta línea, el mismo sufrió: presiones inmobiliarias, riesgos de aperturas indiscriminadas del perímetro urbano, tamaños exorbitantes de parcelas urbanas para la finalidad social, y atención de la demanda de sectores medios altos con capacidad de acceso vía otros segmentos de oferta. La participación de los sectores de nivel socioeconómico bajos en el destino de la oferta fue escasa y el Programa tuvo restricciones para lograr cobertura en los sectores más vulnerables. Así como también, para operar en el Conurbano Bonaerense y

en los grandes aglomerados urbanos, territorios donde se concentran las necesidades y el mayor déficit. Por último, los loteos municipales registraron una pérdida de participación en el último tiempo. Ello implicó un corrimiento del rol de los municipios como promotores urbanos públicos y acarrea consecuencias potenciales aún mayores en la desatención de las familias de menores recursos.

Equipo de trabajo

Juan Pablo Del Río (Investigador responsable), Gisel Andrade, María Aversa, Renaldo Coletti, Patricia Inés Mariñelarena, Mara Pacheco y José Breide.

Agradecimientos

A riesgo de olvido agradecemos a quienes de uno u otro modo colaboraron con el presente estudio: Pablo González, Alexis Goinx, Alfredo Conti, Guillermo Curtit, Ricardo Alvina, Gerardo Sánchez, Nicolás Resa, Cristian Rabasa, Javier Mina, Gonzalo Alberto Pereyra, Diego Vega, Ana Julia Bellocchio, Juan Ignacio Duarte, Analía Gibelli, Lisandro González, María Magdalena Adema Puron, Manuela Bevilacqua, Gonzalo Scioli, Santori Maximiliano, Lucas Carballo, Ignacio Durcodoy, Silvia Comand, Fons Osvaldo Rubén, Esteban Collazo, Florencia Echaide, Mariela Heise, Julio Collado, Cristian Casablanca, Alba Marina Santos, Sergio Ricardo Podestá, Juan Manuel Batalláñez, Juan Carlos Ricca, Ricardo López, Agustina Peruzzi, María Josefina Baldomiro, Graciela Martín, Geraldine Badaroux, Diego Vega, Guillermo Elhalem, Daniel Dannunzzio, Maximiliano Berdesegar, Miguel Bulian, Ignacio Paganini, Leandro Mussa, Martín Rabasa, Gonzalo Iparraguirre, Gabriel Nosetto, Agustín Pinedo, Juan Ignacio Bitar, Pablo Losada, Walter Bustos, Valeria Pérez y Patricio Raymundo.

Índice

1. Introducción	8
2. El acceso al suelo como problema de política urbana	10
3. Antecedentes en la regulación y generación del suelo urbano	13
3.1 El fin de los loteos populares y la regulación normativa del suelo	13
3.2 La consolidación regulatoria mediante zonificación y estándares urbanísticos.....	15
3.3 Los programas provinciales de acceso al suelo que antecedieron al PLS-LAJH	17
4. Presentación del Programa de Lotes con Servicios (PLS)	22
4.1 Marco institucional del acceso justo al hábitat y objetivos del Programa	22
4.2 Características diferenciales en la regulación y generación de suelo urbano	22
4.3 Modalidades de actuación según origen de la tierra y perfil del promotor	28
4.4 Implicancias de las modalidades de actuación en la segmentación y asequibilidad.....	29
4.5 Circuito administrativo del Programa	32
5. Una lectura provincial de los resultados de implementación	35
5.1 Receptividad del Programa y ventajas percibidas a nivel provincial y municipal.....	35
5.2 El Programa en números, distribución e impacto territorial	37
5.3 Peso de las diferentes modalidades de actuación	39
5.4 Articulación entre áreas municipales y entre programas e instrumentos.....	42
5.5 Condiciones de emplazamiento y evaluación técnica	43
5.6 Difusión de la participación municipal en la valorización inmobiliaria	46
5.7 Impulso a los bancos municipales de suelo urbanizado	49
5.8 Nivel de avance de obra y progresividad en la infraestructura	52
5.9 Comercialización, materialización constructiva y ocupación parcelaria.....	55
5.10 Perfil de la población destinataria y orientación del flujo de oferta	58
5.11 Regulación del mercado y segmentación de la oferta	61
5.12 Dimensionamiento parcelario resultante y cobertura de servicios comprometida	63
6. Dificultades encontradas en la implementación del PLS	67
6.1 Obstáculos percibidos a nivel local antes y después de la aprobación provincial.....	67
6.2 La crisis de financiamiento de las operaciones urbanas del PLS.....	68
6.3 El desaprovechamiento del fondeo mediante venta anticipada	70
6.4 La dificultad para calcular la magnitud de la valorización inmobiliaria	70
6.5 La producción social del hábitat, una ausencia sintomática.....	71
6.6 El Conurbano Bonaerense y la frontera de los grandes aglomerados urbanos.....	71
6.7 La pérdida del protagonismo municipal y los sectores de bajos ingresos.....	72

6.8 El seguimiento de los convenios urbanísticos suscriptos por los municipios.....	72
7. Conclusiones de los primeros seis años de implementación.....	74
7.1 Política urbana, regulación del mercado de suelo y acceso al hábitat	74
7.2 Nivel de cobertura, alcance y fortalezas del Programa	74
7.3 Dificultades encontradas y debilidades para continuar trabajando.....	75
7.4 Desafíos y aportes para fortalecer la generación de suelo urbano	76
8. Bibliografía.....	79
Anexo I Cuestionario relevamiento desarrollos urbanísticos.....	82
Anexo II Cuestionario relevamiento municipios	88

1. Introducción

El presente estudio surge en el marco de cooperación entre la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, y la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. El mismo pretende constituir un **aporte al debate de la política urbana y de hábitat provincial** en el marco de espacio del *Consejo Provincial de Hábitat y Vivienda*, ámbito donde reside la *Comisión de Coordinación y Seguimientos de Políticas*. Así como también, un insumo para la construcción del *Observatorio de la Ley 14.449* impulsado por la *Asociación Civil Madre Tierra*, organización con la cual el LINTA-CIC coopera en esta tarea.

En este marco, el informe tiene por **objetivo** analizar la implementación del Programa de Lotes con Servicios (PLS), el cual constituye -hasta la actualidad- el instrumento de gestión municipal más difundido de la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Asimismo, resulta importante señalar que el PLS representa un novedoso régimen urbanístico y de subdivisión a nivel provincial (artículos 17 a 25, de la Sección I). No obstante, la propia innovación del Programa exige la evaluación y el seguimiento de las actuaciones provinciales y municipales, especialmente si se pretende fortalecer el desarrollo de las capacidades estatales en la generación de suelo urbano asequible y la implementación del PLS en línea con los objetivos y principios de la presente ley.

El **objeto de la ley 14.449** es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, siendo sus objetivos específicos: promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales; abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional; y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Esta legislación orienta los lineamientos de la política de hábitat y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales. Para ello, impone cuatro **principios rectores**: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática; y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

En este contexto, el PLS se configura como una **política de generación de suelo** orientada a facilitar el acceso al suelo urbanizado, en particular de las familias de menores ingresos. El Programa cuenta con **tres modalidades de actuación**: loteos promovidos por el sector público, loteos asociados a las modalidades de producción social del hábitat (cooperativas, mutuales, sindicatos y otras asociaciones sin fines de lucro) y loteos promovidos mediante convenios o consorcios urbanísticos público-privados.

A **nivel metodológico**, el estudio realizado por el LINTA, se basó en: el análisis de la legislación y la documentación oficial del Programa, la realización de una serie de (22) entrevistas semi-estructuradas con el equipo técnico provincial y funcionarios provinciales y municipales, el procesamiento de la base de datos de desarrollos urbanísticos con resolución administrativa por

parte de la Autoridad de Aplicación, el análisis de los emplazamientos de dichos desarrollos, y la elaboración de dos cuestionarios estructurados a los municipios que implementaron el Programa², uno de ellos dirigido a recopilar las miradas de los referentes político-técnicos municipales del Programa y sus experiencias/prácticas de implementación del PLS (ver ANEXO I Cuestionario Relevamiento Municipal); y otro orientado a los desarrollos urbanísticos, como objeto de observación, siendo la unidad de información el mismo referente u otras áreas municipales que tomaron intervención en el proceso de gestión (ver ANEXO II Cuestionario Relevamiento Desarrollos Urbanístico).

Las **principales variables y dimensiones analizadas** fueron a nivel municipal: la identificación de las áreas intervinientes, la incidencia del Programa como nuevo régimen de subdivisión, la calidad de la evaluación urbanística provincial, las valoraciones positivas y negativas en torno al PLS, las dificultades percibidas en el proceso de implementación, el nivel de articulación del PLS con otros instrumentos, programas o políticas, la orientación de la oferta del suelo urbano generado, la capacidad de dinamizar el papel del sector público como urbanizador u oferente de suelo, el nivel de segmentación y regulación del mercado, los mecanismos de financiamiento de la infraestructura, entre otros.

A nivel de los loteos o desarrollos urbanísticos aprobados se evaluó principalmente: el proceso de aprobación del plano, el inicio de proceso de la transmisión de dominio de las parcelas generadas, los motivos de las demoras de las obras, el nivel de cumplimiento de los plazos en relación a los convenios suscriptos, el avance en el proceso de comercialización, adjudicación y transmisión de dominio de las parcelas generadas, el nivel de ocupación y edificación, el nivel socio-económico preponderante de la población destinataria de los loteos, entre otras cuestiones.

La **estructura del presente informe** es la siguiente: primero, se caracteriza brevemente las complejidades y dificultades en el acceso al suelo urbanizado como cuestión problemática para la política pública provincial y nacional en el marco de las particularidades que han tenido los procesos de urbanización en la región; segundo, se sistematizan algunos antecedentes en materia regulatoria producto del fin del ciclo de los loteos populares y de otros programas provinciales orientados hacia el acceso al suelo urbano anteriores al PLS; tercero, se presentan las principales características del Programa y sus distintas modalidades de implementación; cuarto, se desarrolla una lectura global a nivel provincial de los resultados del proceso de implementación; quinto, se analizan y sistematizan las principales dificultades registradas; por último, se presenta una conclusión y se realizan algunos aportes para fortalecer el Programa identificando algunos desafíos para gestión.

² Los cuestionarios se contestaron entre septiembre y noviembre de 2019, en 29 municipios de un total de 56 que hasta junio de 2019 se registraba que habían implementado el Programa u obtenido resolución administrativa. Es decir, el relevamiento tuvo una cobertura del 52% de los distritos donde se implementó el PLS. Y, se relevaron 76 desarrollos urbanísticos de un total de 156 desarrollos con resolución al momento de la captura del dato, es decir, se logró un 49% de cobertura a nivel de las operatorias urbanas del Programa.

2. El acceso al suelo como problema de política urbana

El carácter vitalicio, individual, exclusivo y perpetuo, es una de las configuraciones posibles que adquiere el derecho a la tierra, pero no la única. 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 (Deininger, 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). La propiedad inmobiliaria se encuentra mediada por dimensiones como uso, acceso, desarrollo y transferencia (Payne, 2000), siendo variable el alcance y las relaciones que se establecen entre estas dimensiones del derecho de propiedad y otros derechos. Por este motivo, el contenido y la intensidad de la propiedad es un tema crucial en relación a otros institutos territoriales, ambientales y urbanísticos de incidencia colectiva.

La política urbana y ambiental en América Latina no ha tenido aún capacidad de limitar la intensidad que adquiere la propiedad inmobiliaria en base a la regulación de 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. La normativa urbana se instituyó de modo elitista y excluyente en la región (Rolnik, 1999). Aspecto que intensificó las restricciones estructurales para financiar el desarrollo urbano. Al mismo tiempo, el sector público se vio imposibilitado de garantizar condiciones urbanas materiales mínimas a vastos sectores de la población (Pírez, 2016).

En este marco, el acceso al suelo urbanizado, bien localizado y a precio accesible, constituye uno de los principales problemas de la política urbana. Las ciudades de América Latina se caracterizan por poseer una elevada proporción de suelo con escasa o nula cobertura de servicios, equipamientos e infraestructuras; a esto hay que sumarle los altos precios de suelo en relación a sus niveles de ingreso y desarrollo (Smolka, 2003). Este acuerdo 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).

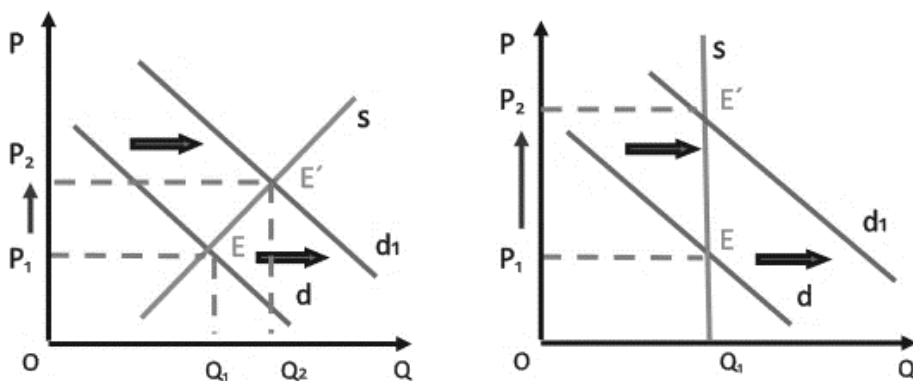


Fig. 1. Curva de oferta y demanda en mercado competitivo versus mercado de suelo

Fuente: Baer. Nota: Q cantidad de oferta, P precio, E elasticidad, S curva de oferta, d demanda.

Este arreglo urbanístico permite a los propietarios apropiarse de una renta diferencial producto de la escasez relativa de suelo urbano. En otras palabras, la existencia de zonas de la ciudad desprovistas de infraestructuras y servicios urbanos, y las fuertes asimetrías de la inversión en el espacio urbano, inciden en el pago de un sobreprecio producto de la falta de universalización o escasez física del suelo servido, equipado y bien localizado (Morales Schechinger, 2005). La inelasticidad que presenta la oferta del suelo en el corto plazo (fig. 1) se traduce en una mayor intensidad de la demanda en las áreas servidas y en el incremento de 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. En contraposición a ello, son las políticas de generación y movilización inteligentes de suelo urbano que indican en la reducción de los precios (fig. 2). El problema central de la especulación o lógica de administración de escasez económica es que, además de generar sobreprecios, se intensifica cuando la acción pública produce incentivos para ello. 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, contribuyen al desajuste entre los recursos financieros y las necesidades de inversión crecientes en el espacio urbano (Smolka, 2003; Morales Schechinger, 2005).

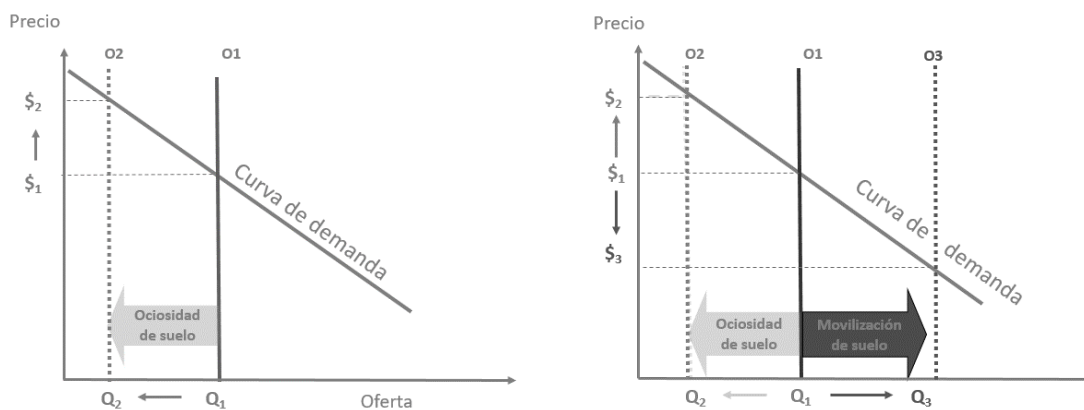


Fig. 2. Efecto en el mercado de suelo urbano de las estrategias de retención o expansión de la oferta

Fuente: elaboración propia en base a Smolka, Reese y Baer. Nota: Q representa la cantidad de oferta, O oferta.

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, la discusión sobre la regulación de los mercados de suelo se ha transformado en un aspecto central de la nueva agenda urbana. Existe alto grado de consenso respecto a que la dinámica de funcionamiento de los mercados de suelo en la región producen ciudades desiguales, excluyentes, segregadas e 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 suelo que regulen estos mercados (Reese, 2006; Smolka y Mullahy, 2010; entre otros). Por tanto se vuelve imprescindible que el sector público se involucre más activamente en la regulación y generación de suelo urbano de calidad, el cual se transforma en un bien básico e imprescindible para el desenvolvimiento de la vida urbana.

Las problemáticas urbano-habitacionales en la sociedad contemporánea adquieren rasgos complejos e implican grandes desafíos de gestión tanto a nivel nacional, como provincial y local. El agravamiento de la escasez de vivienda, la desigualdad en la cobertura de las infraestructuras y servicios básicos, la pérdida de centralidad de los espacios públicos diversos, el impacto de la dinámica de los proceso migratorios, los procesos de privatización de múltiples esferas de la vida urbana, la redefinición de las dinámicas de movilidad, la profundización de la huella ecológica de la urbanización, las prácticas inmobiliarias especulativas, la restricción de disponibilidad de suelo urbanizado, constituyen algunos de los principales desafíos en materia de la nueva agenda urbana (ONU, 2016).

A nivel nacional, la discusión en torno al acceso al hábitat y las dinámicas de crecimiento urbano resulta prioritaria y objeto de gran preocupación, diversos especialistas y académicos sostienen que nuestra democracia tiene una gran deuda en materia de hábitat (Catenazzi, 2016). En la provincia de Buenos Aires, la radiografía resulta elocuente; según estadísticas censales y registros consultados (SSTUV, 2015), la provincia cuenta con 1.579 villas y asentamientos (actualmente más de 1.800), de los cuales el 42% de estos barrios se encuentra expuesto a problemáticas ambientales, en paralelo, más de 600 mil hogares acceden a la tierra irregularmente (13%), 1,2 millones de hogares sufren déficit habitacional (26%), 1,4 millones de hogares no acceden al agua de red (29%), 2,4 millones de hogares no acceden al servicio cloacal (51%).

3. Antecedentes en la regulación y generación del suelo urbano

3.1 El fin de los loteos populares y la regulación normativa del suelo

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 especulativas. 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 precaria y diferida en el tiempo, donde los loteadores realizaban exiguas inversiones de capital (Torres, 1993).

El **régimen de los loteos populares** se configuró como un arreglo particular entre la dinámica del mercado de trabajo (casi pleno empleo), la laxitud de la legislación urbanística, la centralización estatal en los servicios públicos y el protagonismo de la autoconstrucción o formas de producción por encargo de la vivienda. La participación de los asalariados en el producto nacional, la financiación de los loteos a 150 mensualidades, las bajas exigencias urbanísticas para las empresas loteadoras, el crédito accesible para viviendas a través del Banco Hipotecario Nacional y el subsidio al transporte masivo sellaron este ciclo de urbanización (Clichevsky, 1975).

Estas formas de crecimiento urbano comenzaron a ser problematizadas progresivamente. En el Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires se discutía, en los años sesenta, 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 iniciativas públicas encontraron obstáculos para avanzar en la regulación del mercado de suelo, producto de los intereses del sector inmobiliario (Yujnovsky, 1984). Por entonces sólo avanzaron algunas regulaciones de carácter hidráulico.

En los años setenta, el agotamiento de las condiciones que sostenían el modelo de loteos populares se tradujo en un aumento de la insolvencia³ y en una crisis del *laissez faire* urbanístico. La radiografía de 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).⁴

³ Por el lado de la demanda, se tradujo 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.

⁴ La creación de un vasto mercado de compra-venta de derechos de posesión sobre los pasivos urbanísticos generados en dicha crisis constituye un ejemplo de ello. Al igual que los costos actuales de expansión de los servicios sobre áreas subdivididas hace décadas.

Este panorama evidenció la necesidad de superación de la vieja ley 3.487 de Fundación de pueblos vigente desde el año 1913. La sanción del decreto-ley 8.912 en el año 1977, nuevo **régimen de ordenamiento territorial y uso del suelo**, 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 requirieron comprometer mayores niveles de inversión e inmovilización de capital.

La nueva legislación urbanística, implicó un posicionamiento tendiente a que el sector inmobiliario, además de capitalizar beneficios, internalice ciertos costos básicos de la urbanización. Pero, paradójicamente, esto comenzó a suceder cuando las mayorías urbanas experimentaron una pérdida de salario real (fig. 3); configurándose, de este modo, un escenario crítico en el cual la elevación de los estándares urbanístico (distancias e-c) y la caída de la disposición de pago del segmentos de demanda de bajos ingresos (distancia a-b) excluyó a vastos sectores del mercado de suelo formal.

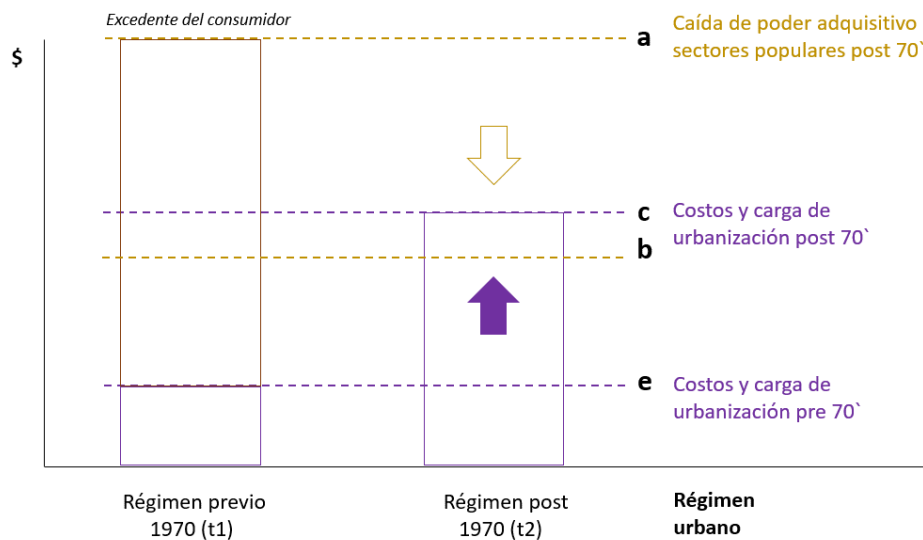


Fig. 3. Desvanecimiento del segmento de suelo urbano formal para sectores de bajos ingresos

Fuente: Elaboración propia, esquema sin cuantificación de magnitudes reales.

La dinámica urbana de los años ochenta implicó la creciente difusión de los asentamientos populares informales producto de los cambios macroeconómicos introducidos en la última dictadura cívico-militar (Cravino, 2008). El modelo de apertura y financiarización de la economía, junto con la desarticulación de la industrialización sustitutiva de importaciones, debilitaron el mercado interno, generando caída del salario real y pérdida de la capacidad de consumo. Esto se tradujo en una restricción de la demanda habitacional (Del Río, 2011). Al mismo tiempo, se liberalizaron los alquileres y el sistema financiero asumió rasgos cada vez más especulativos, reduciéndose drásticamente el crédito hipotecario producto de su encarecimiento; mientras se sentaban las bases de la dolarización del mercado inmobiliario (Gaggero y Nemmiña, 2013).

Paradójicamente, la implementación del decreto-ley 8.912 coexiste con el momento en que comenzó el proceso de empobrecimiento producto de crisis sociales y gobiernos dictatoriales. Los grupos sin capacidad económica para acceder a los mercados formales de suelo y vivienda, acudieron, en muchos casos, a ocupaciones de tierras privadas o de propiedad del Estado, que en cierta medida terminaron siendo tan precarias como las permitidas por los loteos periféricos y sin urbanizar, anteriores al dictado del decreto-ley (Curtit, 2012).

En los años previos a la sanción de este nuevo marco regulatorio se produjo un aceleramiento de las subdivisiones por parte de las empresas loteadoras. Al sobre stock del suelo urbano no servido se sumaron las subdivisiones asociadas al costo de oportunidad del cambio de régimen urbanístico. Buena parte de este stock de suelo de bajo estándar continuó atendiendo -formal e informalmente- la demanda efectiva del crecimiento urbano de la década del ochenta, noventa e incluso, en varios distritos, continúa hasta la actualidad.

La sanción e implementación de la ley 24.374 es una cabal expresión de la circulación del pasivo urbanístico generado por la crisis de parcelamientos masivos de bajo estándar; y configura junto con otros regímenes de regularización urbana y dominial (ver Relli, 2018) el tipo de respuestas públicas que comienzan a difundirse para atender las demandas de acceso a la tierra de los sectores populares.

A partir de los ochenta y en las décadas posteriores la política de internalización de los costos de urbanización, junto con un conjunto de factores concurrentes, incidió en la desaceleración de la subdivisión de suelo formal destinado a amplios sectores de la población. El mercado inmobiliario se reorientó hacia sectores de mayor poder adquisitivo, vía el desarrollo de nuevos segmentos de mercado de suelo vinculados a las urbanizaciones cerradas.

3.2 La consolidación regulatoria mediante zonificación y estándares urbanísticos

En los años setenta, la respuesta al crecimiento urbano escasamente regulado –que se caracterizó por una dinámica de loteos expansiva y fragmentada que externalizaba los costos de urbanización en la comunidad y en el sector público- fue el *zoning* y la incorporación de nuevos estándares de urbanización. Este dispositivo de planificación estableció criterios de clasificación del territorio mediante la fijación de perímetros urbanos y área de ensanche del crecimiento; configuró zonas según usos permitidos, condicionados o prohibidos; definió parámetros de subdivisión de la tierra, indicadores de ocupación e intensidad constructiva, estándares de infraestructuras; entre otras tantas regulaciones que los municipios -como responsables primarios del ordenamiento territorial- debieron fijar y auditar.

El decreto-ley 8.912 estableció para regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo una serie de procedimientos e instrumentos. El análisis funcional del proceso de ocupación del territorio -a partir de la creación, ampliación y restructuración de núcleos urbanos o zonas de usos específico- se correspondió con una serie de instrumentos, como la delimitación preliminar de áreas, la zonificación según usos, el plan de ordenamiento municipal y el plan particularizado, que perseguían organizar el crecimiento en base a estándares frente a los cuales el poder público imponía sanciones por incumplimientos.

Más allá del sesgo funcionalista y los límites de la concepción de planificación normativa que por entonces movilizó la institucionalización del ordenamiento territorial y la regulación de los usos del suelo, como señala Curtit (2012), el decreto-ley 8.912 fue pionero en múltiples aspectos y puso en agenda, entre otras cuestiones, la problemática de la especulación urbana y las dificultades para generar suelo de calidad. A modo de ejemplo, incorporó el principio de justificación urbanística para la creación y ampliación de los núcleos urbanos, que hasta entonces era una decisión prácticamente unilateral del propietario o del promotor, respondiendo a la lógica del mercado y sujeta únicamente a disposiciones de tipo geométrico y exigencias mínimas de infraestructura (Mendonça Paz 1983 citado por Curtit 2012).

La reacción que generó este nuevo marco regulatorio fue elocuente. Algunos referentes del sector inmobiliario de la época, sostenían que el decreto-ley 8.912: “viola abiertamente el derecho de propiedad consagrado por la Constitución Nacional; distorsiona el mercado inmobiliario elevando enormemente los precios por la incidencia de las obras de infraestructura que exige; atenta contra la gran mayoría de la población al impedirle el acceso a la tierra, especialmente con destino a la vivienda; pone en manos de los municipios un instrumento legal que permite la discriminación de sectores o zonificación, beneficiando a unos y perjudicando a otros; lesiona sustancialmente el normal crecimiento de los pueblos y ciudades y con ello perjudica a la actividad privada en general” (Vinelli, 1978 citado por Curtit 2012).

“Por otra parte, abre importantes brechas para el avance del superestado, al infligir un rudo golpe a la libertad del individuo. Debe preocupar el avance del Estado paternalista, dirigista y demoleedor del derecho de la propiedad privada que abre el camino del colectivismo, destruyendo el sistema liberal sobre el que se basa esencialmente el sistema político y económico que hizo grandes a las naciones que lo aplicaron. Es la filosofía occidental la que el intervencionismo estatal ataca, corroe y destruye en nombre de remanidas expresiones de seguridad, ordenamiento territorial, beneficios comunitarios, preservación del uso del suelo, regulación de actividades, participación orgánica de la comunidad, desarrollo económico social...” (op cit.).

Aunque en la práctica, la intensidad y la visión regulatoria del régimen general de ordenamiento territorial y usos del suelo tuvo y tiene múltiples limitaciones (ver Corti, 2009; Grahl, 2008; Curtit, 2013; Ríos, 2017; entre otros), resulta claro que este marco regulatorio no tenía un efecto neutro sobre los intereses inmobiliarios, en tanto introducía nuevas “reglas de juego” que empoderaban al sector público en el proceso de planificación del territorio y, en particular, establecían nuevos estándares que internalizaba en la ecuación económica, los costos de urbanización que, hasta entonces, los promotores urbanos externalizaban en la comunidad en su conjunto.

Los once especialistas consultados por Curtit (2012) reconocen que las dinámicas preexistentes de loteo y venta indiscriminada de suelos no aptos para el uso urbano, alejados de los núcleos, sin servicios mínimos e incluso en zonas bajas o inundables, tuvieron un efecto inercial difícil de contrarrestar. Sin embargo, la implementación del nuevo marco regulatorio frenó la sobreocupación de suelo en las áreas centrales, acompañados de una elevada densidad y metraje cubierto construido, con estándares de habitabilidad, iluminación y ventilación bajos.

No obstante, según este estudio, las regulaciones impuestas no resultaron consistentes frente a la intensidad de determinadas dinámicas territoriales asociadas a los grandes movimientos de capital. La generación de suelo urbano para los sectores de menores ingresos registró limitaciones. Este dispositivo regulatorio tuvo un sesgo orientado a la ciudad formal y severas dificultades para procesar las dinámicas de crecimiento de la urbanización informal. Otras omisiones -en relación al interés de este informe- fueron el tratamiento profundo de las problemáticas habitacionales, la planificación sectorial de la vivienda pública y la reflexión sobre urbanizaciones de interés social.

De allí que el balance del decreto-ley 8.912 realizado por diversos especialistas dio cuenta de la necesidad de: introducir alternativas que mejoren la oferta de suelo para primera residencia, establecer mecanismos de generación y asignación de suelo en relación a la demanda real, impedir que amplias áreas del territorio dispongan de asignación de usos e indicadores que no se concretan en el mediano plazo, gestionar la participación pública en la valorización inmobiliaria (ver Curtit, 2012). Estas y otras estrategias de políticas urbanas, asociadas al involucramiento activo del sector público en la gestión del suelo urbano, fueron las que comenzaron a identificarse paulatinamente para intervenir en el cuadro de situación crítico graficado en la figura 3, ya que la elevación de los estándares de urbanización excluyó a vastos sectores del acceso al suelo urbano vía el mercado formal.

Como se verá a continuación, el decreto 4.931 en el año 1988 puso en evidencia la necesidad de incorporar un régimen de urbanización de interés social y contemplar proceso de urbanización de tierra a cargo del Estado, dado que estas cuestiones no eran contempladas en el decreto-ley 8.912.

3.3 Los programas provinciales de acceso al suelo que antecedieron al PLS-LAJH

Frente al agravamiento de la problemática de las villas y asentamientos populares a fines de la década de 1980, la provincia de Buenos Aires comenzó a diversificar la estrategia de acción y la política de hábitat más allá de las operatorias clásicas del Instituto de la Vivienda asociadas a la difusión del FONAVI.

En el año 1988, el decreto 815 creó la Comisión Pro-Tierra como una iniciativa orientada a contener las tomas de tierras a través de la generación de lotes con servicios y la regularización dominial. Atendiendo a ese propósito se impulsó la compra o expropiación de tierra y su urbanización, la subdivisión mediante convenios con universidades y organizaciones de profesionales, el registro en cada municipio de la demanda de suelo, y la reinversión de los fondos producto de la venta de los lotes con la intención de ampliar el alcance del programa (Marichelard, 2016).

En este marco y a pesar de su limitado alcance, el **Programa Pro-Tierra** constituye un antecedente concreto al Programa de Lotes con Servicios. Esta iniciativa fue concebida como una política de generación de lotes urbanizados para atender la imposibilidad de acceso a la tierra. El programa movilizaba tierra fiscal, la dotaba de infraestructura y, luego, promovía que las familias autoconstruyeran sus viviendas de manera progresiva. El diseño involucraba no sólo a 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 (Reli, 2018).

En paralelo el decreto 4.931 introdujo al marco institucional provincial un régimen particularizado para garantizar el emplazamiento del Pro-Tierra. Este nuevo régimen de **Proyectos Urbanísticos de Interés Social** (PUIIS) definió condiciones físico-ambientales y de habitabilidad mínimas orientadas a aceptar densidades poblacionales que faciliten la ejecución y el completamiento de la infraestructura de servicios, dado que los estándares del régimen general no atendían la demanda insatisfecha de los sectores sociales de menores recursos.

Apéndice I. Decreto 4.931/88 Proyectos Urbanísticos de Interés Social

Art.1- Autorízase a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a gestionar, aprobar y ejecutar urbanizaciones de interés social que correspondan al Programa Pro Tierra – Subprograma Lotes Urbanizados.

DEFINICIÓN

Art.2- A los efectos del presente decreto se considera urbanización de interés social a los proyectos de parcelamiento urbano que cumplan con los requisitos y condicionamientos del presente decreto y se incluyan en el Programa Pro Tierra – Subprograma Lotes Urbanizados.

EXCEPCIONES AL RÉGIMEN GENERAL

Art.3- Para los proyectos de urbanización de interés social serán admitidas parcelas, unidades rodeadas de calles y espacios circulatorios cuyas dimensiones fueran menores a las establecidas por el decreto ley 8.912/77 en las siguientes condiciones:

- a) Que mediante un proyecto de conjunto se resguarden las condiciones físico – ambientales, de habitabilidad y funcionalidad urbana y la dotación de los servicios de infraestructura necesarios.
- b) Que el lugar de emplazamiento de la urbanización sea apto para uso residencial, ubicado dentro del área urbana, con preferencia en zonas de completamiento de tejido o en sectores adyacentes a las áreas urbanas con aptitud para producir un ensanche urbano.
- c) Que el proyecto de conjunto de la urbanización incluya un prototipo de vivienda susceptible de ser realizado por autoconstrucción por parte de las familias beneficiarias. Ese prototipo podrá ser reemplazado por el que corresponda a proyectos de conjunto en caso que actúen entidades intermedias u organismos del Estado que lo promuevan.

Asimismo podrán ser reemplazados por proyectos gestionados por los adjudicatarios de los predios y que sean aprobados por las oficinas municipales de competencia.

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA MÍNIMAS

Art.4- Los proyectos de urbanización deberán prever como mínimo las siguientes obras de infraestructura que se ejecutarán en forma progresiva:

- Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales.
- Energía eléctrica (alumbrado público y domiciliario)
- Provisión de agua potable.
- Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación.

Se exigirá servicio centralizado o conexión a red de agua potable y/o desagüe cloacal cuando la Dirección de Proyectos Especiales de AGOSBA determine que mediante sistemas individuales no se garantiza un adecuado saneamiento en función de las condiciones hidrogeológicas del predio y la densidad de población propuesta.

Los proyectos de infraestructura urbanística deberán ser aprobados por los organismos de competencia correspondientes.

CONDICIONES BÁSICAS

Art.5- Los proyectos de urbanización contemplarán como mínimo los siguientes aspectos:

- a) Trazado urbano que defina las unidades rodeadas de calles, un sistema circulatorio jerarquizado y la correcta distribución de espacios verdes o libres públicos y reservas para equipamiento comunitario, integrado armónicamente el conjunto al entorno urbano preexistente.

- b) Proyecto de subdivisión parcelaria que permita la cumplimentación de los indicadores urbanísticos establecidos por la ordenanza municipal, a excepción de los mencionados en el artículo 3, considerando las máximas posibilidades de ampliación del prototipo proyectado, la posibilidad de distribución racional de instalaciones de infraestructura de servicios y la correcta iluminación, ventilación y asoleamiento de locales.
- c) Ubicación del prototipo de vivienda, fijando –si correspondiera al proyecto de urbanización- retiros de la edificación y otras condiciones urbanísticas.
- d) Tratamiento de espacios verdes y arbolados de vías de circulación.

ESPACIOS VERDES PUBLICOS

Art.6- El proyecto del sistema circulatorio jerarquizado por vías, según su función y tratado con criterio paisajístico, definirá espacios verdes públicos equivalentes a los de uso vecinal cuya superficie se computará para el cálculo de espacios verdes y libres públicos requeridos por aplicación del artículo 56 del decreto ley 8.912/77

APROBACIÓN DE PROYECTOS

Art.7- La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda aprobará por resolución la inclusión en el programa pro tierra, de aquellos proyectos de urbanización de interés social convalidados por la Dirección de Ordenamiento Urbano, según las prioridades que defina la Comisión Pro Tierra creada por el artículo 2 del decreto 815/88

CONVALIDACIÓN URBANÍSTICA

Art.8- La Dirección de Ordenamiento Urbano otorgará la convalidación urbanística de los proyectos de urbanización de interés social que se ajusten al subprograma lotes urbanizados y a los requisitos establecidos por el presente decreto, que cuenten con aprobación municipal, certificado de aptitud hidráulica del predio y de factibilidad de dotación y aprobación de los proyectos de obras de saneamiento (desagües pluviales, cloacas y provisión de agua potable) por parte de los organismos de competencia.

DIRECCIÓN DE GEODESIA: INCUMBENCIA

Art.9- La Dirección de Geodesia realizará el relevamiento planimétrico previo de los terrenos a incluir en el programa pro tierra y la mensura y amojonamiento de vértices esquineros de manzanas de los proyectos de urbanización de interés social incluidos según el procedimiento del artículo 7 del presente.

APROBACIÓN DE PLANOS: REQUISITOS

Art.10- Autorízase a la Dirección de Geodesia a aprobar los planos de subdivisión correspondientes a proyectos de urbanización de interés social, habilitando a las parcelas resultantes para su transmisión de dominio aún cuando no se haya ejecutado la infraestructura prevista, siempre que se cumplimenten los condicionamientos que se detallan a continuación:

- a) Se inserte en la portada de los respectivos planos de mensura y división la leyenda: programa social y familiar de tierras de la provincia de Buenos Aires pro tierra (decreto 815/88 y el presente), subprograma lotes urbanizados.
- b) Exista concordancia entre los indicadores establecidos en el proyecto de urbanización integral y el plano de subdivisión a aprobar
- c) En el espacio reservado a notas se indiquen las obras de infraestructura fijadas para el caso y pendientes de realización.
- d) Se adjunten, como mínimo, certificación municipal de que las calles se encuentren abiertas, abovedadas y se han realizado las obras necesarias para un correcto desagüe de las aguas superficiales.

TRÁMITES CON PREFERENTE DESPACHO

Art.11- Tanto dichas planimetrías, como los expedientes vinculados u otras actuaciones conexas, se diligenciarán por ante las distintas dependencias de la administración pública de la Provincia bajo instrucción de preferente despacho.

DELEGACIÓN MUNICIPAL

Art.12- La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda podrá delegar en los municipios tareas de proyecto, realización de estudios previos y ejecución de obras correspondientes al Subprograma Lotes Urbanizados.

AMPLIACIÓN ÁREA URBANA: CASO EXCEPCIONAL

Art.13- Autorízase la ampliación del área urbana para la ejecución de proyectos de urbanización de interés social en caso de que la zona carezca de alguno de los servicios de agua corriente o cloacas, o ambos, sin que sea exigible la provisión o tratamiento en forma centralizada o exceden una inversión económica razonable y se condiciona el cumplimiento de los siguientes recaudos:

- a) Que no existan propuestas alternativas factibles dentro del área urbana.
- b) Que el proyecto de urbanización integral cumpla con los requisitos establecidos en el presente decreto y se haya incluido en el Programa Pro Tierra según el mecanismo establecido en el artículo 7.
- c) Que su entorno esté consolidado o semiconsolidado con uso predominante residencial y no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas para la población a localizar y sus bienes materiales.
- d) Que no se presenten barreras urbanísticas que impidan la accesibilidad a la zona de equipamiento y que, por su ubicación y distancia, no genere la segregación espacial y social de los grupos a localizar.

COMPETENCIA MUNICIPAL

Art.14- Autorízase a las municipalidades a aprobar ampliaciones urbanas y/o modificar las normas urbanísticas para la regulación de proyectos de urbanización de interés social incluidos en el Programa Pro Tierra. A los fines deberá contar con convalidación urbanística por parte de los organismos provinciales competentes conforme con lo establecido por el artículo 73 del decreto ley 8.912/77.

CADUCIDAD DE LA APROBACIÓN

Art.15- La aprobación de proyectos de urbanización de interés social caducará, siempre que no haya tenido principio de ejecución, a los ciento ochenta días corridos, contados a partir de la fecha de su conclusión al programa pro tierra.

Si caducara la aprobación a que alude el párrafo anterior, los planos de subdivisión de proyectos de urbanización que hubieran sido aprobados, serán anulados por la Dirección de Geodesia, previa comunicación de su situación por parte de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.

Otro de los antecedentes importantes a considerar 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 de las restricciones de esta iniciativa fue su concepción: se consideraba que las facilidades de adquisición de tierra en el interior de la provincia -o hasta incluso su donación en caso de parejas que aceptaran unirse en matrimonio- contribuirían a su poblamiento y a desactivar el allegamiento demográfico al Gran Buenos Aires.

Esta visión centrada en la relación entre propiedad, familia e interior bonaerense se encontraba en línea con la reforma constitucional de 1994, en la cual el derecho a la vivienda – paradójicamente- estaría garantizado sólo en la ciudades de menos de 50.000 habitantes 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 constituían un subsidio de la provincia hacia los municipios dado que las compras no requerían la devolución del importe. A cambio se exigía 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. Se partía del supuesto de que las obras de infraestructura y la construcción de viviendas impactarían en la generación de puestos de trabajo.

Con esta visión inicial -y con una serie de derivaciones que fue sufriendo posteriormente- el PFP contribuyó a la generación de nuevos loteos, pero no incidió en las áreas más densamente pobladas y donde se concentraba la demanda. No obstante ello, fue configurándose, al igual que el régimen de Proyectos Urbanísticos de Interés Social (PUI), en un dispositivo para brindar

encuadre y propiciar subdivisiones de tierra en condiciones particulares no contempladas por el régimen general de ordenamiento territorial y uso del suelo. De allí que, a pesar de la diferencia de matriz, es posible establecer algunos vínculos entre PFP y PUIS en términos de los mecanismos de habilitación para ampliaciones urbanas y el distanciamiento del marco general del decreto-ley 8.912.

En el año 2010, también se registró otro antecedente relacionado con el involucramiento del sector público provincial en la generación de lotes con servicios. Aunque esta iniciativa de **Programa de Lotes con Servicios en el ámbito del Instituto de la Vivienda (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 (ley 14.449).

4. Presentación del Programa de Lotes con Servicios (PLS)

4.1 Marco institucional del acceso justo al hábitat y objetivos del Programa

El Programa Lotes con Servicios (PLS) es un instrumento de la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (Capítulo IV, Sección I, artículo 17 a 25) que tiene como propósito facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses. Esta herramienta urbanística, de subdivisión y generación de suelo urbano, busca contribuir a la intervención pública efectiva en la resolución paulatina y progresiva del déficit urbano habitacional y, al mismo tiempo, promover una justa distribución de los beneficios generados en el desarrollo urbano.

Los **objetivos del Programa** son diversos: i) atender a la refuncionalización y adecuación normativa de inmuebles aptos para finalidades de uso social; ii) reorientar la oferta privada de suelo hacia los sectores de ingresos medios y medios bajos; iii) promover procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat; iv) fortalecer la regulación pública en el proceso urbano e incorporar tierra al dominio privado municipal para atender fines sociales y colectivos.

En este marco, la principal característica del PLS es promover proyectos urbanísticos con finalidad social. Para ello contempla un esquema de subdivisión específico que -entre otros mecanismos- habilita la provisión de servicios de manera progresiva. Además, el Programa puede emplazarse en tierras de dominio privado del Estado; de cooperativas, mutuales y asociaciones civiles debidamente constituidas; y en tierra de otros actores privados; en todos los casos a través de la suscripción de convenios urbanísticos.

La implementación del Programa requiere de la articulación entre el Municipio -que posee la competencia primaria sobre el uso del suelo- y la Autoridad de Aplicación provincial al momento de elevar, evaluar y encuadrar los proyectos urbanísticos. Dentro de este régimen los proyectos de urbanización tienen un tratamiento diferencial (ver a continuación) en el proceso de gestión y en la distribución de costos y beneficios según el origen de la tierra o el tipo de promotor urbano.

4.2 Características diferenciales en la regulación y generación de suelo urbano

Según la sección 1 y el artículo 19 de la ley 14.449, se entiende por **lotes con servicios** a una forma de urbanización social planificada y de promoción social del hábitat particular, siendo técnicamente: “proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos”.

En términos operativos el PLS presenta algunas **características diferenciales** en relación a otros regímenes urbanísticos y de subdivisión existentes en el marco de la legislación provincial. Por un lado, exige la orientación del suelo a una población específica segmentando la oferta; por otro lado, plantea particularidades técnicas en relación a la admisión de parcelas, exigencias de servicios, emplazamiento de proyectos, gestión de la valorización inmobiliaria, etc. que a continuación se detallan.

Respecto a las **particularidades urbanísticas**, el PLS permite la admisión de parcelas diferentes a lo establecido por el decreto-ley 8.912, en áreas urbanas o adyacentes sin necesidad de cambiar la zonificación vigente. Al mismo tiempo, se contempla la posibilidad de la dotación progresiva y diferida de los servicios básicos de infraestructura en un plazo de 24 meses, a partir de la aprobación definitiva del plano de mensura y subdivisión en la Subgerencia de Aprobación de Planos de Mensura dependiente de la Agencia de Recaudación provincial (ARBA).

La adecuación normativa y la progresividad de las infraestructuras constituyen dos elementos que contribuyen a reducir costos. En el primer caso, producto de la disminución de tiempos y costos de transacción administrativa de la normativa urbana. En el segundo caso, dado que el Programa habilita la venta de los lotes con escritura traslativa del dominio antes de la finalización de la infraestructura, este aspecto permite (o permitiría en términos potenciales) apalancar el financiamiento de la urbanización y reducir los costos financieros (o capital a inmovilizar) para el promotor, sea este público, privado o un promotor social del hábitat.

	DL 8912	LEY 14449
Tamaño mínimo de lotes	300 m2 como mínimo, pudiendo ser mayor según lo establecido en la zona según códigos municipales	200 m2. En casos que incluyan provisión de cloacas, y cediendo un 30% mas el EVPL y REC, pueden admitirse 150m2.
Tamaño de los frentes	12 metros	8 metros
Servicios mínimos requeridos	Agua corriente, cloacas, pavimento, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado publico, desagües pluviales, previo a la aprobación del plano.	Captación del recurso hídrico por pozo (mayores a 270m2), sistema de eliminación de excretas (cloaca o alternativo), alumbrado publico, energía eléctrica domiciliaria 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, adyacentes al area urbana en condiciones de ser incorporadas al uso residencial, sin necesidad de cambiar previamente la zonificación vigente.

Fig. 4. Diferencias entre estándares urbanísticos según DL 8.912 y Ley 14.449

Fuente: Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, PBA.

El **emplazamiento de los proyectos** debe ser apto para uso residencial, ubicado dentro del área urbana, con preferencia en zonas de completamiento y consolidación de tejido o en sectores adyacentes a las áreas urbanas, siempre y cuando no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas y su entorno esté consolidado o semi-consolidado con uso predominantemente residencial.

Para realizar la evaluación del emplazamiento el Programa exige analizar la cobertura de equipamientos educativo y sanitario público, espacios verdes y recreativos, cobertura de servicios de transportes, grado de ocupación parcelaria del entorno, actividades y usos del suelo predominantes, trazados de calles, vías ferroviarias, cursos de agua y cualquier otra barrera física, además de la zonificación actual o en curso (a la espera de convalidación).

En los casos de predios localizados en área complementaria o rural la autoridad de aplicación, además, solicita se estimen las dimensiones mínimas para el parcelamiento, los máximos de densidad poblacional, el FOS y el FOT, a efectos de prefigurar (y adecuar) la relación entre los nuevos proyectos urbanísticos y las características del entorno.



Excepciones: frente 7 metros y superficie 150 m², con obligación de dotación de cloaca por red, y cediendo un 30% más de EVLP/REC.

Fig. 5. Dimensiones mínimas de las parcelas y requerimiento de infraestructura

Fuente: Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, PBA.

Respecto a las **condiciones de admisión de parcelas** en un loteo, el artículo 21 de la ley 14.449 establece como dimensiones mínimas de los lotes una superficie de 200 m² y un frente de 8 metros. Para ello deben seguirse los criterios de cesión de espacios verdes y reservas para equipamientos comunitarios establecidos en el artículo 56 del decreto-ley 8.912. Sin embargo, cuando el proyecto incorpora la dotación de red cloacal e incrementa las cesiones en un 30 % (fig. 5 y 6) pueden admitirse parcelas de 7 metros de frente y 150 m² de superficie (artículo 22, ley 14.449).

Lotes menores a 200m ²	Lotes entre 200 y 270 m ²	Lotes con dimensiones mayores a 270 m ²
<ul style="list-style-type: none"> ● Agua de red ● Red cloacal ● Apertura y tratamiento de calles Ancho mínimo: 14 metros, 11 metros para calles de servicio ● Tratamiento de desagües pluviales. ● Luz domiciliaria y alumbrado publico ● Forestación y señalización urbana 	<ul style="list-style-type: none"> ● Agua de red ● Pozo absorbente ● Apertura y tratamiento de calles Ancho mínimo: 14 metros, 11 metros para calles de servicio ● Tratamiento de desagües pluviales. ● Luz domiciliaria y alumbrado publico ● Forestación y señalización urbana 	<ul style="list-style-type: none"> ● Captación subterránea ● Pozo absorbente ● Apertura y tratamiento de calles Ancho mínimo: 14 metros, 11 metros para calles de servicio. ● Tratamiento de desagües pluviales. ● Luz domiciliaria y alumbrado publico ● Forestación y señalización urbana

Fig. 6. Servicios mínimos requeridos según dimensionamiento parcelario

Fuente: Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, PBA.

En contraposición a las dimensiones mínimas, en su diseño el PLS no establece taxativamente dimensiones máximas para la admisión de parcelas. Sin embargo, los documentos oficiales del Programa plantean que de acuerdo a los fines de la ley 14.449 se debe contemplar en los proyectos urbanísticos lotes con dimensiones acordes a su destino social de vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente.

Los proyectos de urbanización deben contar con la **dotación de servicios e infraestructura** según el artículo 23 de la ley 14.449, el cual establece como infraestructura mínima: a) apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales; b) energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; c) provisión de agua potable en cantidad y calidad; d) sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación; y e) forestación y señalización urbana. Según la dimensión parcelaria del proyecto la dotación de servicios e infraestructura viaria (en particular para los ítems c y d): para lotes menores a los 200 m² se exige agua de red y red de cloaca, mientras que para lotes de 200-270 m² se exige al menos agua de red (fig. 6).

Como se mencionó anteriormente una de las particularidades del Programa es la introducción del **principio de progresividad de la infraestructura**. En línea con artículo 19 y 20 de la ley 14.449 los proyectos del PLS contemplan la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura, entendiéndose que los mismos pueden desarrollarse de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación. Como se precisó anteriormente, en el caso del PLS la Autoridad de Aplicación establece 24 meses para la alcanzar los estándares.

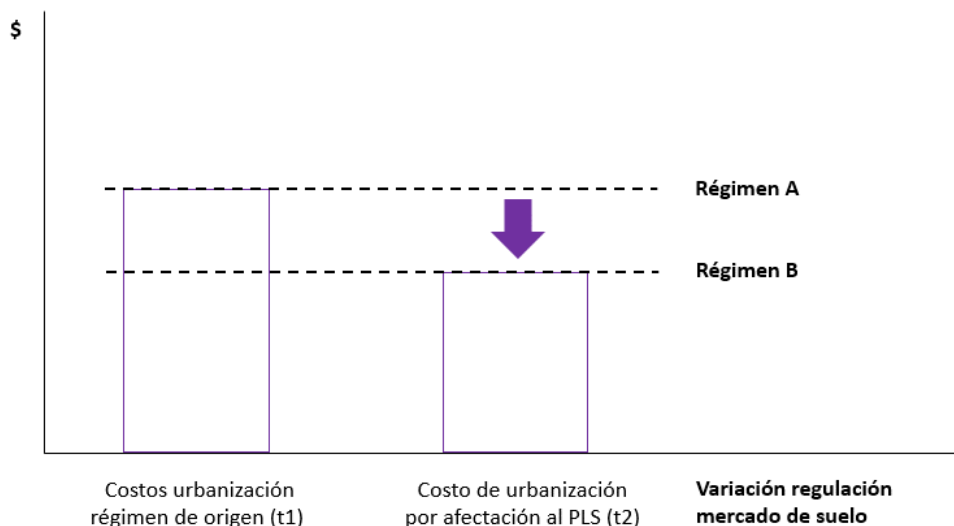


Fig. 7. Efecto en el costo de urbanización por afectación al PLS cuando se realiza venta previa al inicio de obras de infraestructura capitalizando la ausencia de interdicción

Fuente: Elaboración propia, esquema sin cuantificación de magnitudes reales.

Los lineamientos del Programa expresan que debe tenderse a garantizar la mejor calidad urbana posible de acuerdo a las características y posibilidades presupuestarias y del entorno urbano. Independientemente de que ello implica mayores costos de urbanización; en la figura 7 se

representa el impacto que la venta anticipada a (o durante) la construcción de la infraestructura puede tener, bajo determinadas condiciones de implementación del PLS, producto de la reducción de los costos financieros de la operación urbana.

Otra de las particularidades del Programa se vincula con la gestión, la movilización y la **recuperación de las plusvalías urbanas**⁵. Frente al mayor aprovechamiento del suelo que obtiene el propietario (fig. 8), en línea con el artículo 46-53 de la ley 14.449, el PLS exige que el municipio establezca la participación en la valorización inmobiliaria originada en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.

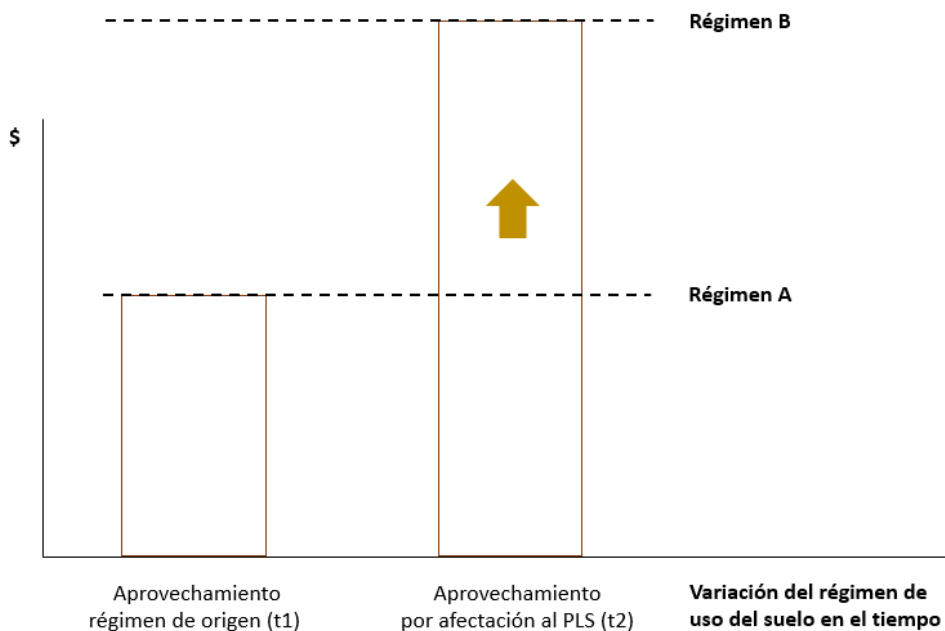


Fig. 8. Valorización inmobiliarias y efecto en el precio del suelo por afectación al PLS

Fuente: Elaboración propia, esquema sin cuantificación de magnitudes reales.

A efectos de fijar la *participación municipal en la valorización inmobiliaria*⁶, la Autoridad de Aplicación recomienda que los municipios consideren: qué actor realiza el aporte de la tierra;

⁵ Según Smolka (2013), la recuperación de plusvalías se entiende como la movilización de recursos que surgen del incremento del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos colectivos (ajenos al esfuerzo del propietario) para convertirlos en recaudación pública o en mejoramientos en beneficio de los ocupantes y la comunidad en general. Las plusvalías resultan en general de acciones públicas, sean éstas inversión en obras de infraestructura o producto de decisiones regulatorias en materia de usos del suelo.

⁶ 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

qué actor realiza el aporte de las obras de infraestructura y servicios; cuál es el aporte público en la valorización inmobiliaria a partir de la asignación de indicadores urbanísticos a inmuebles emplazados en área clasificadas como complementaria o rural, el mejor aprovechamiento parcelario, la posibilidad de realizar de modo progresivo las obras de infraestructura sin interdicción de venta, las autorizaciones administrativas que permitan generar el emprendimiento, y todo otro hecho generador de plusvalía urbana que impacte en el valor del inmueble.

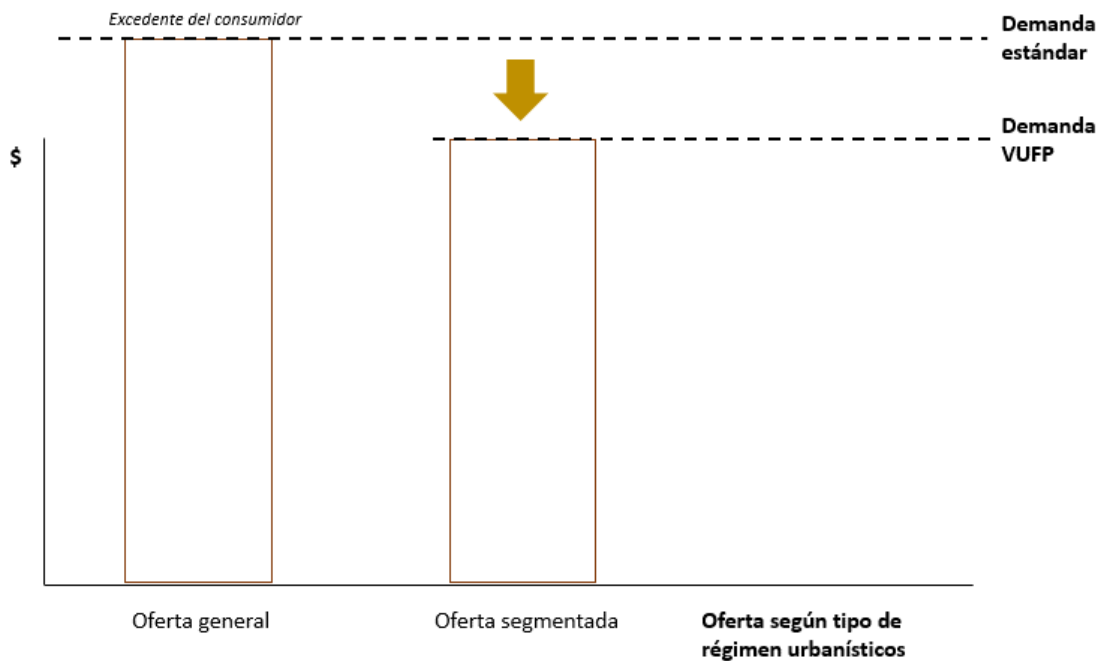


Fig. 9. Efecto en los precios de segmentación de la oferta con destino a vivienda única

Fuente: Elaboración propia, esquema sin cuantificación de magnitudes reales.

En relación a la **segmentación de la oferta**, este régimen urbanístico fue promovido para ampliar y diversificar la oferta, con el objetivo de alcanzar a un conjunto de personas o familias que no cuentan con la posibilidad de acceder al suelo urbano a los precios que fija el mercado inmobiliario, pero que tendrían cierta capacidad de solventar la demanda cuando el Estado regula el mercado y promueve la generación de oferta de suelo a menor precio.

En este marco, la Autoridad de Aplicación exige que los proyectos que se encuadran en el Programa deban manifestar un interés social, y garantizar que su destino sea la construcción de *vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente*. En otras palabras, el condicionamiento

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.

del destino de las parcelas generadas⁷ forma parte de una estrategia de segmentación para orientar la oferta de suelo urbano a sectores no propietarios de otros inmuebles. En tanto ese sector de la demanda posee una disposición de pago menor a la disposición de la demanda general, la capacidad de la oferta del suelo para agotar el excedente del consumidor de este subuniverso (segmento de demanda) se hace efectiva a un precio menor e impacta en las condiciones de asequibilidad (fig. 9).

4.3 Modalidades de actuación según origen de la tierra y perfil del promotor

El Programa contempla formalmente⁸ tres modalidades de actuación según el tipo de actor que aporta la tierra a urbanizar y/o el perfil del promotor del desarrollo urbano: i) loteos con servicios sobre tierras municipales o provinciales; ii) consorcios urbanísticos con actores privados; y iii) procesos de producción social del hábitat a través de entidades sin fines de lucro, cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.

La **primera modalidad** de actuación se dirige a municipios que operan como desarrolladores urbanos en tierra del dominio municipal. En estos casos, la autoridad de aplicación brinda asistencia técnica en términos de la realización de mensura y planos de subdivisión, facilitando a los municipios esas tareas, reduciendo los costos de urbanización a nivel municipal y acelerando los tiempos de la gestión urbanística.

Asimismo, el PLS alcanza a loteos en tierra provincial, frecuentemente asociados a operatorias del Instituto de la Vivienda Provincia de Buenos Aires (IVBA). En estos casos, los desarrollos pueden surgir de articulaciones entre la provincia y los municipios, donde la provincia facilita la tierra y el municipio aporta la infraestructura, o también asociarse al uso del PLS como encuadre de subdivisión en el marco del desarrollo de conjuntos habitacionales provinciales, tanto proyectados como preexistentes.

La **segunda modalidad**, asociada a la figura del consorcio urbanístico, implica que los loteos como proyectos de urbanización sean llevados adelante de forma conjunta entre los municipios y los desarrolladores urbanos o los particulares aportantes de tierra.⁹

⁷ La restricción del destino de las parcelas a vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente debe constar en el plano de mensura y extenderse a todas las escrituras traslativas del dominio.

⁸ En la práctica se registra un conjunto mayor de modalidades de implementación, cuyas complejidades serán registradas y documentadas en los apartados subsiguientes.

⁹ 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 de 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 quienes operan el Programa

Resulta importante aclarar que dentro del régimen del PLS, los privados o particulares no se encuentran habilitados a presentar proyectos de urbanización y subdivisión a la autoridad provincial sin el aval o el patrocinio municipal. Es decir, los municipios son los encargados de evaluar si el proyecto es de interés municipal, analizar si se encuentra en línea con la proyección del crecimiento urbano municipal y, luego, elevar la propuesta de urbanización a la Autoridad de Aplicación del Programa.

En estos casos, conforme a los artículos 55 y 56 de la ley 14.449, se realiza un convenio donde se establece el acuerdo entre las partes. Se establecen responsabilidades en relación a las obras de infraestructura, el destino de los lotes y las condiciones de comercialización. Asimismo, en función del mayor aprovechamiento que capitaliza el particular o el privado, el municipio establece su participación en la valorización inmobiliaria acorde al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

La **tercera modalidad** de actuación oficia de encuadre para facilitar los procesos de producción social del hábitat (PSH)¹⁰ y se vincula con proyectos de loteos y urbanización impulsados por (y en tierras de) cooperativas, mutuales, sindicatos y asociaciones sin fines de lucro.

El convenio urbanístico también fija obligaciones en relación a obras de infraestructura y al destino de los lotes. No obstante, la principal diferencia con los promotores urbanos tradicionales (que persiguen fines de lucro), es que la Autoridad de Aplicación sugiere al nivel de gobierno que posee la competencia primaria no exigir la participación municipal en la valorización inmobiliaria. Motivo por el cual la ventaja de canalizar la subdivisión de la tierra a través del PLS se traduce en operaciones urbanísticas prácticamente al costo, que amplían el acceso a sectores que para los parámetros del segmento de mercado tradicional son insolventes.

En estos casos se promueve que el destino de los lotes se vincule con las propias organizaciones civiles, es decir, se trata de una demanda cerrada o segmentada con criterios específicos acordados entre las partes.

4.4 Implicancias de las modalidades de actuación en la segmentación y asequibilidad

Independientemente de los problemas de implementación (ver apartado 5 y 6), el principio de diversificación de entidades urbanizadoras (tipo de promotores) en condiciones de participar del Programa, junto a la distribución diferencial de incentivos urbanísticos, resultan una gran potencialidad de la política pública aquí analizada y buscan incidir en la asequibilidad a través de la ampliación de la oferta y la segmentación del mercado de suelo.

Ya se mencionó que el PLS restringe el destino de las parcelas generadas a vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente, y que una de las condiciones claves para que los **promotores urbanos privados** puedan adscribir al Programa -mediante aval del municipio- es

asimilaron en términos “nativos” ambas nociones, a lo largo de este informe se decidió tomar estos términos como sinónimos.

¹⁰ Se define a la producción social del hábitat como a aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva (artículo 19, ley 14.449)

que se aplique el instrumento de participación municipal en la valorización inmobiliaria. Cuál es el incentivo, entonces, que tiene el sector privado para generar suelo urbano en este marco.

El mayor aprovechamiento surge –según la tipificación urbanística de origen del inmueble o las condiciones de localización- de los indicadores diferenciales a adquirir en el régimen del PLS, la readecuación normativa de las áreas donde se emplaza el inmueble a subdividir, los efectos económicos de la reducción de tiempos de tramitación, y los menores costos financieros que implica la posibilidad de venta para financiar la infraestructura.

A pesar que la Autoridad de Aplicación sugiere que los municipios suscriban en los convenios precios de referencia para la comercialización de los lotes (línea b, fig. 10), la oferta tiende a agotar el excedente del consumidor del segmento de demanda asociado a la vivienda única, en particular, del subsegmento de demanda con mayor disposición de pago (línea a, fig. 10).

El impacto en la asequibilidad, en este caso, se logra cuando el control del destino de la oferta a vivienda única se hace efectivo, cuando la magnitud de este flujo de oferta se amplía significativamente y cuando el gobierno local logra la máxima participación municipal en la valorización inmobiliaria para destinar los lotes con servicios adquiridos en ese concepto a los segmentos de demanda menos solventes.

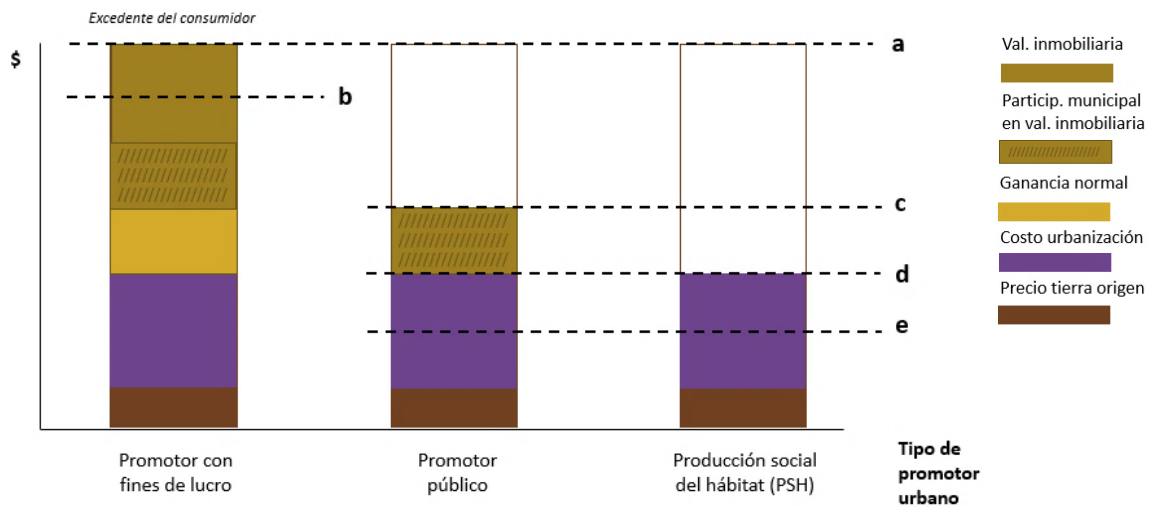


Fig. 10. Esquema de precios del suelo urbano según destino de la valorización inmobiliaria movilizada, subsegmento de demanda y tipo de promotor urbano-habitacional

Fuente: Elaboración propia, esquema sin cuantificación de magnitudes reales

En el modelo de **promoción pública** del proceso de urbanización, la renta extraordinaria generada por las decisiones públicas no es capitalizada y la ausencia de una finalidad de lucro permite estructurar un flujo de oferta pública a menor precio, en tanto no persigue agotar el excedente del consumidor, se alcanza, de este modo, a segmentos de demanda de menor poder adquisitivo (línea d, fig. 10). Cabe aclarar que las obras o el componente productivo del proceso de urbanización, puede ser efectuado de modo directo o indirecto por el Estado. En este último

caso la ganancia de la empresa constructora se encuentra internalizada en el costo de urbanización.

Bajo esta modalidad de urbanización pública pueden existir transacciones u operaciones urbano-habitacionales al costo (línea d, fig. 10), o que apliquen a la formación de los precios del suelo la figura de participación municipal en la valorización inmobiliaria (línea c, fig. 10). Es decir, la renta extraordinaria generada por las decisiones públicas puede ser capitalizada parcialmente (distancia d-c, fig. 10) como una forma de financiar el desarrollo urbano entre distintas operaciones urbano-habitacionales o entre sectores con ingresos heterogéneos dentro de una misma operación o desarrollo urbano (distancia c-e, fig. 10).

El impacto en la asequibilidad y en el acceso al suelo urbanizado en este caso es directo. Pero, cuando esta modalidad de urbanización logra estructurar flujos de oferta en una magnitud considerable y de modo concurrente con la oferta privada, puede incidir de modo agregado en la reducción de los precios del segmento de vivienda única por el efecto de competencia (distancia a-b, fig. 10).

Cuando la promoción urbana-habitacional se encuentra a cargo de una entidad u organización asociada a la **producción social del hábitat** las condiciones de asequibilidad y segmentación son las impuestas por este modelo. Es decir, que por sus propias características esta forma de producción de hábitat se orienta a satisfacer las necesidades de las personas afiliadas a las propias organizaciones, cooperativas o entidades sin fines de lucro.

Por esta razón, las operaciones o desarrollos urbanos que destinan a los propios asociados se realizan prácticamente al costo de urbanización. La ausencia del principio de maximizar ganancias se traduce en valores de venta por debajo de los valores de mercado (distancia a-d, fig. 10). Dado que en este caso la estrategia es satisfacer necesidades y mejorar las condiciones de acceso al hábitat, la decisión pública de no imponer el principio de participación municipal en la valorización inmobiliaria se transforma en un aumento en términos de asequibilidad al suelo urbano o de la calidad del mismo.

La articulación entre los lotes con servicios y las personas o familias adquirientes se produce con los criterios fijados por la organización, pero supervisado públicamente en la confección del convenio urbanístico, de modo que la segmentación y el destino de los lotes puede adquirir cierto grado de heterogeneidad. Por ejemplo, en determinados colectivos una disposición de pago superior puede traducirse en una mayor calidad del suelo urbanizado, en relación a los estándares mínimos. Al mismo tiempo, ciertos criterios de solidaridad dentro de la propia organización, la incorporación de subsidios públicos a los desarrollos de la PSH, o la venta de un porcentaje de unidades por encima del costo de urbanización, pueden contribuir a generar subsegmentos de venta por debajo de la estructura de costo (distancia d-e, fig. 10).

La forma en la cual el sector público junto a las entidades de la PSH acuerdan los términos de los convenios urbanísticos es la que define cómo se configuran estos arreglos específicos, y hasta qué punto o en qué proporción la PSH puede capitalizar parte de la renta extraordinaria (distancia c-d, fig. 10) como parte de una decisión pública orientada a financiar esta modalidad de urbanización social, cuya expansión puede incidir –al igual y en conjunto con la promoción

pública- en la reducción de los precios del suelo urbano destinado al segmento de vivienda única en términos agregados (distancia a-b, fig. 10).

4.5 Circuito administrativo del Programa

El proceso administrativo para tramitar la presentación de un proyecto urbanístico al PLS se estructura en base cinco actores gubernamentales: el Municipio, la Autoridad de Aplicación provincial del Programa (actualmente, denominada Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad), la Autoridad del Agua (ADA), la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) y la Subgerencia de Mensura de Tierra de la Agencia de Recaudación provincial (ARBA).

El Municipio posee la competencia primaria en materia de uso del suelo y ordenamiento territorial, motivo por el cual es el encargado de realizar las gestiones para la afectación de los inmuebles al régimen del PLS.

En este marco, son tareas del gobierno local: determinar si el proyecto urbanístico es de interés municipal en línea con las prioridades de crecimiento y planificación urbana, para lo cual es necesario evaluar el perfil del entorno urbano; dictar los actos normativos pertinentes a efectos de viabilizar la incorporación del inmueble al PLS, esto implica sancionar la ordenanza que afecta al/los inmueble/s al régimen, declarar el interés social del proyecto y homologar el convenio urbanístico; aportar certificaciones de no inundabilidad y apertura de calles; gestionar prefectibilidades frente a las empresas o prestatarias de servicios; realizar y/o coordinar con los promotores o propietarios el plano de mensura y subdivisión y las obras de infraestructura necesarias para la concreción del proyecto, con la debida documentación técnica.

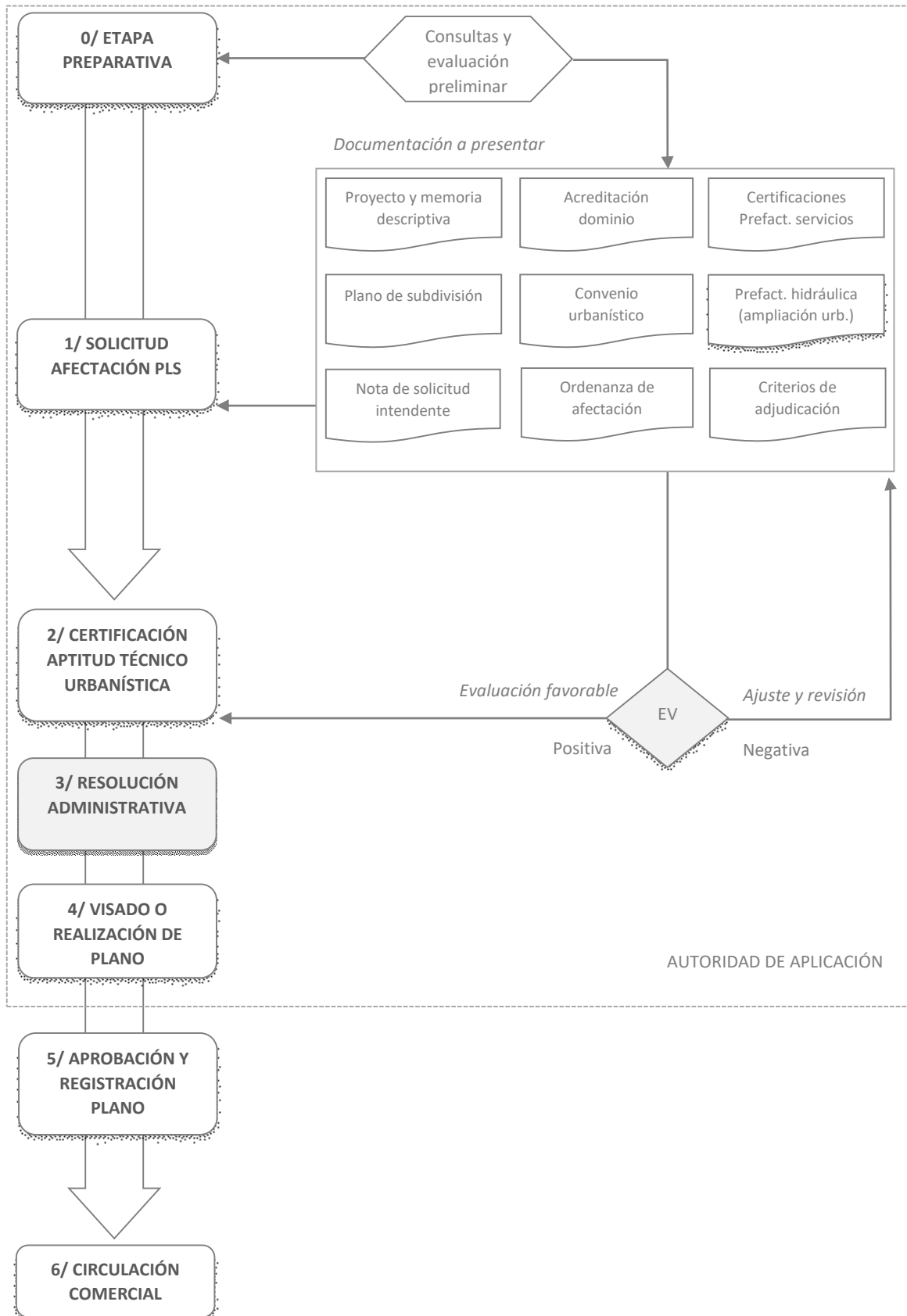
La Autoridad de Aplicación del PLS coordina y brinda asistencia técnica a las partes interesadas durante el proceso, además determina la aptitud técnica-urbanística del proyecto y la prefectibilidad de mensura; recaba los antecedentes dominiales y catastrales de la/s parcela/s afectada/s; dicta la resolución administrativa que incorpora el proyecto urbanístico al régimen del PLS; y otorga el visado del plano de mensura y división en el marco de la ley 14.449.

Los otros tres organismos provinciales son: ADA, DPOUT Y ARBA. En caso de ampliación urbana la ADA determina la prefectibilidad hidráulica del proyecto urbanístico; cuando los proyectos presenten un sistema alternativo de eliminación de excretas, otorga el permiso de vuelco; y cuando los proyectos no incorporan la dotación de agua por red, debe emitir el permiso de captación del recurso hídrico. La DPOUT realiza (o realizaba hasta el año 2018) la evaluación del proyecto en el plano de la prefectibilidad urbanística. Por último, una vez visado el plano por parte de la Autoridad de Aplicación, la Subgerencia de Mensura de Tierras (de ARBA), recepciona el plano de mensura y se encarga de la aprobación y registro del mismo.

En la figura 11 se presentan de modo esquemático las distintas etapas del proceso, desde las consultas previas hasta la etapa posterior a tramitación administrativa vinculada con la circulación inmobiliaria. De las entrevistas realizadas se desprende que una vez registrado el plano, es el Municipio el encargado de controlar el proceso de urbanización y realizar el seguimiento de las obras a efectos que se cumplan los compromisos subscriptos.

Fig. 11. Flujoograma de procedimiento administrativo del régimen PLS

Fuente: Elaboración propia, en base a Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, PBA.



Resulta relevante destacar que en la información oficial del Programa no queda claro qué sucede frente al proceso de circulación mercantil de los inmuebles, en caso que no se concreten las obras de infraestructura en el plazo de los 24 meses previstos.

Dicho en otros términos, el diseño del dispositivo urbanístico del PLS no plantea ningún tipo de auditoría del proceso y no contempla (a diferencia del artículo 15 del Decreto 4.931/88) la caducidad del régimen urbanístico. Esto último resulta particularmente preocupante, ya que a diferencia de otros dispositivos de política pública, la comercialización y adjudicación de los loteos no se encuentra mediada y/o centralizada en la provincia de Buenos Aires. De allí que introducir una visión del “día después” del visado del plano se vuelve estratégico.

Aunque se registran experiencias municipales donde la gestión asociada –vía la suscripción de los convenios urbanísticos o la urbanización consorciada- da lugar al uso de instrumentos que eviten el riesgo de venta de los lotes externalizando los costos de infraestructura (como por ejemplo: la *cesión con cargo* del inmueble al municipio hasta tanto se concrete el proceso de urbanización, la contratación de *seguros de caución*, la constitución de *fideicomisos* de urbanización, la participación y/o el control de la intermediación comercial, etc.); el hecho que la Autoridad de Aplicación del PLS no contemple esta dimensión en el diseño del PLS, resulta al menos una cuestión a problematizar.

5. Una lectura provincial de los resultados de implementación

5.1 Receptividad del Programa y ventajas percibidas a nivel provincial y municipal

La implementación de la ley 14.449 ha sido limitada y ha enfrentado múltiples obstáculos, producto de las resistencias que genera este nuevo paradigma de política urbana, así como también de las dificultades lógicas del proceso de formación de capacidades estatales para abordarla. En este marco, el PLS es uno de los instrumentos que mayor cobertura y difusión adquirió en los primeros 6 años de implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Por ello resulta importante indagar los motivos de su difusión y receptividad y, en paralelo, destacar que las opiniones relevadas muestran cierta homogeneidad respecto a las ventajas y aspectos valorados del Programa.

Desde la perspectiva provincial, la rápida difusión del PLS se debe fundamentalmente a que fue uno de los primeros instrumentos que la Autoridad de Aplicación de la ley 14.449 diseñó y decidió implementar. Como se vio, el Programa articuló algunas herramientas novedosas para el contexto provincial como los convenios y consorcios urbanísticos y la participación municipal en la valorización inmobiliaria, cuestión que repercutió en beneficios para los gobiernos locales.

Además, la Autoridad de Aplicación difundió el Programa a través de la capacitación en los municipios, se articuló con otras agencias provinciales para reducir los tiempos de tramitación, asistió técnicamente a los municipios en la elaboración de los planos de mensura, y utilizó el PLS como herramienta, no sólo de generación de suelo o completamiento de tejido urbano existente, sino también como instrumento de regularización urbanística. Este conjunto de acciones explican la amplia difusión del Programa y muestran los diferentes usos que tuvo el PLS en el proceso de implementación de esta nueva legislación.

La baja inversión pública del PLS en relación a los beneficios obtenidos y capitalizado por los municipios es uno de los factores de éxito en términos de la celeridad en su despliegue territorial. Una de las ventajas para los municipios y los propietarios de tierra fue que la institucionalización de este régimen urbanístico habilita, en parte, la generación de suelo urbano en sitios donde la zonificación de usos del suelo vigente no asignó aún indicadores urbanísticos o de subdivisión urbana; es decir, permite refuncionalizar el uso del suelo existente maximizando el aprovechamiento económico de la parcela a subdividir.

En la práctica el PLS acelera y facilita el encuadre normativo de determinadas dinámicas de crecimiento urbano que, según los operadores del Programa, no pueden esperar los tiempos de convalidación y actualización del régimen de ordenamiento urbano y territorial. A pesar de brindar facilidades al proceso de actualización de la normativa urbana, la mayoría de los operadores coinciden en que, en términos generales, este dinamismo busca ser solidario con el régimen de ordenamiento territorial vigente y no generar incompatibilidades con los entornos previstos en la planificación municipal del uso del suelo.

En las encuestas realizadas, los operadores municipales consideraron que los aspectos más valorados del Programa (fig. 12) son: la obtención de lotes a partir de convenios urbanísticos y el dinamismo otorgado a los bancos de tierra municipal; el destino de los lotes ofertados a

vivienda única, familiar y de ocupación permanente; la dimensión de las parcelas e indicadores urbanísticos diferenciales; y la tramitación de ampliaciones en tiempo más cortos respecto a otros regímenes urbanísticos.

Luego de estos temas prioritarios, los referentes municipales del Programa valoraron en menor medida y de manera decreciente, los siguientes aspectos: la posibilidad de construir progresivamente la infraestructura, el menor tiempo de tramitación, la posibilidad de venta o preventa con escritura para apalancar el financiamiento de los desarrollos y la regulación pública de los precios de venta de los lotes. Por último, el atributo menos ponderado resultó ser la diversidad de modalidades de implementación. Aspecto que resulta coherente con la baja cobertura que tuvieron algunas de las modalidades de actuación del PLS y el bajo compromiso de la provincia para promoverlas, como por ejemplo: los loteos vinculados a las PSH.

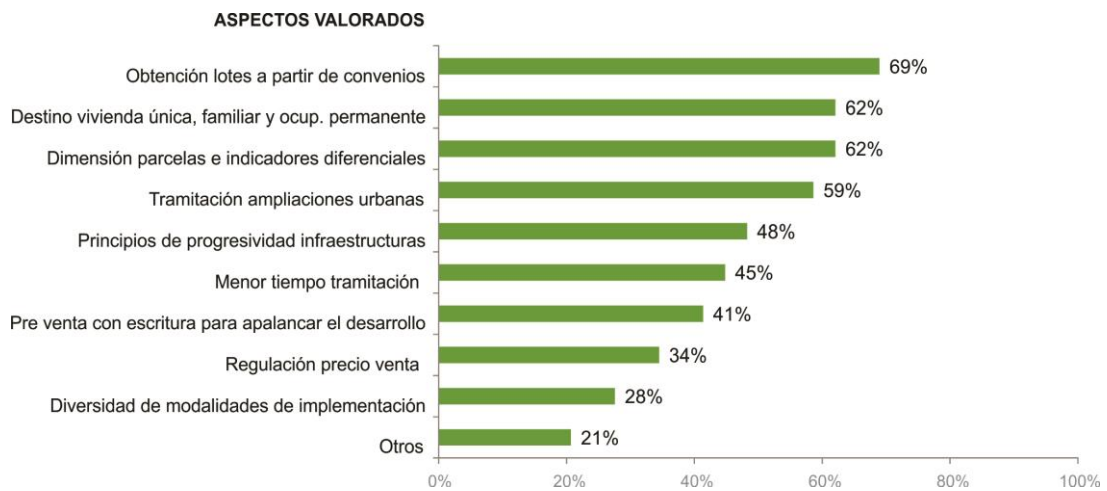


Fig. 12. Aspectos con valoración positiva alta (en %) según opinión de referentes municipales que operaron el Programa

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

Otro de los aspectos valorados por los funcionarios municipales en relación al PLS es (por fuera de las respuestas estructuradas) la promoción de una mirada más integral de la gestión urbana. En este sentido, se apreció cualitativamente la ampliación planificada de las áreas urbanas para generar suelo de manera ágil, la regularización de situaciones urbanas de hecho, la importancia de dar respuesta a las necesidades de emplazar la vivienda de interés social promoviendo la movilización de suelo ocioso, la promoción de la captación de plusvalía y la regulación de la especulación inmobiliaria.

Los referentes municipales mencionaron además, la importancia de la interacción y contacto directo que generó el Programa entre distintas áreas de gobierno (municipales y provinciales) y el rol que el PLS tuvo como dinamizador de otros instrumentos de la ley 14.449. Otros referentes valoraron la posibilidad de obtener planos sin interdicciones para que la venta de los lotes permita financiar la infraestructura. La eliminación del alto costo de mensura que afronta la

provincia en los casos de los loteos municipales fue otra de las cuestiones destacadas, así como la practicidad, facilidad y rapidez de la aprobación de planos de mensura.

Los aspectos valorados no significan que el PLS no haya tenido dificultades (ver apartado 6); sin embargo, ayudan a comprender la amplia difusión que adquirió esta política de generación de suelo urbano mediante la dinamización de la actualización de la normativa urbana.

5.2 El Programa en números, distribución e impacto territorial

El PLS tuvo cobertura en 64 municipios¹¹ de la Provincia de Buenos Aires, los 170 proyectos urbanísticos aprobados representan un volumen de subdivisión de 22.321 lotes en el período 2014-2019.¹² Esto significa que generó una cantidad de lotes urbanos potenciales que representa apenas el 3,6% de los hogares con déficit habitacional cuantitativo de la provincia.¹³ Pese a la limitada incidencia respecto el déficit, en tan sólo 6 años de implementación el PLS superó la cantidad de parcelas generadas por el Plan Familia Propietaria en 26 años.¹⁴ En otras palabras, en el marco de una comparación basada en las restricciones estructurales y las capacidades político-técnicas reales que exterioriza la provincia de Buenos Aires, el Programa presentó una cobertura seis veces mayor que su antecedente más inmediato.

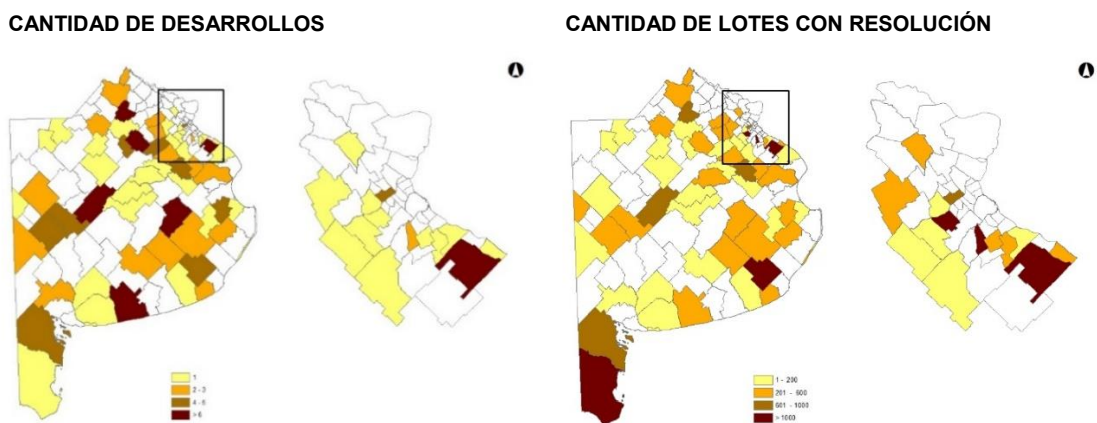


Fig. 13. Mapa de distribución geográfica de desarrollos y lotes con resolución del Programa

Fuente: Elaboración propia, en base a Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, PBA.

¹¹ Los municipios son: Adolfo Alsina; Alberti; Almirante Brown; Ameghino; Ayacucho; Balcarce, Benito Juárez; Berazategui; Berisso; Bolívar; Campana; Cañuelas, Chacabuco; Chascomús; Chivilcoy; Coronel Dorrego; Coronel Pringles; Daireaux; Dolores; Esteban Echeverría; Florencio Varela; General Alvarado; General Alvear; General Belgrano; General Guido; General Las Heras; General Paz; General Pintos; General Viamonte; Guaminí; Junín; La Plata; Lobería; Lobos; Lujan; Magdalena; Maipú; Marcos Paz; Mercedes; Merlo; Monte; Monte Hermoso; Moreno; Navarro; 9 de Julio; Olavarría; Patagones; Pellegrini; Pergamino; Pinamar; Rauch; Roque Pérez; Saladillo; Salto; San Andrés de Giles; San Nicolás; Tandil; Tapalqué; Tordillo; Tornquist; Trenque Lauquén; Tres Arroyos; Villa Gesell y Villarino.

¹² Según Resoluciones de la Autoridad de Aplicación en base al acumulado al mes de diciembre de 2019.

¹³ Datos agregados a nivel provincial al 2010 (SSTUV, 2015) sin considerar la paulatina generación anual de nueva demanda habitacional insatisfecha en el período intercensal (2010-2021).

¹⁴ Consulta realizada en el ámbito de la Autoridad de Aplicación.

Al analizar la cobertura en relación a la distribución geográfica, se observa que el PLS se implementó en 11 municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) contando con 36 proyectos y 5.054 lotes, mientras que en el interior de la provincia alcanzó a 53 municipios con 134 proyectos y 17.267 lotes. La relación entre lotes urbanos potenciales con encuadre PLS respecto a los hogares con déficit habitacional cuantitativo representa el 0,5% en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense y el 11,9% en el resto de la provincia. En tal sentido, el desempeño del Programa muestra dificultades de difusión allí donde se concentra la necesidad.

El arraigo territorial del PLS se manifiesta en las pequeñas ciudades del interior provincial. Mientras que en los partidos del interior entre los 50-100 mil habitantes se registraron 18 proyectos y 1.500 lotes, en los partidos con menos de 50 mil habitantes se identificaron 109 proyectos y 14.686 lotes. En este último caso, la estructuración de relaciones de confianza entre municipio, sector privado y sociedad civil es uno de los aspectos que facilitó la difusión. Ello se combina con la menor intensidad de las dinámicas de valorización por competencia de usos de mayor rentabilidad, una configuración de la cuestión social con muy bajos niveles de informalidad urbana, mayor disponibilidad de tierra en términos relativos y agendas urbanas menos complejas que las que se registran en el Conurbano Bonaerense. Estos son algunos de los motivos que surgen de las entrevistas para explicar el mayor impacto en el interior.

DISTRIBUCIÓN POR ÁREA GEOGRÁFICA	Municipios	Desarrollo	Lotes
Primera Corona	0	0	0
Segunda Corona	5	6	2.081
Tercera Corona	6	30	2.973
Región Metropolitana Buenos Aires	11	36	5.054
Interior > 100 mil hab.	3	7	1.081
Interior 50-100 mil hab.	4	18	1.500
Interior < 50 mil hab.	46	109	14.686
Interior provincia	53	134	17.267
TOTAL A NIVEL PROVINCIAL	64	170	22.321

Fig. 14. Distribución geográfica del PLS por cantidad de municipios, desarrollos y lotes potenciales

Fuente: Base de datos PLS. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

Otras de las cuestiones a resaltar en relación al impacto urbanístico del Programa, es que allí donde éste tuvo cobertura se impuso como el principal régimen de subdivisión en el período observado, mostrando fuerte continuidad a futuro. A partir de las consultas realizadas a los municipios¹⁵, el Programa representa aproximadamente el 58% de los lotes potenciales generados a nivel municipal en conjunto de los regímenes de subdivisión existentes. Incluso en

¹⁵ Relevamiento 29 municipios, LINTA-CIC (2019).

algunos casos extremos el PLS explicó la totalidad de los proyectos de subdivisión a nivel municipal en los últimos 4 o 5 años. Asimismo, el 75% de los municipios donde el PLS se implementó poseen proyectos urbanísticos en curso y continúan aplicándolos, es decir, sólo 1 de cada 4 municipios que recurrieron al Programa no continuó utilizándolo¹⁶.

5.3 Peso de las diferentes modalidades de actuación

Como se mencionó en el apartado 4, el PLS se desarrolla a través de tres modalidades de actuación según la propiedad de la tierra a subdividir: estatal, privados con fines de lucro y producción social del hábitat. No obstante, la lectura de las modalidades de implementación pública requiere discriminar cuando el promotor público es de carácter municipal, o bien, el Programa se articula con las fuentes de financiamiento habitacional provincial o nacional y el promotor es el IVBA o el BH.¹⁷ Al mismo tiempo, existe otra modalidad asociada al uso del Programa como encuadre de regularización dominial y/o urbana. Este último caso se vincula frecuentemente con situaciones en tierra privada, aunque no excluyentemente. Por otra parte, cabe aclarar que la base de datos oficial no identifica las situaciones de regularización como una modalidad de actuación en sí misma. De allí que su registro se torne más opaco.

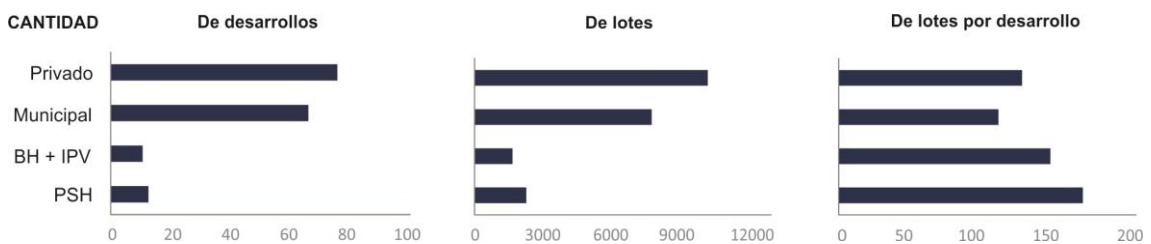


Fig. 15. Distribución del PLS por modalidad de implementación según cantidad de desarrollos y lotes

Fuente: Base de datos Programa Lotes con Servicios. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

En función del registro oficial del universo de desarrollos con resolución,¹⁸ los convenios en tierra privada fueron la modalidad más difundida con 77 desarrollos urbanísticos por un total mayor a los 10 mil lotes. A nivel provincial se observó la siguiente composición: el 46% fueron loteos de particulares o promotores privados que suscribieron convenios urbanísticos con los municipios, el 40% correspondió a loteos promovidos por el municipio en tierra de dominio propio, el 8% se relacionó con loteos bajo modalidad de PSH y el 6% se vinculó con encuadres urbanísticos y de subdivisión a las operatorias habitacional del BH o el IVBA en tierra de estas entidades. El tamaño medio de los desarrollos fue de 133 lotes por desarrollo, alcanzando la modalidad PSH la media máxima con 178 lotes y los lotes municipales la media mínima con 118 lotes (fig. 15).

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Se hace referencia aquí a las articulaciones que se registraron con las operatorias habitacionales del Instituto de la Vivienda (IVBA) o los desarrollos del Pro.Cre.Ar. asociados al Banco Hipotecario y la ANSES. En estos casos el promotor público deja de ser el estado municipal para pasar a ser el estado provincial o nacional.

¹⁸ Según Resoluciones de la Autoridad de Aplicación en base al acumulado al mes de diciembre de 2019.

De los números anteriores se desprenden algunas conclusiones parciales, que permiten afirmar que el PLS contribuyó principalmente a dinamizar los acuerdos públicos-privados que instituyeron incentivos para la generación de suelo urbano. Hasta entonces esta práctica de gestión basada en un urbanismo contingente no se encontraba tan expandida en la provincia y el Programa actuó como un potente vector para difundirla.¹⁹ Al mismo tiempo, promovió a los municipios a asumir un rol más activo como desarrolladores urbanos públicos, es decir, contribuyó a que los gobiernos locales se involucren activamente en la generación de suelo urbano. Complementariamente, facilitó el emplazamiento de los conjuntos habitacionales promovidos por el sector público, los proyectos de cooperativas, mutuales, sindicatos y asociaciones sin fines de lucro, pero con apoyo a demanda y basado principalmente en facilitar el encuadre de subdivisión. De allí que en este punto, el PLS presenta un aspecto crítico en relación a la propia fundamentación de la ley 14.449.

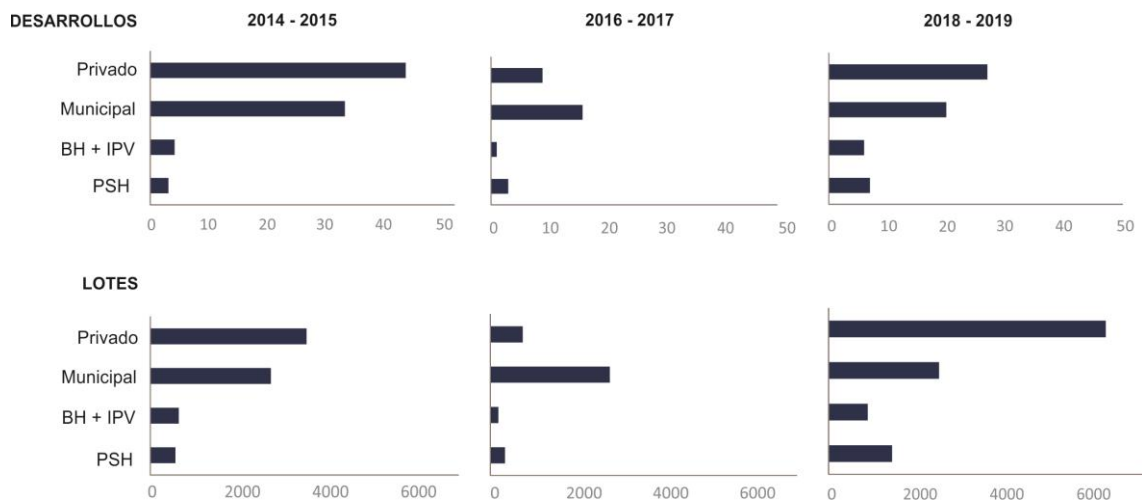


Fig. 16. Frecuencia por modalidad según cantidad de desarrollos y lotes por período

Fuente: Base de datos PLS. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

Al analizar la evolución del Programa en el tiempo se observó que el impulso de los primeros años, con una tasa promedio (2014-2015) de 40 desarrollos y 4.000 lotes por año, tuvo una fuerte desaceleración con el cambio de la gestión provincial y nacional a partir del año 2016, con una tasa promedio (2016-2017) de 14 desarrollos y 2.000 lotes por año. El efecto de la nueva administración y la desaparición del subsidio a la demanda habitacional que apalancaba Pro.Cre.Ar. (en su primera versión) se tradujo en una baja de la oferta de suelo que impulsaba el PLS, particularmente en términos de los incentivos para el sector privado. El último período analizado mostró un nuevo impulso del Programa, con una tasa promedio (2018-2019) de 30 desarrollos y 6.000 lotes por año, evidenciando un crecimiento significativo en la escala de los

¹⁹ Vale recordar que el PLS habilita la negociación público-privada al momento de fijar el reparto de cargas y beneficios, el acuerdo suscripto es validado por el Poder Legislativo local y avalado por este régimen urbanístico provincial.

desarrollos. Se pasó de un promedio de 93 lotes por desarrollo en el primer bienio analizado a 194 lotes por desarrollo en el último bienio (fig. 16).

La discriminación de las métricas de evolución del PLS en función del protagonismo de las principales modalidades de actuación (fig. 16), muestra que conforme avanzó el tiempo la promoción pública municipal fue perdiendo peso y se consolidó la tendencia de oferta de desarrollos en tierra privada donde los municipios promueven convenios de urbanización. Los loteos municipales pasaron de representar el 36% de los lotes en el período 2014-2015 y el 68% en el período 2016-2017 a tan sólo el 21% en el período 2018-2019.

Esto se explica, a pesar del crecimiento de los municipios involucrados en el Programa, por una menor predisposición de los gobiernos locales desempeñarse como promotores urbanos por dos motivos. Por un lado, a nivel macroeconómico, el proceso de estanflación y el ajuste fiscal impuso restricciones marcadas, particularmente, en los horizontes de acción del sector público. Por otro lado, a nivel endógeno, las exigencias de las capacidades estatales a nivel municipal también tuvieron incidencia en la dinámica del Programa.

Luego de las primeras experiencias de gestión, municipios que se habían involucrado como promotores o desarrolladores públicos en la generación de suelo urbano, tomaron la decisión de correrse de ese rol, entre los aspectos registrados se destacan: la decisión de no tomar riesgos producto de la complejidad percibida en relación a otros temas de agenda municipal; las exigencias de recursos económicos y capacidades político-técnicas que los municipios que operan como promotores urbanos requieren movilizar; la liquidación del stock de tierra municipal con dificultad para realizar nuevas compras; y la desatención de la sostenibilidad financiera de las operaciones urbanas que llevaron a traccionar recursos municipales no previstos.

Frente a este derrotero, la figura del convenio urbanístico público-privado comenzó a ser vista, para muchos de los referentes municipales como una vía para capitalizar los beneficios del PLS y minimizar los esfuerzos de gestión.

Fig. 17. Uso del PLS para regularización urbanísticas de urbanizaciones de hecho o en curso

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.



Por último, y como ya se advirtió, el régimen urbanístico del PLS también fue utilizado para brindar encuadre o regularizar procesos de urbanización en curso sin aprobación formal ni

subdivisión en los encuadres existentes en la legislación. El 31% de los municipios²⁰ reconocen haber utilizado el Programa con esos fines (fig. 17). De allí que la regularización urbanística se presenta como una modalidad de implementación del Programa, aunque estadísticamente la lectura es transversal a los otros modos de actuación presentes en el diseño institucional. De validarse la estadística del relevamiento realizado por el LINTA, esta modalidad de implementación podría tener un peso significativo. No obstante, la opacidad del fenómeno y la limitación de las fuentes exigen generar mayor evidencia para profundizar la evaluación.

5.4 Articulación entre áreas municipales y entre programas e instrumentos

En términos generales las áreas municipales de Obras Públicas, Catastro y Planeamiento, seguidas por la secretaría de Legal y Técnica son las carteras que mayor participación tienen en el PLS (fig. 18). En la instancia previa a la aprobación de los proyectos urbanísticos por parte de la Autoridad de Aplicación provincial (es decir cuando los mismos se encuentran en la fase de diseño, evaluación de prefactibilidad y acuerdo inter actoral), estas mismas áreas de gobierno seguidas por las de Tierra y/o Hábitat son las que suelen tener mayor participación. En cambio, a *posteriori* de la aprobación de los proyectos, la cartera de Obras Públicas y/o Infraestructura adquiere el protagonismo principal, dado que se encarga de la ejecución, licitación y/o seguimiento e inspección de las obras de infraestructuras.

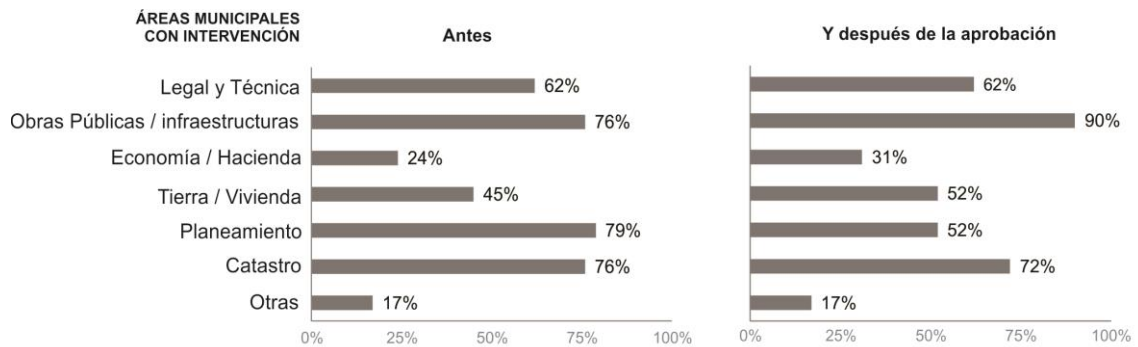


Fig. 18. Áreas municipales que intervienen antes y después de la aprobación de los proyectos urbanísticos a nivel provincial

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

Respecto a los niveles de articulación directa entre el PLS y otros programas nacionales, provinciales y municipales, el relevamiento arroja que la mitad de los municipios (48%) registra algún tipo de articulación con otros programas (fig. 19). Algunos ejemplos de estas articulaciones son la generación de suelo urbano con destino a demandas de los beneficiarios de crédito hipotecario, la facilitación de encuadre de subdivisión a los Desarrollos Urbanísticos o Habitacionales del Pro.Cre.Ar. o del IVBA, y/o iniciativas de generación de suelo urbano impulsadas por el Fondo Fiduciarios del Pro.Cre.Ar. En otros casos, el PLS se vinculó con experiencias previas de Programas Locales de generación de suelo urbano, Bancos de Tierra

²⁰ Relevamiento 29 municipios, LINTA-CIC (2019).

Municipales y mecanismos de contribución por mejoras; también, se utilizó para movilizar tierra del Plan Familia Propietarias dadas ciertas ventajas comparativas para subdividir a través del PLS; por último, y en línea con el diseño del PLS, se facilitó la escrituración social a través de la Escribanía General de Gobierno.

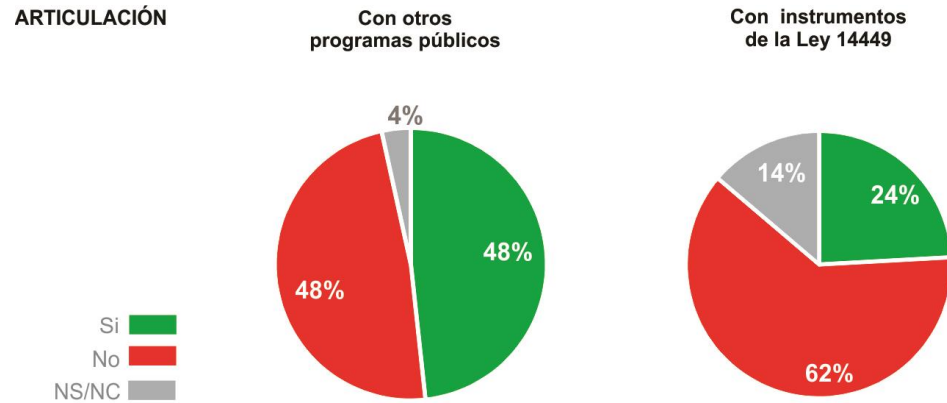


Fig. 19. Articulación del PLS con otros programas públicos e instrumentos ley 14.449

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

Al observar la articulación con otros instrumentos de la ley 14.449, las respuestas municipales fueron menores ya que el 24% de los municipios reconoce que el PLS se vinculó con otros instrumentos de dicha ley (fig. 19). Entre ellos se destacan tres: el financiamiento del Fondo Fiduciario para la Mejora del Hábitat, la Participación Municipal en la Valorización Inmobiliarias y los Consorcios Urbanísticos. Vale aclarar que los dos últimos instrumentos forman parte del propio diseño del Programa, aspecto que en términos concretos reduce aún más la articulación efectiva con la caja de herramientas de la ley por fuera del PLS. Esto sumado al aumento del porcentaje de respuestas "no sabe / no contesta" constituye un desafío en el proceso de implementación de la ley a futuro. En particular, cuando se considera la potencialidad que -para aumentar el volumen de suelo canalizado a través del PLS- podría tener la aplicación coordinada y simultánea de instrumentos tales como las Zonas de Promoción del Hábitat Social y el Parcelamiento y/o la Edificación Obligatorias.

5.5 Condiciones de emplazamiento y evaluación técnica

Dado que uno de los principales factores del dinamismo del Programa ha sido la versatilidad para actualizar la normativa urbana, aspecto que conlleva el riesgo de la creación de incentivos para la ampliación urbana indiscriminada, resulta importante analizar qué efectos generó esto en las condiciones de emplazamiento de los desarrollos urbanísticos y hasta qué punto se registra o no una tendencia hacia la expansión urbana sin control.

En primer lugar, los resultados en términos de la localización de los desarrollos urbanísticos (o loteos) según las grandes áreas de ordenamiento territorial (urbana, complementaria y rural) muestran que el emplazamiento en términos agregados se produjo mayoritariamente en áreas

complementarias y urbanas, aunque al comparar loteos y lotes el peso de los lotes generados en las áreas rurales se incrementa. Mientras que 8 de cada 10 desarrollos urbanísticos se ubican en áreas urbanas o complementarias, 7 de cada 10 lotes los hacen en dichas áreas (fig. 20).

A pesar de ello, y concurrentemente con las mejoras en los procesos de evaluación técnica y urbanística registrada en las entrevistas, se observa una tendencia hacia la reducción de los desarrollos y lotes emplazados en áreas rurales. Mientras que en el período 2014-2015 6 de cada 10 desarrollos se ubicaban en área urbana o complementaria, en el período 2018-2019 esa proporción alcanza a casi 9 de cada 10 desarrollos. La comparación medida en unidades de lotes muestra que mientras en el primer período 7 de cada 10 lotes se ubicaban en área complementaria o rural, en el segundo período la proporción alcanza a 9 de cada 10 lotes (fig. 20). Dicho de otro modo, aunque el Programa posee una impronta asociada al completamiento de tejido y de ampliación urbana, no se verifica una tendencia hacia la apertura indiscriminada del perímetro urbano y, al mismo tiempo, se registraron mejoras en los criterios de evaluación urbanística, e incrementos en las exigencias o detalles de información solicitada a los proyectos para minimizar ese riesgo.

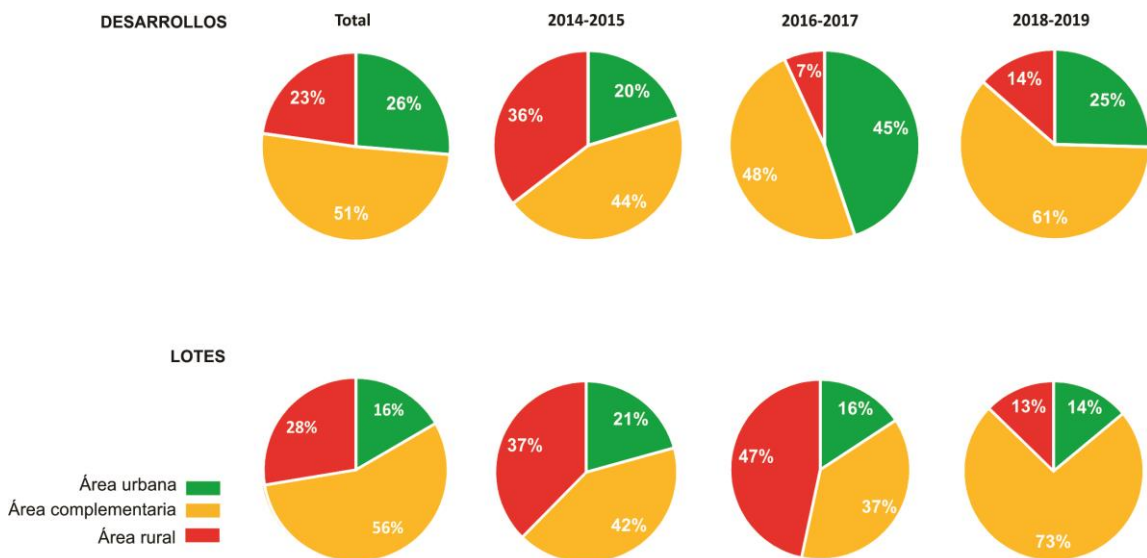


Fig. 20. Emplazamiento de desarrollos y lotes según área de ordenamiento territorial definidas por el decreto-ley 8.912 por período de implementación

Fuente: Base de datos PLS. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

Del relevamiento realizado²¹ surge que el 29% de los municipios, que presentaron proyectos a la Autoridad de Aplicación, tuvieron al menos un caso donde la evaluación técnica urbanística fue desfavorable. Los motivos principales de esto último se vincularon con las siguientes cuestiones: en los casos de proyectos que exigían ampliaciones urbanas, el no cumplimiento del criterio de adyacencia al área urbana; en los casos de loteos conveniados con el sector privado, la no aplicación del principio de participación municipal en la valorización inmobiliaria; y, en el

²¹ Relevamiento 29 municipios, LINTA-CIC (2019).

conjunto de las modalidades de actuación, la no aceptación del destino de vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente.

Más allá de los múltiples organismos intervinientes en el proceso administrativo del PLS (visto en el apartado 4), cabe resaltar que en la evaluación técnica-urbanística de los proyectos participaron tanto la Dirección de Acceso Justo al Hábitat (DPAJH) como la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT). Entre 2018 y 2019, la DPOUT dejó de tener participación en la evaluación de los proyectos del PLS; sin embargo, los datos aportados por esta Dirección Provincial también confirman las tendencias observadas anteriormente.

Como puede verse en la figura 21, en términos agregados, el 13% de los proyectos urbanísticos evaluados en el marco del PLS no recibieron aptitud urbanística (dicha proporción puede aumentar un punto más si se consideran las "aptitudes condicionadas"). Cabe mencionar que las evaluaciones desfavorables o la no aptitud urbanística tienen mayor peso en las áreas rurales que en las áreas urbanas. El porcentaje de no aptitud en el área rural (29%) es 2 veces mayor que en el área complementaria (13%) y 6 veces mayor que en el área urbana (5%).

Al comparar las dos modalidades de actuación predominantes, loteos municipales y loteos conveniados en tierra privada (fig. 21), los proyectos presentados por el sector privado (33%) poseen casi 11 veces menos probabilidad de aptitud que los loteos municipales (3%). Este aspecto se encuentra intrínsecamente ligado a la presentación de proyectos que no cumplen con el lineamiento de la ley 14.449 -vinculado con dar prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales- y, por el contrario, buscan "filtrar" desarrollos o productos urbanísticos dirigidos hacia otras finalidades. A modo de ejemplo, se registraron casos extremos de presentaciones asociadas a proyectos de urbanizaciones cerradas con la pretensión de obtener aprobación administrativa en el régimen del PLS.

Aunque del conjunto de las fuentes consultadas se verificó la existencia de presión inmobiliaria sobre el Programa, resulta interesante destacar que en línea con las mejoras en las condiciones de emplazamientos observadas (fig. 20) se registró un aumento en la tasa de evaluación técnica desfavorable y de la no aptitud entre el período 2014-2015 y el período 2016-2018 (fig. 21). Ello indica que el proceso de gestión del PLS dio lugar a aprendizajes que fortalecieron la evaluación técnica y urbanística de los proyectos, incrementándose la consistencia del Programa.

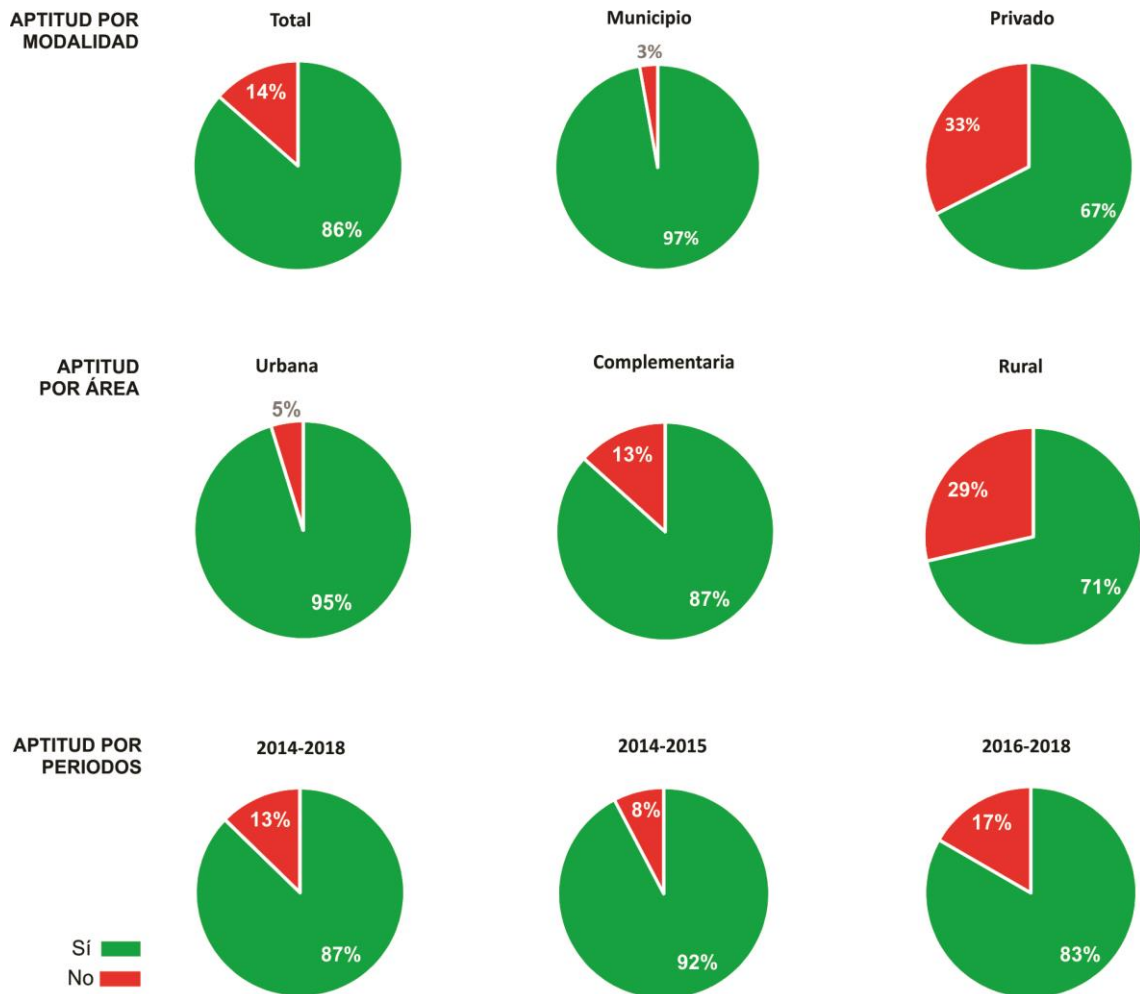


Fig. 21. Aptitud urbanística según áreas, modalidad y período de implementación

Fuente: elaboración propia en base a DPOUT, unidad de análisis 118 proyectos evaluados.

5.6 Difusión de la participación municipal en la valorización inmobiliaria

La ley 14.449 introdujo a la legislación urbanística provincial la figura de la Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria (PMVI). Aunque la política de recuperación de plusvalía urbana en los municipios de la provincia de Buenos Aires es aún muy limitada, el PLS ha comenzado a jugar un papel importante en la difusión e instalación del concepto de PMVI.

Ello se debe a que, bajo la modalidad de actuación de loteos conveniados en tierra privada, la Autoridad de Aplicación exige para su aprobación que el municipio aplique el PMVI como contrapartida de los beneficios que los propietarios o promotores reciben al subdividir la tierra a través del encuadre del PLS.

En este sentido, la Autoridad de Aplicación recomienda que los municipios absorban entre el 10 y el 30% de los lotes generados en el marco del PLS en concepto de PMVI. Ello se justifica en los siguientes hechos generadores: la asignación de indicadores urbanos a inmuebles emplazados en área complementaria o rural; el mejor aprovechamiento en términos de volumen o área

edificable de los inmuebles ubicados en áreas urbanas; y cualquier otra cuestión que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmuebles o la posibilidad de un uso más rentables.

Asimismo, cuando los municipios, además de conveniar con el privado, se involucran de modo directo mediante la figura del Consorcio Urbanístico²² en el proceso de urbanización aportando infraestructura, el PLS establece que dicha inversión en capital debe sumarse y computarse en unidades inmobiliarias complementarias al porcentaje establecido previamente.

Dentro del subuniverso de desarrollos urbanísticos que puede ser tipificado como loteos conveniados con el sector privado (loteos que se realizan en tierra de privados, empresas o particulares que no constituyen asociaciones sin fines de lucro) es posible reconocer al menos tres subcategorías de desarrollos, según el nivel de participación de los agentes públicos y privados en el aporte de capital para la construcción de la infraestructura:

- **desarrollos privados:** implican loteos donde el convenio establece que tanto la tierra como la infraestructura la aporta el sector privado, mientras que el sector público aporta gestión, normativa e indicadores urbanísticos;
- **desarrollos con aporte municipal parcial de infraestructura:** implican consorcios urbanísticos donde la tierra la aporta el actor privado pero la infraestructura la asume tanto el privado como el municipio; es decir, además de lo anterior, el municipio aporta al financiamiento de la obra;
- **desarrollos municipales en tierra de privados:** implican consorcios urbanísticos donde la tierra también es aportada por el actor privado pero a diferencia del caso anterior la infraestructura la asume totalmente el municipio.

En la figura 22 se registra que bajo esta modalidad de actuación del PLS los municipios absorbieron en términos agregados el 15% de los lotes generados en los loteos conveniados en tierra privada. Mientras que en los desarrollos privados puros esta proporción fue del 8%, en los desarrollos con aporte municipal parcial de infraestructura alcanzó el 11% y en los desarrollos municipales en tierra de privados el 34%.

Frente a los promedios generales de lotes absorbidos por los municipios, entre los convenios o consorcios aprobados en el período 2014-2015 y aquellos suscriptos en el período 2016-2017 y en el período 2018-2019 se constatan aprendizajes a nivel provincial y mejoras significativas en la capacidad de negociación municipal de la PMVI.

En el período 2014-2015, los municipios absorbieron en términos agregados un 4% de los lotes generados en los loteos conveniados en tierra privada versus el 32%-19% en los períodos 2016-2017 y 2018-2019, respectivamente; considerando los mismos períodos, en los desarrollos privados puros, esta proporción pasó del 1% al 15-12%, mientras que en el extremo de los desarrollos municipales en tierra de privados se pasó del 28% al 36-35% según período.

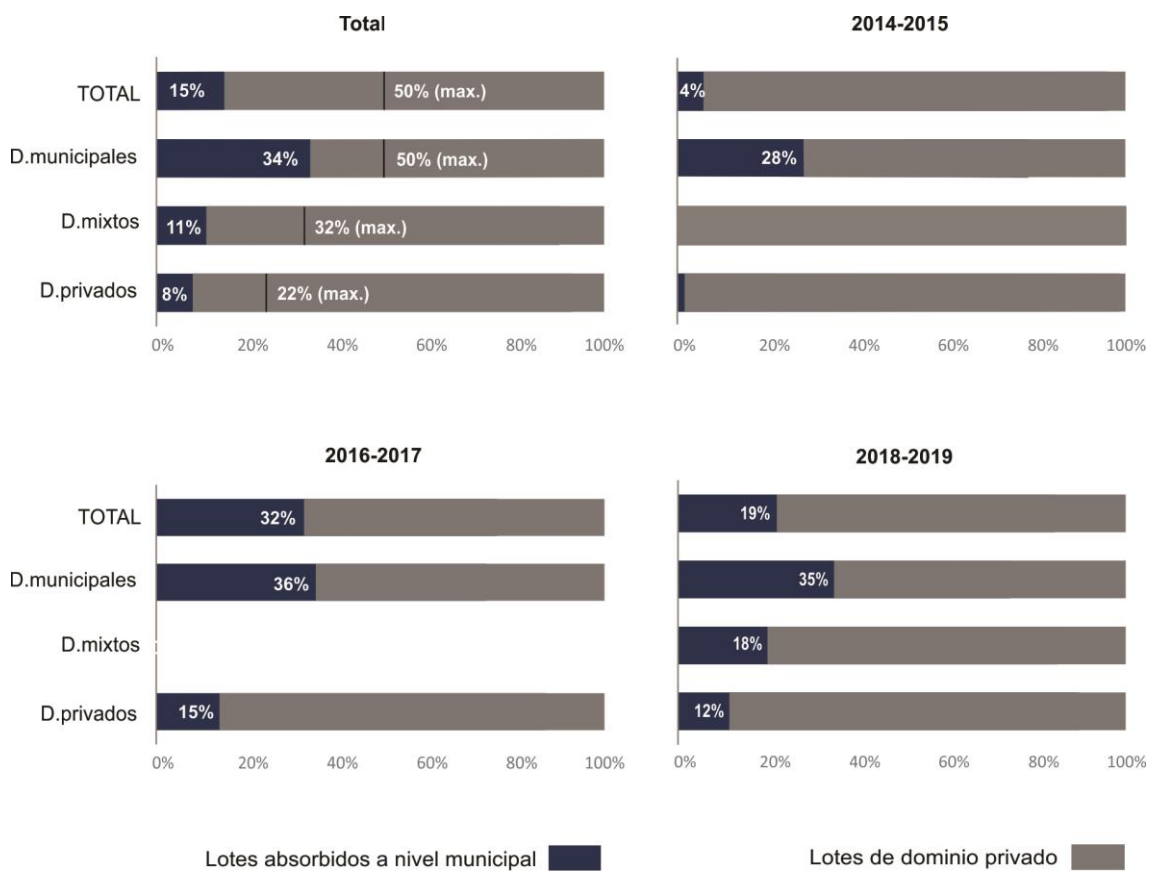
Aunque en el período 2018-2019 parece haberse producido un retroceso respecto el período 2016-2017 en la capacidad de negociación de la PMVI (fig. 22), resulta importante aclarar que el

²² Ver definición nota 8.

peso estadístico de los loteos conveniados en tierra privada en el período 2016-2017 fue muy escaso comparado con el período posterior, aspecto que incide en la tendencia de variación inter temporal del dato. Por otra parte, la fecha de firma de las resoluciones administrativas de aprobación de los proyectos es posterior a negociaciones realizadas con anticipación. Por último, a partir de las consultas realizadas acerca de la tendencia del 2018-2019 se vio afectada por uno pocos proyectos de gran porte “mal negociados” en términos del interés público, producto de las condiciones político-institucionales municipales y provinciales.

Fig. 22. Lotes absorbidos por participación municipal en la valorización inmobiliaria según perfil del desarrollador en los consorcios urbanístico por período de implementación

Fuente: Base de datos PLS. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.



Cabe señalar que frente a los promedios generales, los convenios negociados por municipios con mayor capacidad político-técnica se tradujeron en mejores resultados en la proporción de lotes urbanizados absorbidos en concepto de PMVI. En la subcategoría de desarrollos privados puros: frente al promedio del 8% de lotes urbanizados a ser transferidos al dominio municipal se registran acuerdos urbanísticos por el 22% de los lotes resultantes; en los desarrollos con aporte municipal parcial de infraestructura: frente al promedio del 11% se registran acuerdos urbanísticos por el 32% de los lotes resultantes; y en los desarrollos municipales en tierra de

privados: frente al promedio del 34% se registran acuerdos urbanísticos por el 50% de los lotes resultantes.

5.7 Impulso a los bancos municipales de suelo urbanizado

En el marco del PLS, la política de recuperación pública de plusvalías urbanas presenta ciertas limitaciones y desafíos, pero no menos cierto es que en muchos distritos ha contribuido a dinamizar los bancos municipales de tierra o suelo urbanizado. Los municipios que lograron realizar acuerdos público-privados y convenieron desarrollos en tierra privada lograron absorber en conjunto 1.477 lotes urbanizados²³ en concepto de PMVI. En algunos casos estos lotes fueron asignados a finalidades sociales o demandas prioritarias en términos de vivienda social, y en otros casos fueron enajenados a montos que permitieron capitalizar la valorización inmobiliaria para con ello afrontar o financiar nuevos desarrollos a nivel municipal.

Por otra parte, la Provincia ha contribuido a la identificación de tierra rústica sin desarrollar de dominio de los estados locales, como una estrategia para incentivar su movilización a través de desarrollos de loteos municipales. La afectación de este tipo de tierra al Programa, dio lugar al desarrollo de 7.907 lotes municipales,²⁴ los cuales pasaron a formar parte del flujo de oferta pública de suelo urbanizado a nivel provincial. De este modo, son varios los municipios que, además de avanzar en la PMVI, consolidaron su participación en el mercado de suelo urbano configurando segmentos de ofertas con precios por debajo de los precios de mercado.

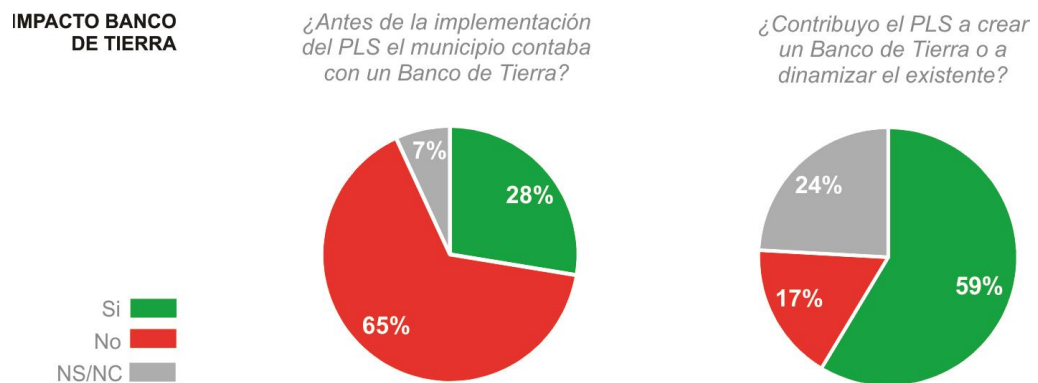


Fig. 23. Impacto del PLS en la creación o la dinamización de los bancos de tierra

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

A partir del relevamiento realizado, el 59% de los referentes percibe que el Programa contribuyó a desarrollar un banco municipal de tierra o bien a dinamizar el existente. En este sentido, en varias de las entrevistas se registró el impacto que el PLS tuvo en la necesidad de crear normativas para fijar criterios de funcionamiento de los bancos de tierra o bien actualizar parte de las normativas preexistentes. En algunos casos, los marcos institucionales previos no se preocupaban por cubrir costos o garantizar niveles de recupero que permitieran darle

²³ Según consultas realizadas a la Base de Datos del Programa de Lotes con Servicios a diciembre de 2019.

²⁴ Op. cit.

sostenibilidad a la política municipal de generación de suelo urbano mediante los loteos municipales. Frente a ello, varios municipios comenzaron a replantear los criterios previos de funcionamiento del banco de tierra.

Apéndice II. Ordenanza 087/2015 Banco Municipal de Tierras (Salto)

ARTÍCULO 1º: En adhesión a los postulados y lineamientos de la Ley Provincial Nº 14449, créase el BANCO MUNICIPAL DE TIERRAS, que se regirá por las previsiones de la presente ordenanza.

ARTÍCULO 2º: Los inmuebles de titularidad de la Municipalidad existentes a la fecha de la presente, y todos aquellos que por cualquier título se adquieran, con destinos a desarrollo urbano y planes de vivienda familiares, integran el Banco de Tierras Municipales. El departamento Ejecutivo deberá individualizar los inmuebles que, a la fecha de la sanción de la presente, se encuentren afectados a los fines de la presente.

ARTÍCULO 3º: Los fondos que se obtengan de la enajenación de las tierras incorporadas a la presente serán de afectación específica con destino a obras de infraestructura para desarrollos urbanísticos, adquisición de inmuebles con destino al Banco Municipal de Tierras y/o al pago de deuda contraídas a tal efecto. Al efecto del depósito de las sumas provenientes de la venta de lotes y cobro de infraestructura se habilitará la cuenta Municipal Nº 37/6, del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 4º: Los inmuebles incorporados al Banco Municipal de Tierras deberán ser destinados exclusivamente, a la construcción de viviendas familiares únicas de ocupación efectiva y permanente, exceptuándose áreas específicas de equipamiento urbano (comercio, cultura, educación, deportes, etc.), según proyecto de planeamiento de la ciudad, y serán promovidas por:

I- Programas de Viviendas Sociales Nacionales, Provinciales o Municipales, con presencia a todo otro.

II- Cuando no afecten la implementación de planes previstos en "I", programas impulsados por iniciativa privada:

a.- Con planes financiados por Bancos Oficiales.

b.- Proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat.

c.- Puestos en venta privada mediante oferta pública, en las condiciones establecidas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (art. 159 inc. f). Cuando se disponga venta particular mediante Oferta Pública, deberá hacerse efectiva una reserva de lotes igual al VEINTE POR CIENTO (20%) colindante del total de los ofrecidos en venta, con destino a viviendas sociales municipales; tal reserva podrá hacerse dentro del mismo inmueble, cuando las dimensiones de los lotes lo permita o en otros incorporados al Banco Municipal de Tierras.

La precedente enumeración establece preferencia en la adjudicación. En ningún caso los lotes que integran el Banco podrán ser otorgados en comodato.

ARTÍCULO 5º: Cuando la superficie de los inmuebles lo permita, el Departamento Ejecutivo procederá a su loteo, adecuando sus medidas y superficies a las Leyes 8.912 o 14.449, según corresponda. Exceptuando de ello a emprendimientos públicos, los que podrán ser declarados U.E. (Urbanizaciones Especiales). Deberá asegurarse, en todos los casos, el acceso de los lotes a la infraestructura básica de servicios que presta la Municipalidad de Salto y la Cooperativa de Electricidad de Salto (Artículo 23 y 24 Ley 14.449).

ARTÍCULO 6º: Los aspirantes a adjudicatarios deberán reunir las siguientes condiciones:

I) Tener entre 18 y 65 años de edad;

II) Constituir grupo familiar;

a) MATRIMONIALES: Deberán acreditarlo con certificado de matrimonio;

b) CONSENSUALES: Resultarán ser aquellas relaciones convivenciales estables y continuadas durante un lapso mínimo de dos (2) años al momento de la solicitud, lo que deberá acreditarse mediante información sumaria y certificado de nacimiento del o de los hijos;

III) Personas solas con hijos menores de dieciséis (16) años y/o discapacitados mayores legalmente a cargo, acreditando tales circunstancias con la documentación pertinente;

IV) Personas solas. La precedente enumeración constituye orden de prioridad para la adjudicación. Deberán acreditar los siguientes extremos:

a) Residencia cinco (5) años en el partido de Salto;

b) Ingresos mínimos comprobables, acordes a la obligación de pago, para los casos de venta en cuotas. Se contabilizarán todos los ingresos del grupo familiar conviviente. Los trabajadores en relación de dependencia deberán tener una antigüedad laboral mínima de dos (2) años, y justificar dichos ingresos mediante la presentación de los últimos doce (12) recibos de sueldo.

Quienes revistan en condición de monotributistas o autónomas deberán acompañar declaración jurada de ingresos ante ARBA correspondiente al año.

c) No ser titulares y/o poseedores a título de dueño de inmuebles como así tampoco adjudicatarios de ningún plan de viviendas. En todos los casos el Departamento Ejecutivo ordenará encuesta socio-económica a través de la repartición pertinente.

ARTÍCULO 7º- Para cada programa de construcción de viviendas se formará un padrón en el que se incluirá la nómina de los que se encuentren registrados en la Secretaría de Planeamiento de Políticas Sociales en condiciones de acceder, adicionándoles los nuevos interesados. El departamento Ejecutivo deberá dar amplia difusión, en la forma que tenga por más efectiva, al proyecto en curso.

ARTÍCULO 8º- Para establecer el valor de la venta de los lotes se tomará en consideración la tasación que emita el Tribunal Municipal. No obstante, para los supuestos contemplados en el art. 4to, inc. "I" y "II. a)" el valor de venta será el que establezcan los Organismos Nacionales y/o Provinciales de Vivienda, o la que asignen las entidades financieras como componentes del crédito. En estos supuestos, el recupero del valor tierra se ajustará a los que dispongan los Organismos Oficiales y las instituciones Bancarias crediticias.

ARTÍCULO 9º- En los supuestos previstos en el art. 4to Inc. II, a) y b), el adjudicatario deberá integrar el 30 % (treinta por ciento) del precio a la firma del boleto, completándose el saldo pactado al momento de la escrituración, momento en que se otorgará la posesión. En los casos que se conceda plan de pagos, el pago del saldo no podrá exceder de las 48 cuotas. La deuda se financiará por el sistema francés, con tasa igual a la que pague el Banco de la Provincia de Buenos Aires en el sistema de Plazo Fijo Digital. El departamento Ejecutivo podrá exigir, en todos los casos, la constitución de garantía real.

ARTÍCULO 10º - El costo proporcional de la infraestructura básica para la prestación de los servicios esenciales deberá abonarlo el adjudicatario en la forma que establezca el Departamento Ejecutivo. En caso de otorgarse facilidades, el plan no podrá exceder de 24 cuotas.- Para ello el Departamento Ejecutivo deberá tomar especialmente en cuenta la capacidad de financiación de los fondos efectivos y disponibles del Banco Municipal de Tierras.

ARTÍCULO 11º - Las escrituraciones pasarán ante la Escribanía General de Gobierno en el marco de lo normado por la ley Nº 10.830. Quedarán a cargo del adjudicatario los gastos que genere la escrituración en las proporciones de ley, y en su caso, la constitución de mutuo hipotecario, en los casos exceptuados del párrafo precedente.

Los gastos que se generen como consecuencia de lo establecido en la presente (impuestos, tasas, escrituración, hipoteca, etc.) serán a cargo de los adjudicatarios sin perjuicio de aquellas personas que opten y encuadren dentro de los requisitos para hacerlo por ante la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el marco de lo normado por la ley Nº 10.830.

ARTÍCULO 12º - El adjudicatario quedará obligado a mantener la titularidad dominial y la ocupación en forma efectiva y permanente de la vivienda por sí y/o su grupo familiar, por un término mínimo de DIEZ (10) AÑOS. La

prohibición y su sanción DEBERÁ incorporarse al texto del contrato como convención de partes, y con sustento en el objetivo social que inspira el sistema. En la escritura traslativa de dominio el Notario interviniente DEBERÁ hacer constar la prohibición de transmisión del dominio por el término que corresponda.

ARTÍCULO 13º - El incumplimiento de la obligación contenida en el artículo Nº 12 producirá la rescisión del contrato de pleno derecho. El o los incumplidores deberán restituir el inmueble al Municipio o al Organismo que corresponda, libre de ocupación y/u ocupantes. A todo evento, los ocupantes que carezcan de calidad de adjudicatarios serán considerados intrusos, y en consecuencia sujetos a las disposiciones civiles y/o penales. Las sumas que hubiesen integrado los adjudicatarios se imputarán en tal caso, a compensación por ocupación de la vivienda. Accesoriamente, quien hubiese revestido calidad de adjudicatario, y sancionado con rescisión de contrato, quedará inhabilitado para integrar listas de futuras adjudicaciones.

ARTÍCULO 14º - La Secretaría de Obras Públicas tomará intervención promiscua en todo cuanto sea de su área de incumbencia, y en especial, en cada Plan de Viviendas que se proyecte:

- a) Tramitando modificación en las áreas de afectación del suelo,
- b) Emitiendo opinión en cuanto a aptitudes de inmuebles de terceros a incorporar al sistema;
- c) Parcelamiento de los incorporados;
- d) Reserva para espacios verdes, construcción de lugares de uso común para actividades cívicas, sociales y/o culturales y sector comercial;
- e) Evaluación de plazos y costos en la construcción de infraestructura.

La presente enumeración de facultades es al solo efecto enunciativo, con lo cual la dependencia deberá llevar adelante todas las acciones necesarias para dar cumplimiento con el contenido en la Ley Nº 14.449.

ARTÍCULO 15º - Comuníquese al Departamento Ejecutivo a sus efectos; insértese copia en el Registro Oficial y Digesto, cumplido, archívese.

5.8 Nivel de avance de obra y progresividad en la infraestructura

La aprobación administrativa de los proyectos de subdivisión y desarrollo urbanístico no se traduce automáticamente en la materialización de los barrios. Esto, sumado al principio de progresividad en la construcción de la infraestructura y la posibilidad de la comercialización con las parcelas resultantes con escritura traslativa de dominio (antes de la finalización de las obras), genera un gran desafío a nivel provincial y municipal en términos del seguimiento del proceso de urbanización y el control de la dinámica de comercialización.

Como se describió en el apartado 4, una vez que los planos de mensura son visados por la Autoridad de Aplicación y afectados al régimen del PLS, los mismos deben ser aprobados y registrados en la Subgerencia de Mensura de Tierra (ARBA). Luego que son registrados formalmente comienza a correr el plazo de 24 meses para materializar las obras de infraestructura.

En tal sentido, es posible observar que del subuniverso de desarrollos analizados en el período 2014-2019, el 41% posee planos registrados y el 51% la infraestructura finalizada o con alto grado de avance (fig. 24). Al comparar la modalidad de loteos municipales con loteos conveniados en tierra privada, el nivel de registración de planos alcanza el 48% en el caso de los municipios e, idéntico porcentaje, ostenta la infraestructura finalizada o con alto grado de

avance; mientras que en el caso de los loteos privados, la registración de planos alcanza 35% y el 52% presenta la infraestructura finalizada o con alto grado de avance.

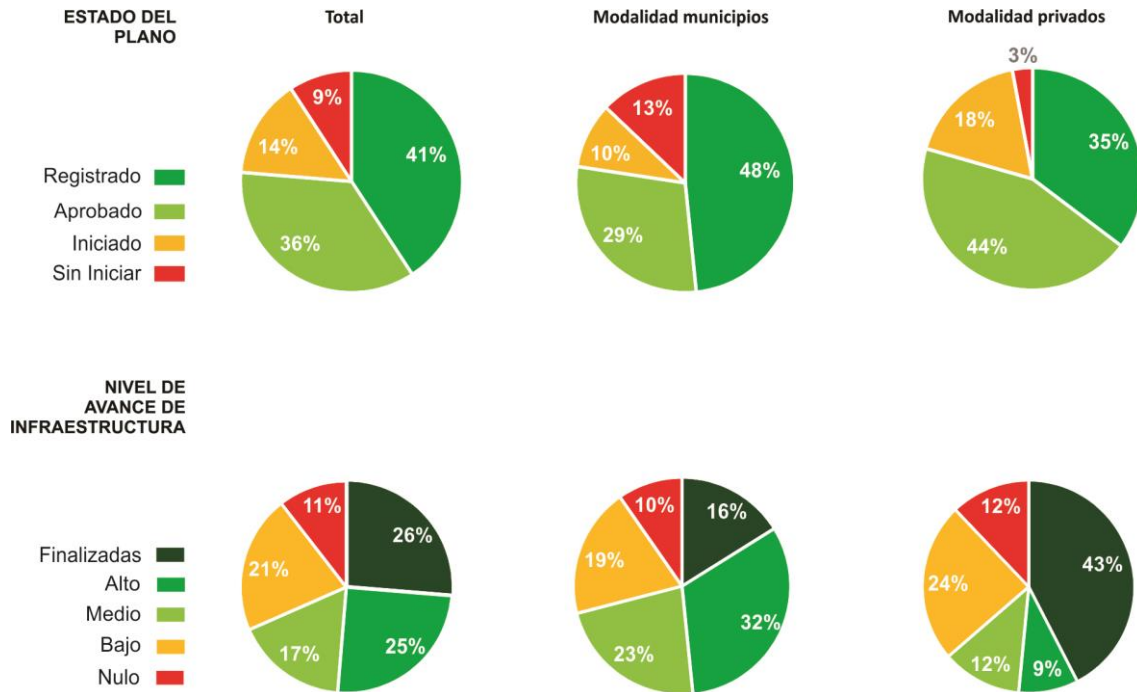


Fig. 24. Estado del plano y nivel de avance de obras según modalidad

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

El coeficiente de relación entre planos registrados e infraestructura finalizada es 4 veces mayor en los loteos conveniados con privados que en los loteos municipales. Cuando se comparan planos registrados y aprobados e infraestructura finalizada, o con alto nivel de avance, las diferencias entre los loteos privados y los loteos municipales no son tan marcadas. Sin embargo, en el caso de los loteos de particulares o privados se registra un mayor porcentaje de desarrollos con nivel de avance nulo o bajo (fig. 24).

De ello se desprende que los niveles de avance de obras y materialización de la infraestructura son mayores en el caso de los loteos privados que en los loteos municipales. Pero al mismo tiempo hay mayor nivel de demora en el inicio de las obras en los loteos privados, aspecto que (como se verá luego) se traduce en mayores incumplimientos de los plazos de obras previstos (ver abajo fig. 25 y 26).

Por otra parte, al analizar la evolución del estado de los planos y del avance de las obras de infraestructura por períodos de implementación (fig. 25) se puede deducir dos tendencias.

La progresiva registración de los planos que muestra el avance en el proceso de implementación en la etapa inicial, luego de la resolución de la Autoridad de Aplicación del PLS. No obstante, el 16% de los proyectos en el período 2014-2015 con resolución administrativa no presentaron

planos a la entidad competente (ARBA), o bien iniciaron la tramitación del plano sin haberse materializado (a fines de 2019) la aprobación o registración del mismo. Dicha tasa aumenta al 28% en el período 2016-2017. Esto constituye un elemento a evaluar en términos de proyectos que quedaron paralizados o muestran demoras significativas en los tiempos de tramitación en su fase inicial.

La relación entre la etapa de registración del plano y el alto grado de avance de las obras o finalización de la misma, muestra en el período 2014-2015 peores resultados (o coeficientes de relación) que en el periodo 2016-2017. Esto probablemente se deba a los aprendizajes que los operadores provinciales y municipales realizaron conforme se asentó el Programa, en particular, en lo referido a la programación de las obras, los compromisos de los plazos y las garantías pautadas.

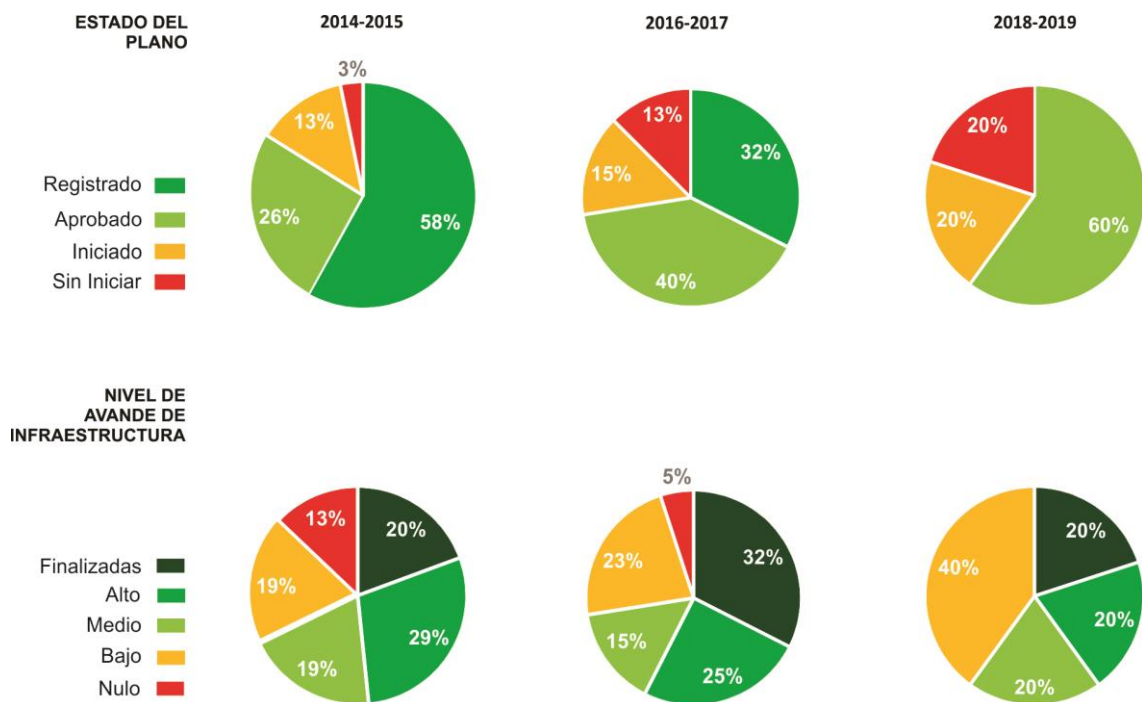


Fig. 25. Estado del plano y nivel de avance de obra según período

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

Al considerar que los niveles de avance de las obras pueden ser variables según la escala de los desarrollos y la etapabilidad de los proyectos, resulta de utilidad indagar por el nivel de cumplimiento de los plazos de obras previstos en los acuerdos realizados (fig. 26). De allí surge como dato que el 69% de los desarrollos urbanísticos cumplieron con los plazos y no registran demoras. Mientras tanto, en un 10% de los casos aún no vencieron los plazos, pero se están registrando retrasos en la concreción de las obras y en un 21% no se cumplieron los plazos de obra.

De las entrevistas realizadas, las demoras e incumplimientos en términos generales se explican por la dinámica inflacionaria y las dificultades que tuvieron los municipios para prever esos escenarios. Al mismo tiempo, son escasos los esfuerzos a nivel provincial al momento de realizar un seguimiento del devenir de los desarrollos urbanísticos.

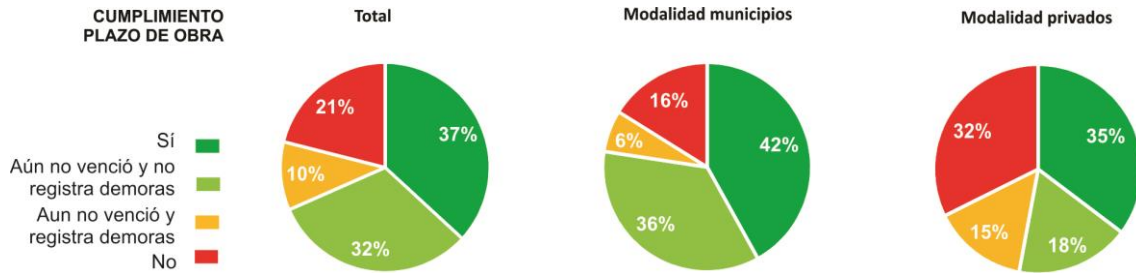


Fig. 26. Cumplimiento de los plazos de obra según modalidades principales

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

El hecho de que los loteos conveniados con el sector privado dupliquen el nivel de incumplimiento de los plazos de obras respecto a los loteos municipales (32% versus 16%) y estén por encima del doble en cuanto a las demoras (15% versus 6%), enciende una luz de alarma para intensificar los niveles de control y fiscalización de modo de evitar los riesgos antes señalados, ya que en términos agregados el 47% de los loteos conveniados en tierra privada presentan cierto grado de incumplimiento en este aspecto (fig. 26).

En algunos municipios esta realidad ha llevado a la actualización de los convenios, renegociando los términos de referencia acordados entre las partes, estableciéndose nuevos plazos, etc. Sin embargo, en ciertos casos, el devenir de estos convenios urbanísticos constituye una verdadera incógnita.

5.9 Comercialización, materialización constructiva y ocupación parcelaria

El avance en la comercialización o adjudicación de los lotes, el inicio del proceso constructivo y el poblamiento de los barrios, son otros de los indicadores que permiten evaluar el nivel de materialización de estas urbanizaciones. Al mismo tiempo, permiten registrar las demoras o dificultades en otras etapas de la implementación del PLS.

En tal sentido, en el plano de la adjudicación o venta no parecen registrarse brechas significativas, pero se arrastra el efecto de los inconvenientes previos, en particular las dificultades en la materialización de las obras. De hecho, la proporción de desarrollos urbanísticos donde no se avanzó en la adjudicación y pre-adjudicación²⁵ o en la venta y pre-

²⁵ Se utiliza la denominación de adjudicación o pre-adjudicación dado que en los casos de los loteos municipales, o en los lotes transferidos a los municipios por el promotor privado en concepto de participación municipal en la valorización inmobiliaria, no siempre los lotes son comercializados sino que pueden ser asignados por otros mecanismos públicos.

venta es, prácticamente, coincidente con el bajo o nulo nivel de cobertura de la infraestructura y con el incumplimiento o la demora en los plazos de ejecución de obras programadas.

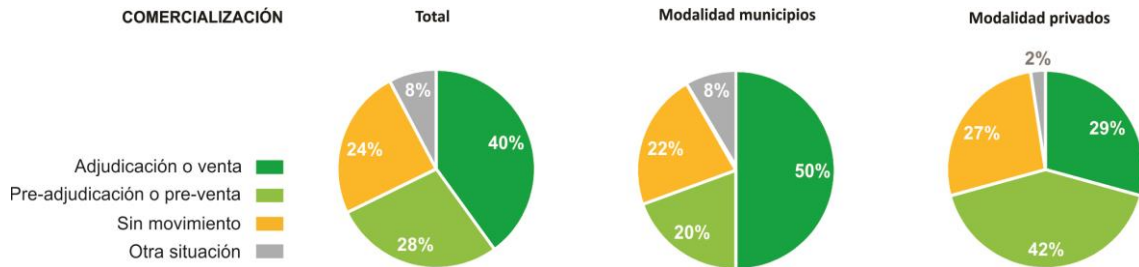


Fig. 27. Nivel de comercialización de los desarrollos según modalidad

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urb.

De la figura 27, surge que el 68% de los desarrollos avanzó (aunque sea en términos parciales) en procesos de adjudicación y venta o pre-adjudicación y pre-venta. No obstante, los loteos en tierra municipal y los loteos en tierra privada muestran contrastes. A nivel metodológico, cabe aclarar, que un mismo loteo (en particular los desarrollados en tierra privada) puede combinar múltiples situaciones en los niveles de comercialización, producto de la etapabilización de la obra, la combinación de ofertantes (privado y municipal) y las modalidades de asignación de los lotes.

En los loteos conveniados con el sector privado se evidencia una estrategia de pre-venta o pre-adjudicación funcional a la reducción del costo de financiamiento de la infraestructura. De modo coincidente a lo registrado en las entrevistas, los municipios suelen ser más reticentes a habilitar la pre-adjudicación o la pre-venta como una forma de financiamiento de los desarrollos urbanísticos.

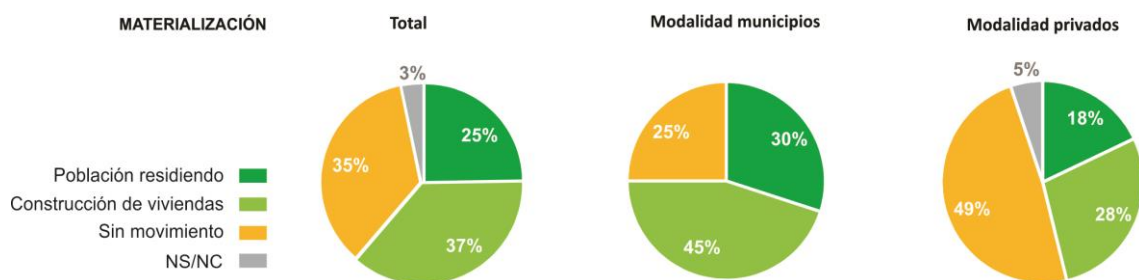


Fig. 28. Nivel de materialización de los desarrollos según modalidad

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

Aproximadamente, dos tercios de los desarrollos urbanísticos muestran cierto grado de materialización con avances en la materialización constructiva (37%) y, en menor proporción, población residiendo (25%); mientras que en el otro tercio aún no se verifican movimientos a

nivel de la ocupación parcelaria (fig. 28). Respecto a este punto a nivel metodológico resulta importante aclarar que sólo 5 de los 76 desarrollos analizados tuvieron resolución administrativa en 2018-2019.

En los loteos municipales el nivel de ocupación parcelaria, el avance en el proceso constructivo e incluso la residencia se encuentra más extendida que en los loteos convenidos en tierra privada (fig. 28 y fig. 29). Esto se debe a que una mayor proporción del suelo generado a través de los desarrollos municipales se dirige a un sector de demanda más urgido y, en algunos casos, articulados con otros mecanismo de financiamiento para la construcción de la vivienda.

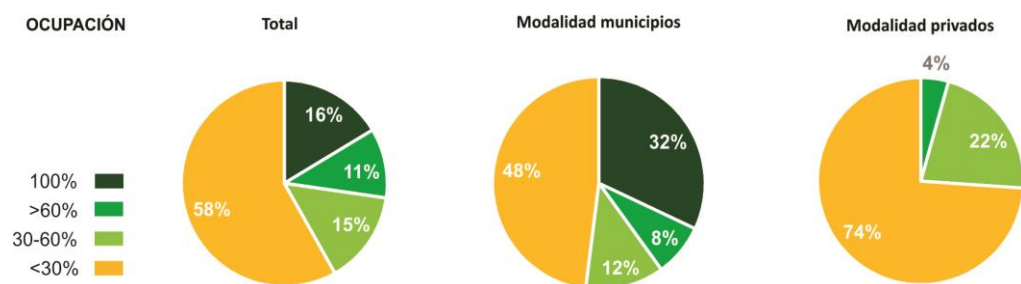


Fig. 29. Nivel de ocupación de los desarrollos según modalidad

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

En contraposición a lo anterior, el flujo de oferta que administra el sector privado, se comercializa más rápido pero no se traduce con la misma celeridad en la ocupación del suelo, en la construcción de la vivienda o en la residencia. En este punto, es importante distinguir si se trata sólo de una diferenciación de los segmentos de demanda o ello se combina con estrategias de administración de la escasez con el objetivo de obtener mayores beneficios por parte del promotor urbano.

Por otra parte, al analizar el conjunto de los indicadores de comercialización y/o adjudicación, materialización constructiva, nivel de ocupación y residencias para cada uno de los períodos de implementación la evolución muestra una tendencia lógica vinculada a la consolidación y el mayor grado de materialización del proceso de urbanización en los desarrollos más antiguos.

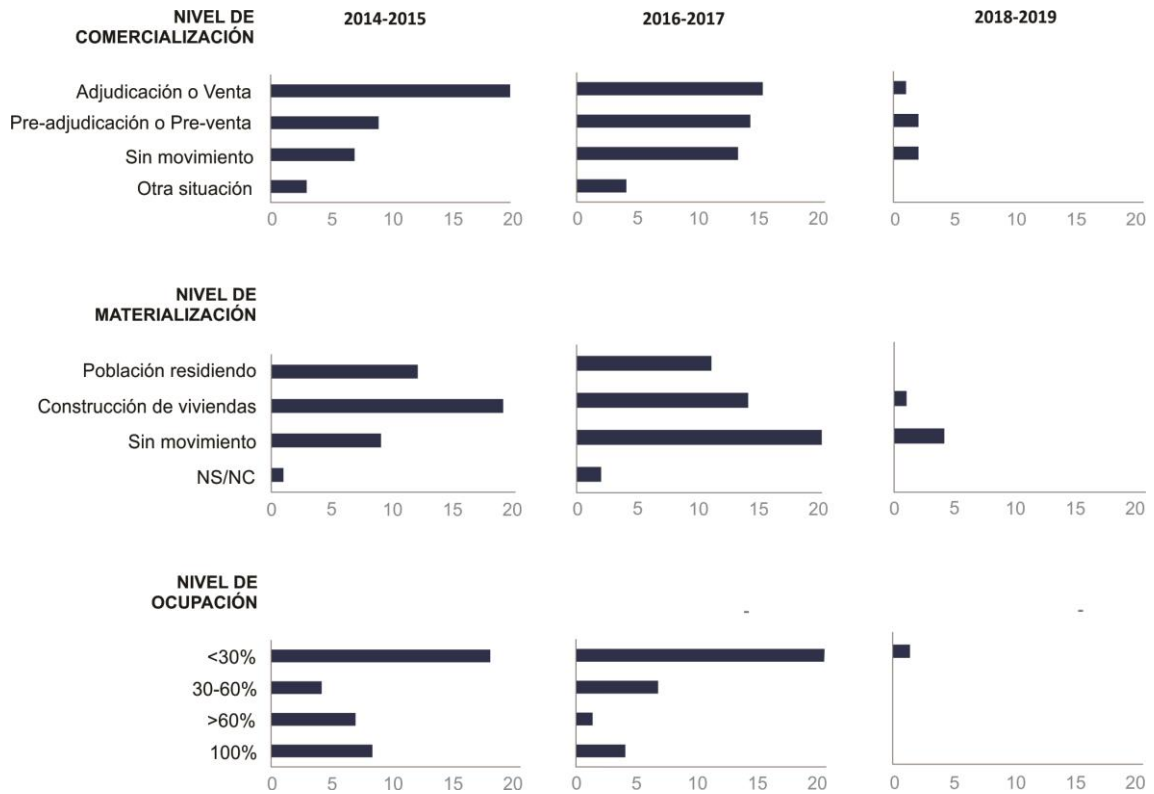


Fig. 30. Comercialización, materialización y ocupación según período

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

5.10 Perfil de la población destinataria y orientación del flujo de oferta

La orientación del suelo urbano generado es una dimensión crucial dado que el PLS busca, por medio de la oferta pública y privada, atender la demanda de sectores de nivel de ingreso bajo y medio que no logran acceder al suelo urbanizado mediante otros mecanismos.

El conjunto de incentivos urbanísticos y las facilidades que el Programa brinda, tienen como propósito aumentar el volumen de oferta para incidir en la reducción de los precios y, en paralelo, direccionar la oferta a sectores de demanda de vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente, como ya se expresó. Pero este criterio de regulación y segmentación del flujo de oferta no ha sido constante y se fue consolidando conforme avanzó el proceso de implementación.

En este sentido, el primer dato a destacar es que el 84% de los desarrollos aprobados entre 2014-2019 constan con la anotación de restricción de destino a vivienda única en el plano de subdivisión. Mientras que en el período 2014-2015 sólo el 73% de los planos contaban con dicha restricción en el período 2018-2019 se constata un incremento al 93%.

El análisis de la orientación de la oferta de los desarrollos en base a lo percibido y declarado por los operadores municipales (fig. 31), muestra que el Programa tienden a dirigirse hacia familias de sectores de nivel socioeconómico medio bajo (46%) y medio (40%) y, en menor proporción,

el suelo urbanizado alcanza a los sectores bajos (9%) y medios altos (5%). En paralelo, cabe destacar que para la gran mayoría de los referentes municipales consultados, el destino de los lotes resulta consistente con la orientación planificada.

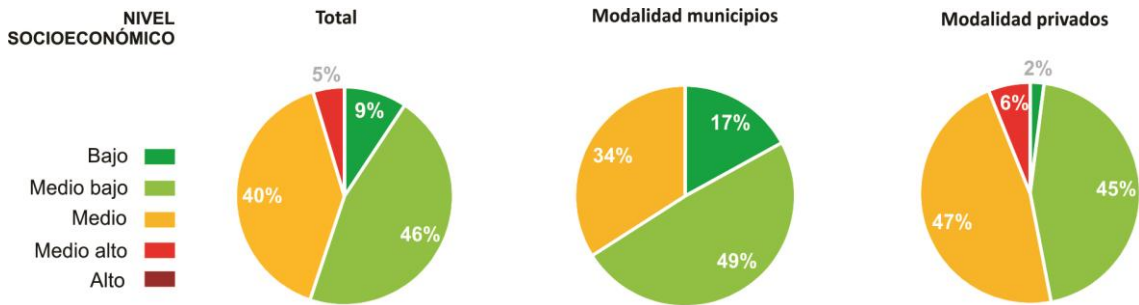


Fig. 31. Nivel socioeconómico al que se orienta la oferta según modalidad

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

Aunque frecuentemente los loteos combinan sectores de distinto nivel socioeconómico y el instrumento de relevamiento no permitió captar la composición social a nivel parcelario o intra-loteo, el PLS tuvo restricciones para lograr cobertura en los sectores más vulnerables. Por otra parte, se infiere que el PLS registra ciertas distorsiones ya que la oferta alcanza a sectores medios altos que *a priori* se supone no tendrían dificultades para acceder al suelo urbanizado por los mecanismos mercantiles clásicos.

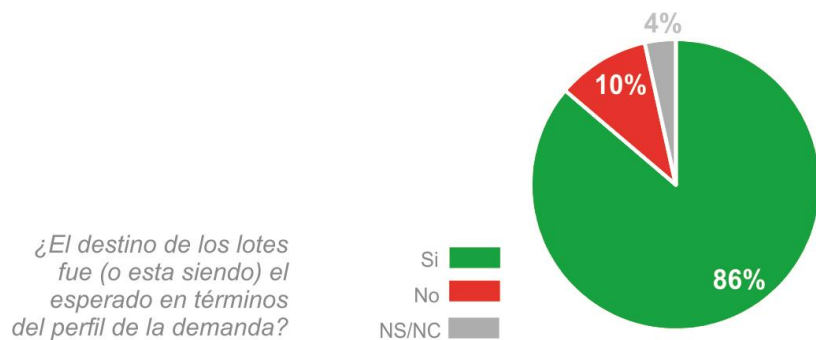
Al comparar los loteos municipales con los loteos conveniados con privados se observa una segmentación de los flujos de oferta (fig. 31). La gravitación de la oferta pública se encuentra en los sectores medios bajos seguidos por los sectores medios, persistiendo la restricción para llegar a los sectores bajos. Los mecanismos de asignación no mercantil del sector público (venta subsidiada) aumenta mínimamente la participación de los sectores de nivel socioeconómico bajo en los loteos municipales. Mientras que en los desarrollos donde el sector privado controla la oferta la gravitación de la orientación se encuentra en los sectores medios, seguidos por los sectores medios bajos y, en menor proporción, por los sectores medios altos.

Un estudio pormenorizado de la orientación de la oferta y el perfil de la demanda requeriría explorar otras fuentes de información; sin embargo, cabe destacar que la aproximación realizada mediante la encuesta a los referentes municipales es convergente con las entrevistas en profundidad. En este sentido, el relevamiento muestra que sólo el 10% de los referentes municipales percibe que el destino de los lotes generados en sus municipios no fue (o no está siendo) el esperado o proyectado en el diseño de la política municipal (fig. 32). Más allá del posible nivel de subregistro, diversos referentes dan cuenta de las restricciones por alcanzar a los sectores más vulnerables y la vocación de involucrar a sectores medios en la demandas de los desarrollos urbanísticos por distintos motivos.

En los loteos municipales surge como preocupación garantizar mínimamente la sustentabilidad financiera de las operaciones urbanas, motivo por el cual el involucramiento de sectores medios o con cierta solvencia se vuelve necesario para algunos funcionarios. Al mismo tiempo, para lograr ciertos niveles de consolidación barrial en el corto plazo surge, en algunos municipios, la estrategia de priorizar en el direccionamiento inicial de los lotes a los sectores con cierta capacidad económica para autoconstruir o construir por encargo. Se busca evitar así la ociosidad de los lotes en el mediano plazo calculando el riesgo potencial y el impacto que ello podría tener en la evaluación de la propia política pública.

Fig. 32. Destino u orientación de los lotes con servicios generados

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidades de análisis 29 municipios.



En el caso de los loteos conveniados en tierra privada, la orientación que muestra el flujo de oferta sin duda se vincula con la vocación de maximizar los niveles de ganancia de las operaciones urbanas. Al mismo tiempo, la vocación municipal por establecer precios tope al flujo de oferta privada fue limitada y en los casos en los cuales se estableció, el seguimiento continuo se tornó difícil frente a otras demandas de la agenda municipal.

La evolución de la orientación de la oferta por nivel socioeconómico permite observar la dinámica que el Programa fue logrando con el correr del tiempo y la cristalización de ciertos criterios de trabajo entre los niveles de gobierno respecto al perfil social del Programa.

En un primer momento (2014-2015) y en respuesta al impulso del Pro.Cre.Ar. el PLS se orientó más hacia los sectores de nivel socioeconómico medio. Luego (2016-2017) amplió la base de cobertura en términos de los estratos socioeconómicos alcanzados, pero continuó gravitando en los sectores medios. Por último, el Programa parecería estar entrando en una fase (2018-2019) donde el mayor peso de la oferta se estaría direccionando a los sectores de nivel socioeconómico medio bajo (fig. 33).

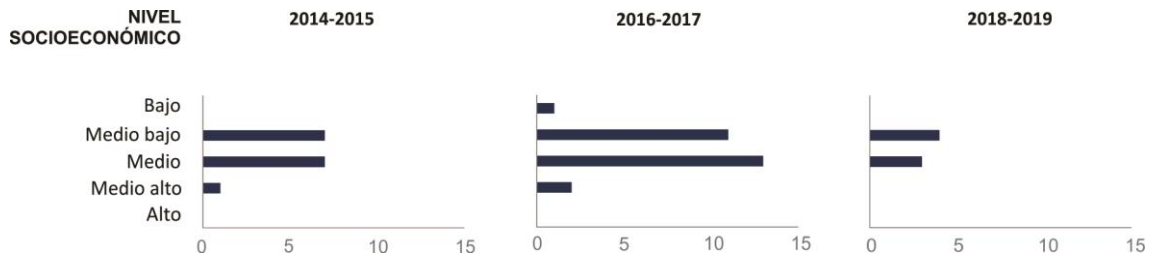


Fig. 33. Nivel socioeconómico al que se orienta la oferta según período

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urbanísticos.

Resulta necesario profundizar el análisis anterior, ya que la cantidad de desarrollos relevado por el LINTA en el período 2018-2019 son escasos y falta evidencia empírica para corroborar este cambio de tendencia.

Sin embargo, cierto grado de ajuste en el perfil de las familias destinatarias resulta ser una hipótesis plausible, ya que el conjunto de los entrevistados coinciden en que en las primeras etapas de ejecución el PLS estuvo fuertemente tensionado por la demanda agregada inducida por los créditos del Pro.Cre.Ar., aprendizajes y mayores niveles de discrecionalidad. Al mismo tiempo, los primeros años de implementación dieron lugar a procesos de fortalecimiento de las capacidades estatales que minimizaron las distorsiones en la orientación de Programa: mejoramiento progresivo del procedimiento de gestión, mejoras en las evaluaciones técnicas, consolidación de acuerdos y ajuste de la metodología de trabajos entre los distintos actores.

5.11 Regulación del mercado y segmentación de la oferta

Una de las novedades que aporta el PLS es, en línea con algunos otros antecedentes provinciales, apostar a consolidar un segmento de la oferta de suelo urbanizado con destino a la vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente. A nivel provincial el 29% de los hogares no son propietarios de la vivienda y del terreno donde habitan,²⁶ motivo por el cual la creación de un nuevo régimen urbanístico y de subdivisión que priorice este segmento de demanda no es un dato menor, ya que -considerando a sectores solventes e insolventes- representa a 1,4 millones de hogares.

En tal sentido, una potencialidad del PLS es regular el mercado a través de la reasignación urbanística de incentivos públicos, ya que el Programa habilita la apropiación de mayores beneficios en términos de valorización inmobiliaria sólo a quienes asumen mayores cargas de urbanización, por ejemplo: condicionando la orientación de la oferta a la vivienda única (sectores no propietarios de otros inmuebles) e intentando fijar precios de referencia para la venta del suelo urbanizado.

Aunque este criterio de regulación y segmentación del flujo de oferta no ha sido constante y fue discutido por los operadores del Programa, se constata que en términos agregados el 84% de

²⁶ Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 2010).

los planos de subdivisión registran restricción a la transmisión del dominio a vivienda única.²⁷ Dicho en otros términos, se verifica un destino específico en los lotes comercializados tanto por el sector público como privado en el marco del PLS.

Por otra parte, aunque la materialización efectiva de este destino depende posteriormente de los controles y la calidad propia del proceso de escrituración de los inmuebles, la *restricción de vivienda única* acarrea como efectos complementarios: el desaliento de la presión inmobiliaria que sufre el Programa mediante la presentación de determinados tipo de proyectos por parte de los promotores privados que buscan dirigir la oferta a otros sectores sociales.

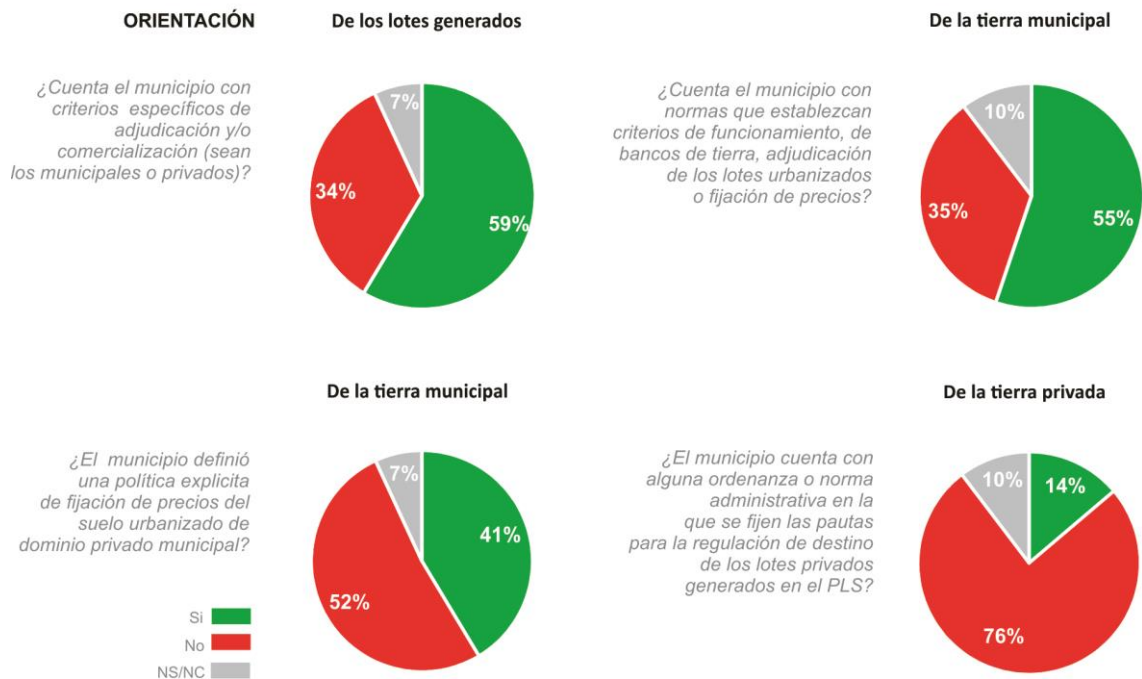


Fig. 34. Orientación de la oferta pública y privada de los lotes y nivel de regulación-segmentación del mercado de suelo urbanizado por PLS

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

La *restricción de vivienda única* es un criterio de alcance general pero a nivel municipal se observan heterogeneidades. Al indagar en la vocación de los gobiernos locales por regular el mercado de suelo urbano e institucionalizar este u otros mecanismos más complejos y efectivos para orientar el flujo de oferta privada, la evidencia recopilada muestra diferencias significativas entre los municipios y baja predisposición a regulatoria en términos urbanísticos.

En algunos casos la apropiación del PLS a nivel local se vincula con una política municipal de regulación del mercado de suelo, mientras que en otros casos el PLS es percibido como un encuadre de subdivisión más, sin vocación de regular el flujo de oferta privada del suelo urbano.

²⁷ Según consultas realizadas a la Base de Datos del Programa de Lotes con Servicios a diciembre de 2019.

Más aún, en algunos municipios prevalece un fuerte desacuerdo con que el PLS pretenda regular el destino de la oferta privada.

Así por ejemplo, al indagar en los municipios la existencia de criterios de adjudicación y/o comercialización de los lotes generados (fig. 34), el 59% reconoce contar con criterios específicos para el conjunto de la oferta pública y privada. El porcentaje es del 55% al consultar por normas institucionales que regulen la orientación de la oferta de tierra municipal o pública, mientras que el 41% de los municipios reconoce tener una política explícita de fijación de precios de la oferta municipal de suelo. En contraposición, sólo el 14% de los municipios cuenta con alguna ordenanza o norma que establezca pautas de regulación del destino de la oferta privada de los lotes generados en el marco del PLS.

5.12 Dimensionamiento parcelario resultante y cobertura de servicios comprometida

En el apartado 3 se presentaron los condicionamientos que incidieron en el desvanecimiento del segmento del mercado de suelo urbano formal destinado a los sectores populares. Frente a ello, algunas de las estrategias de la ley 14.449 fueron la introducción del principio de progresividad en la construcción de la infraestructura y la redefinición del tamaño mínimo de parcela urbana. El arreglo implícito en el articulado de la normativa es la necesidad de optimizar el prorrateo de los costos de infraestructura sin rescindir los estándares de calidad propuestos por el decreto-ley 8.912, y de ese modo reducir los costos de urbanización. Vale recordar que mientras que el primer régimen urbanístico permite como mínimo parcelas 150-200 m², el segundo régimen permite parcelas de 300 m².

Frente a esto, la superficie media de las parcelas de los desarrollos aprobados en el marco del PLS fue de 406 m² y 313 m² cuando se calcula el promedio ponderado, con un máximo de 3.000 m² y un mínimo de 157 m². En el primer bienio de implementación (2014-2015) el promedio ponderado fue de 370 m², mientras que en el último bienio (2018-2019) descendió a 298 m². Al realizar una lectura por modalidad los convenios en tierra de privados mostraron un promedio ponderado a nivel de superficie de las parcelas urbanas generadas de 371 m², en la modalidad de loteos municipales fue de 261 m², en las operatorias del IVBA o desarrollos Pro.Cre.Ar. del Banco Hipotecario fue de 256 m² y, por último, en la modalidad de PSH fue de 265 m² (fig. 35).

Este aspecto muestra la estrecha relación que tuvo en la evolución de la superficie de las parcelas y el perfil socioeconómico de la población (ver fig. 35 y fig 31). También, refrenda los criterios de segmentación de la oferta pública y privada (descritos en el punto 5.10) y la vocación diferencial del sector público por reducir la estructura de costos de urbanización con el objetivo de alcanzar a sectores de menores ingresos.

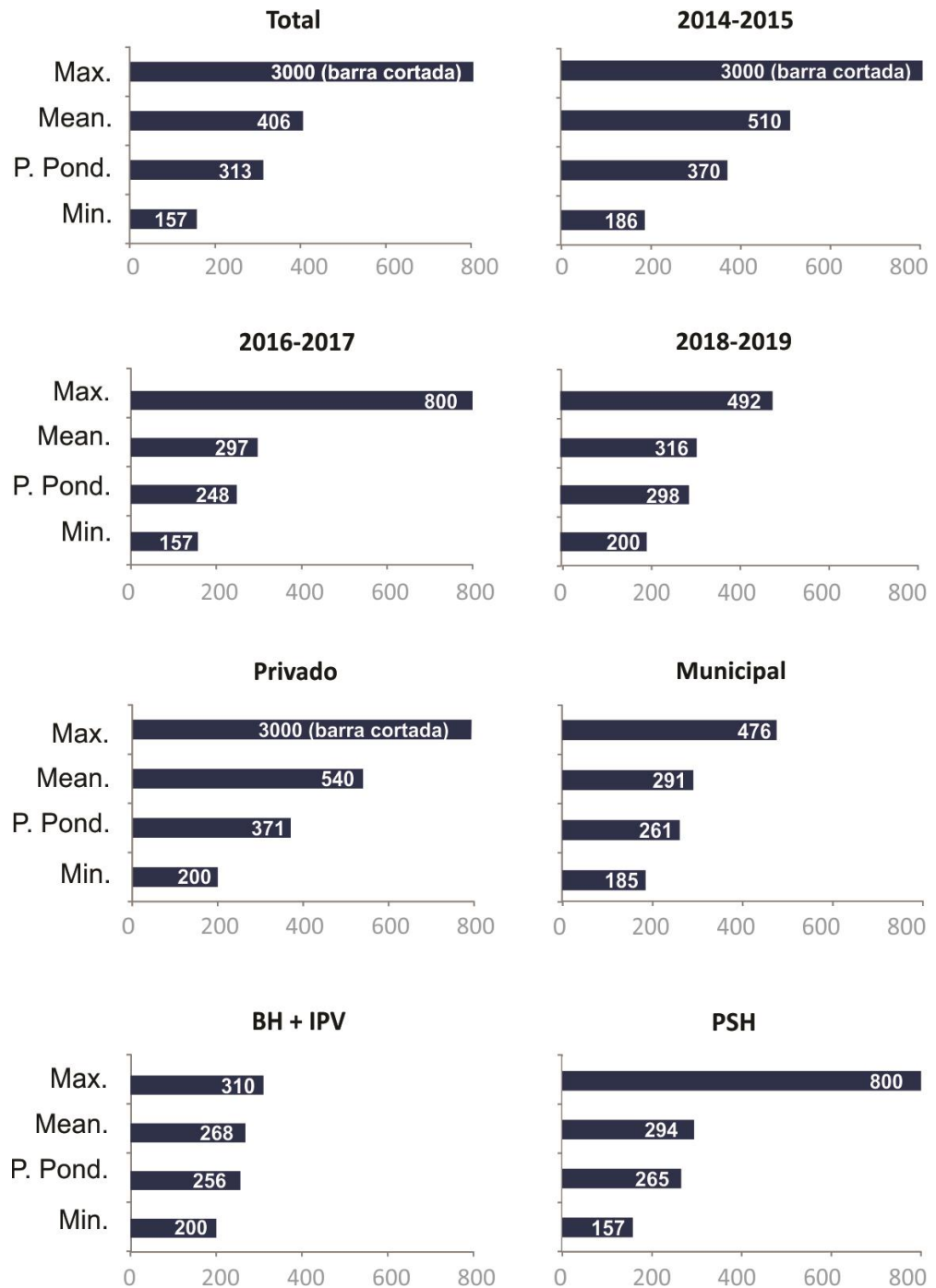


Fig. 35. Tamaño (en m²) de los lotes generados por período y modalidad

Fuente: Base de datos PLS. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

El análisis del dimensionamiento parcelario informa que la dimensión mínima para parcelas urbanas que promovió el régimen urbanístico del PLS no fue neutra, en tanto el 35% de los desarrollos generaron parcelas con un tamaño inferior a los 300 m² y un 25% con un tamaño inferior a los 250 m². Pero, al mismo tiempo, el análisis alerta acerca de la necesidad de

reflexionar sobre la ausencia de topes máximos para la superficie de parcela en el Programa (ver histograma de frecuencia fig. 36).

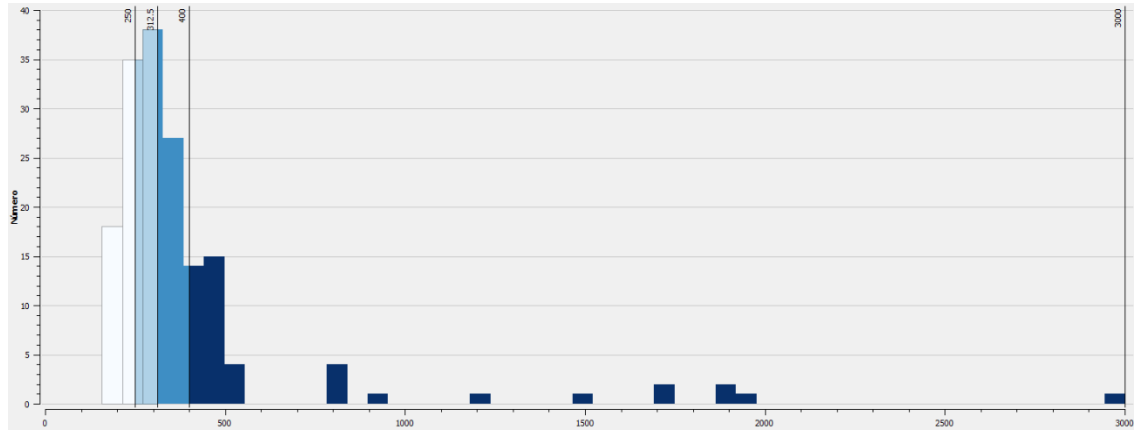


Fig. 36. Histograma de superficie promedio parcelas urbanas generadas con marcas de cuartiles

Fuente: Base de datos Programa Lotes con Servicios. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

Del análisis de los 91 loteos para los cuales fue posible reconstruir los servicios y obras de infraestructura comprometidas en el desarrollo de la urbanización, surge que en el 100% de los loteos se estructuraron asumiendo compromisos para la apertura de calles, la construcción de la red eléctrica y el alumbrado público; mientras que el 54% comprometió la infraestructura de agua de red, el 31% la red de cloaca y el 4% la red gas natural (fig. 37). Aunque este cuadro de situación se ajusta a las exigencias normativas y en los casos de ausencia de agua de red o red cloacal se evaluaron las posibilidades de captar el recurso hídrico a nivel subterráneo y sistemas alternativos de eliminación de excretas; resta analizar aún los márgenes de acción para lograr una mayor cobertura de servicios y la interdependencia de ellos con los costos y dimensionamiento parcelario.

INFRAESTRUCTURA	TOTAL	Privados	Municipios	PSH
Apertura de calles	100%	100%	100%	100%
Energía eléctrica	100%	100%	100%	100%
Alumbrado público	100%	100%	100%	100%
Agua de red	54%	50%	50%	82%
Red cloaca	31%	28%	50%	45%
Gas natural	4%	3%	0%	18%
Cordón cuneta	1%	1%	0%	0%

Fig. 37. Obras de infraestructuras comprometidas en los desarrollos por modalidad

Fuente: Base de datos Programa Lotes con Servicios. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (2014-2019), PBA.

De las entrevistas realizadas surge que en varios casos, los criterios de exigencias de servicios e infraestructura de los municipios no se ajustaron al mínimo legal. Incluso en algunos casos los criterios se homologaron a los servicios ya disponibles en el entorno y al dimensionamiento parcelario preexiste. La figura 37 no permite una lectura concluyente respecto a estos, dada la escasez de observaciones consideradas particularmente para la modalidad de loteos municipales. No obstante, las métricas de infraestructura comprometidas por la PSH (para las cual la base de datos de la Autoridad de Aplicación dispone buena información de infraestructura), refrendaron que es posible generar suelo urbano a precios asequibles y obliga al PLS a explorar los márgenes de acción para lograr mayor cobertura de servicios.

6. Dificultades encontradas en la implementación del PLS

6.1 Obstáculos percibidos a nivel local antes y después de la aprobación provincial

A partir de la encuesta que respondieron los referentes político-técnicos encargados de la gestión del Programa a nivel municipal es posible jerarquizar las dificultades percibidas en la implementación. En términos agregados, las principales preocupaciones fueron el acceso al financiamiento de la infraestructura, la desactualización de los precios de venta frente a la inflación en los costos que implica concretar las infraestructuras y el cumplimiento de los compromisos de obra en el plazo de 24 meses.

De la figura 38 se desprende que antes de la aprobación provincial de los desarrollos urbanísticos por parte de la Autoridad de Aplicación, el acceso al financiamiento de la infraestructura fue el principal problema, seguidos por: las dificultades en las certificaciones de aptitud y/o pre factibilidad asociadas a los demás organismos provinciales que participan del proceso del PLS (entre éstos, la Autoridad del Agua fue el organismo más señalado a nivel municipal), las demoras en los tiempos de tramitación de los expedientes (frecuentemente vinculados a los efectos de los cambios de gestión) y la presión inmobiliaria para subdividir tierra que no necesariamente tenía un destino social.

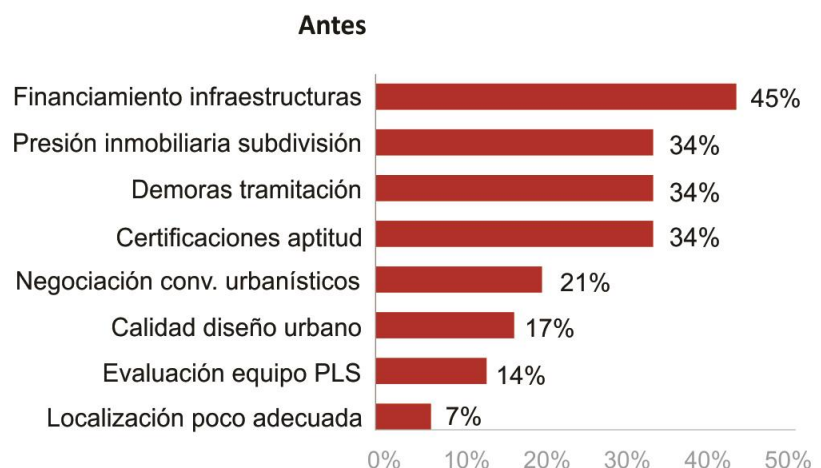


Fig. 38. Aspectos considerados con dificultad alta antes de la aprobación

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

La localización de los proyectos urbanísticos, la evaluación técnica de la Autoridad de Aplicación, o la calidad del diseño urbano de los proyectos no fueron aspectos jerarquizados como problemáticos, mayoritariamente. Mientras que la negociación de los convenios urbanísticos por parte de los gobiernos locales fue una dificultad que se ubica en una situación intermedia.

Una vez que los proyectos urbanísticos fueron aprobados por la Autoridad de Aplicación provincial, las dificultades más destacadas (fig. 39) se vinculan con el efecto provocado por la desactualización de los precios de venta de los lotes. Vale recordar que en algunos casos los municipios establecieron precios tope tanto para la oferta pública como privada. Asimismo, éstos no siempre previeron o fijaron criterios de actualización en los convenios urbanísticos o

en las ordenanzas de enajenación de los inmuebles municipales. Por tanto, estos aspectos impactaron en el desfinanciamiento de las operaciones urbanas. De allí que garantizar la construcción de la infraestructura en el plazo establecido por el principio de progresividad en 24 meses, haya sido la segunda cuestión observada por los municipios como la más problemática en el proceso de implementación luego de la aprobación de los proyectos.

En contraposición, garantizar el precio tope establecido o el destino social del suelo urbano generado (en términos de vivienda única, familiar y de ocupación permanente) o la desarticulación entre la oferta y la demanda esperada, no fueron aspectos considerados como problemáticos (fig. 39).

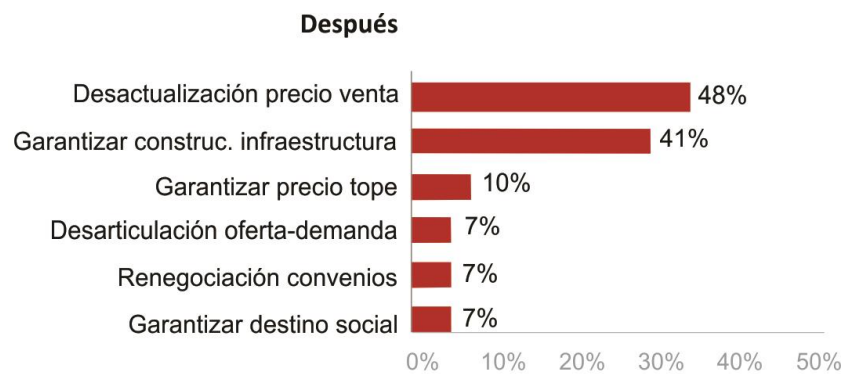


Fig. 39. Aspectos considerados con dificultad alta después de la aprobación

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios.

6.2 La crisis de financiamiento de las operaciones urbanas del PLS

Recuperando la cuestión nodal de la tensión que sufrió el Programa a nivel agregado -acceso al financiamiento de la infraestructura, desactualización de los precios de venta e imposibilidad de garantizar los compromisos de obra en los plazos acordados- interesa destacar que este es un punto crítico y se encuentra estrechamente vinculado a la gestión de la dimensión financiera de las operaciones urbanas, siendo los costos de infraestructura la variable más rígida.

Como se adelantó en el apartado anterior, el financiamiento de la infraestructura se vio expuesto a condiciones macroeconómicas adversas con pronósticos de inflación no previstos (que variaron aproximadamente entre un 25 y 55% anual)²⁸ y salarios e ingresos que lejos estuvieron de seguir esa dinámica (CIFRA, 2019). Esto sin duda impactó en el Programa, cuya preocupación central no radicaba en la sustentabilidad financiera, por tanto no aportó ni generó capacidades en ese plano. No obstante, algunos elementos complementarios ayudan a comprender por qué esta cuestión se tornó tan crítica y resulta estratégica a futuro.

Además de la inestabilidad macroeconómica, el PLS quedó expuesto en los primeros años de implementación a arreglos particulares entre provincia y municipios (en algunos casos se incentivó a los municipios a participar del Programa mediante compromiso de financiamiento

²⁸ Según IPC INDEC y IPCBA.

provincial a través del Fondo Fiduciario Público para la Mejora del Hábitat de la ley 14.449) que luego no verificaron.

La lógica de "caza de recursos" desde los niveles del estado estructuralmente dependiente de las transferencias provinciales y nacionales, en ocasiones, se combinó con las políticas locales de subsidio pleno traducidas en la enajenación de los inmuebles municipales (en este caso, suelo urbanizado) por debajo de la estructura de los costos de urbanización.

Otras experiencias municipales mostraron ciertos límites en la gestión directa o indirecta de las operaciones urbanas dependientes de flujos de caja. Ello, junto a la dificultad para garantizar mecanismos de actualización de los valores de venta de los lotes o de las cuotas que operaban como adelanto financiero para garantizar la construcción de la infraestructura, se tornó crítico.

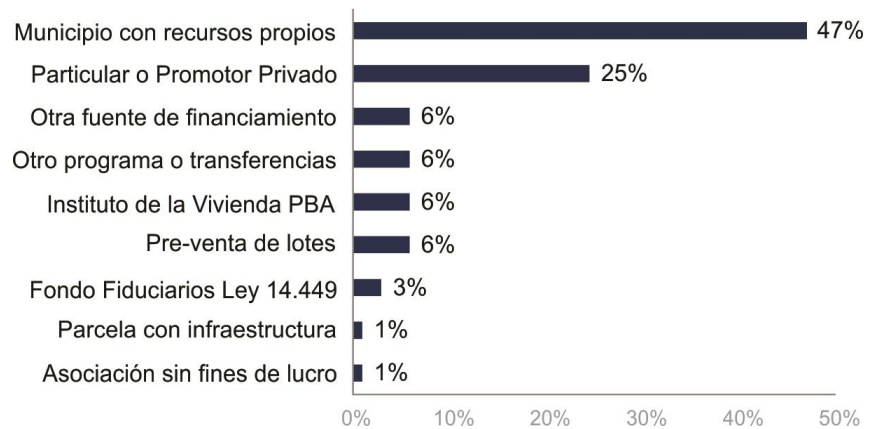


Fig. 40. Fuentes de financiamiento de las obras de infraestructuras

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 76 desarrollos urb.

En algunos casos los municipios tuvieron que endeudarse y traccionar recursos no previstos para cubrir el desfasaje financiero, mientras que en otros las obras quedaron inconclusas o con demoras. Esto se tradujo en costos para los referentes locales del Programa, que en ciertas ocasiones generaron tensiones o crisis de expectativas por parte de la población objetivo.

En otros casos, las consecuencias fueron más extremas, los municipios desalentaron su participación en las modalidades donde el gobierno local asumía un rol más activo o, peor aún, decidieron no continuar operando con el Programa. En el caso de los desarrolladores privados, esto se tradujo en una ralentización de los desarrollos a la espera de renegociar condiciones con los municipios, los proveedores y/o evaluar las condiciones macroeconómicas.

En conjunto estas dificultades reabren el interrogante respecto a cuáles serían los mejores mecanismos y las estrategias más adecuadas para implementar el principio de progresividad en la construcción de la infraestructura, potenciar el financiamiento de los desarrollos urbanos y, al mismo tiempo, minimizar los riesgos de generar pasivos urbanísticos o nuevos segmentos irregulares dentro del mercado de suelo.

6.3 El desaprovechamiento del fondeo mediante venta anticipada

La radiografía del financiamiento de la infraestructura de los desarrollos urbanos del PLS pone de manifiesto el nivel de involucramiento de los municipios a través de los loteos municipales o mediante esquemas de urbanización consorciada con el sector privado (fig. 40). Al mismo tiempo, se registraron bajos niveles de articulación con otras fuentes de financiamiento a nivel provincial o nacional y cierto desaprovechamiento de las facilidades de venta anticipada o preventiva para fondear las obras de infraestructura de los desarrollos urbanísticos que permite el régimen del PLS (fig. 41).

En el primer caso, las restricciones fueron dependientes de un contexto de escasez de recursos y de la capacidad de articulación intergubernamental. Mientras que, en el segundo caso, los temores municipales, los desafíos que implica la gestión transparente de flujos de caja dentro del propio municipio y/o el desconocimiento de las posibilidades de financiamiento mediante la venta anticipada, fueron cuestiones que impactaron en la crisis de fondeo del desarrollo urbano a nivel municipal.

Fig. 41. Financiamiento de los desarrollos urbanísticos por venta anticipada

Fuente: Relevamiento LINTA-CIC (2019), unidad de análisis 29 municipios



6.4 La dificultad para calcular la magnitud de la valorización inmobiliaria

Aun considerando la importancia que el PLS adquirió en la difusión del concepto de PMVI, se registra cierto nivel de desconocimiento y falta de capacidades estatales respecto al modo de capitalizar la valorización inmobiliaria, tanto en los desarrollos privados como públicos.

En los loteos convenidos en tierra privada, en muchos casos los funcionarios y técnicos homologaron la magnitud real en la valorización inmobiliaria que el Programa induce a la proporción de lotes urbanizados a ser transferidos al municipio.²⁹ Dicho de otro modo, absorber el 10% de los lotes urbanizados en un desarrollo privado donde el municipio y el Programa

²⁹ Durante buena parte del proceso de implementación la Autoridad de Aplicación del Programa recomendaba que los municipios absorbieran entre el 10 y el 30% de los lotes urbanizados en concepto de participación municipal en la valorización inmobiliaria, sin considerar si efectivamente esa proporción de suelo urbanizado guardaba o no correspondencia con la valorización y el tipo de hechos generadores que la promovían.

aportan la gestión, la normativa y los indicadores que permiten por ejemplo una ampliación urbana, puede significar una PMVI real mucho menor al 10%.

Por otra parte, en algunos loteos municipales al momento de enajenar los inmuebles se acordaron precios de venta del suelo urbanizado por debajo de la estructura de costos de la operación urbana. Este aspecto se tradujo en la insustentabilidad financiera de operaciones que en algunos casos proyectaban tener costo cero a nivel municipal. De allí la importancia a futuro de incorporar los métodos de cálculo de la PMVI tanto en los flujos de oferta pública como privada, como un elemento clave para fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano.

6.5 La producción social del hábitat, una ausencia sintomática

La producción social del hábitat se vincula con los procesos de generación de parte o de la totalidad de los componentes del espacio habitacional y del espacio urbano, asociados a formatos de carácter autogestivos. La ley 14.449 plantea como un eje central la promoción de los proyectos habitacionales y de urbanización mediante procesos de organización colectiva. De allí que la articulación entre la políticas públicas urbanas y las organizaciones y asociaciones civiles conforma una columna vertebral de este nuevo marco institucional.

La ley fomenta la participación comunitaria en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas. Así como también, en la promoción y diversificación de las pluralidades de respuestas habitacionales, proponiendo estimular la autogestión del hábitat a través del cooperativismo y formas asociativas.

En este marco, resulta paradójico que el PLS presente a los desarrollos urbanos vinculados a las asociaciones sin fines de lucro, las cooperativas, los sindicatos y las mutuales, como la modalidad de actuación con menor cobertura y alcance territorial en su implementación. Los resultados observados dieron cuenta de los límites del PLS de promover la generación de suelo urbano mediante la lógica de producción social del hábitat.

Asimismo, en relación la impronta de la ley 14.449 es posible afirmar que en el marco del Programa, los estados provinciales y municipales aún tienen un amplio margen de acción para articular, asistir, fortalecer, acompañar y financiar a las organizaciones sociales y las asociaciones sin fines de lucro con capacidad de impulsar proyectos de urbanización social.

6.6 El Conurbano Bonaerense y la frontera de los grandes aglomerados urbanos

La dificultad de inserción del PLS en los grandes aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires es otro elemento sintomático. Paradójicamente donde se encuentra el mayor déficit habitacional, el Programa tiene la menor cobertura relativa.

De los municipios mayores a los 100 mil habitantes, Pergamino, Tandil y Olavarría presentan algunas experiencias urbanísticas en el marco del PLS pero es notoria la ausencia de desarrollos en Bahía Blanca o General Pueyrredón (Mar del Plata). En el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el tercer anillo también se registraron algunas intervenciones pero la cantidad desciende rápidamente en el Conurbano Bonaerense.

La performance que presenta el PLS a nivel metropolitano se explica en parte por las características mismas del Programa. Su orientación urbanística hacia la expansión urbana y el completamiento de tejido se pone de manifiesto en la participación decreciente desde los distritos del tercer cordón a aquellos ubicados en el primer cordón.

A esto se suma, la mayor complejidad de la agenda de gobierno en los municipios del Conurbano Bonaerense, la escasez de suelo en términos relativos, la presencia de otras dinámicas de acceso a la tierra urbana y/o la competencia de otros segmentos de mercado que valorizan las áreas de expansión urbana.

Pero de modo complementario, cabría revisar si los esfuerzos provinciales para difundir el PLS a nivel metropolitano efectivamente fueron proporcionales al nivel de complejidad y el déficit existente en estos distritos.

6.7 La pérdida del protagonismo municipal y los sectores de bajos ingresos

Los resultados de la implementación del PLS mostraron que municipios que se habían involucrado como promotores o desarrolladores públicos en la generación de suelo urbano decidieron correrse de ese rol, producto de las exigencias de gestión y las complejidades financieras. En paralelo, la figura de los convenios urbanísticos público-privados comenzó a ser vista como un medio para capitalizar los beneficios del Programa y minimizar los esfuerzos de gestión.

Al mismo tiempo, se vio que el flujo de oferta del suelo urbanizado se dirigió a los sectores de ingresos medios bajos seguidos por sectores medios. Esto mostró el segmento de mercado de suelo al que atiende el Programa, aunque con diferencias entre la oferta pública y privada. En paralelo, se observó una restricción marcada para lograr una cobertura más extendida en los sectores de ingresos bajos, pero al mismo tiempo fueron los desarrollos o loteos municipales los que tuvieron mayor sensibilidad o participación relativa entre estos sectores.

En tal sentido, considerando también la tendencia hacia la reducción de la participación de los loteos municipales en la evolución de la composición de las modalidades de actuación del Programa (fig. 15), cabe preguntarse: qué efectos acarrearía la confirmación de esta tendencia y cómo puede revertirse.

6.8 El seguimiento de los convenios urbanísticos suscriptos por los municipios

La aprobación de los planos de subdivisión sin interdicción de venta en atención al mandato de progresividad en la construcción de la infraestructura es otro de los puntos críticos a revisar. Como se vio anteriormente, la aprobación de planos sin interdicción podría implicar una oportunidad para el Programa, en tanto contribuye al fondeo del desarrollo urbano y la reducción de costos de financiamiento. No obstante, en el actual diseño actual del PLS y bajo determinadas circunstancias de gestión, esto implica una amenaza.

La institucionalización de un urbanismo contingente demanda de manera clara, que los estados establezcan cuáles son las garantías de los compromisos asumidos entre las partes y los mecanismos de contralor. Ya que si fallan (o no existen) los dispositivos de control provincial y

municipal, el riesgo es la generación de pasivos urbanísticos, donde tras la venta (parcial o total) de las parcelas, las obras de infraestructura no se concreten y los costos de urbanización sean transferidos al sector público y a la comunidad en su conjunto.

Esta preocupación merece atención, ya que se registraron demoras en la materialización de las obras y niveles de incumplimiento que requieren ser auditadas. El seguimiento continuo por parte de la Autoridad de Aplicación del PLS resultaría clave en este sentido, dado que el 47% de los loteos conveniados en tierra privada presentaron cierto grado de incumplimiento en los plazos de obra.

En algunos municipios esta realidad ha llevado a la actualización de los convenios, renegociando los términos de referencia acordados entre las partes, estableciéndose nuevos plazos, por ejemplo. Sin embargo, en el relevamiento realizado no consta que esta sea una práctica generalizada, motivo por el cual este subuniverso requiere ser identificado con mayor precisión a efectos de tener un tratamiento particularizado.

7. Conclusiones de los primeros seis años de implementación

7.1 Política urbana, regulación del mercado de suelo y acceso al hábitat

A pesar que el Programa de Lotes con Servicios (PLS) no se encontraba cabalmente definido en la ley 14.449, los funcionarios y técnicos provinciales y municipales mostraron -interpretando los principios de este nuevo marco normativo- “hacerse camino al andar”.

En este sentido, el presente estudio, registró el esfuerzo realizado para promover una política activa de generación de suelo urbano en la provincia de Buenos Aires. Donde el sector público provincial movilizó recursos de diferente tipo y convocó a los municipios a aplicar un instrumento de gestión territorial con la vocación de crear una oferta suelo urbano asequible.

La principal conquista de esta política urbana fue demostrar que -bajo determinadas condiciones de implementación del PLS- la desmercantilización estatal y social de la producción de suelo urbano permitió mejores condiciones de acceso al hábitat y cubrir a sectores a los cuales los segmentos de oferta del mercado tradicional no llegan.

La articulación de ciertas estrategias e instrumentos -como la segmentación de la oferta de suelo, la actualización de la normativa urbana a través de convenios urbanísticos, la promoción de la participación municipal en la valorización inmobiliaria o la urbanización consorciada- permitieron según las trayectorias municipales previas intensificar, difundir o poner en práctica nuevas formas de gestionar el suelo urbano.

La premisa básica del modo de regular el mercado de suelo que comenzó a esbozar el régimen del PLS fue: la reasignación pública de los incentivos urbanísticos a cambio de asequibilidad. Es decir, la habilitación pública de mayores beneficios de urbanización quedó sujeta a la asimilación de mayores cargas, siendo prioritaria la integración de los sectores que no configuran la demanda solvente.

Pese a los diversos avatares, dificultades y contradicciones de la implementación, al menos en la agenda, esta ecuación urbana comenzó a tener escala gracias al papel del Programa en la difusión de esta nueva perspectiva.

Por otra parte, no se puede subsumir que para la gran mayoría de los municipios el Programa de Lotes con Servicios se transformó en la carta de presentación de la ley 14.449 y en el único instrumento difundido o conocido de la misma.

7.2 Nivel de cobertura, alcance y fortalezas del Programa

Luego de seis años de implementación el PLS aprobó 170 proyectos urbanísticos en 64 municipios³⁰ por un total de 22.321 lotes, con una tasa promedio de generación de 28 desarrollos y 3.720 lotes por año.

³⁰ Ello equivale al 47% de los distritos de la provincia de Buenos Aires.

El tamaño medio de los loteos fue de 131 parcelas urbanas y la superficie promedio de las mismas fue de 313 m². El suelo generado se destinó principalmente a sectores de nivel socioeconómico medio-bajo y medio.

Las modalidades de actuación protagónicas fueron los loteos conveniados en tierra privada (46%) y los loteos municipales (40%), seguidos por una baja participación de las modalidades de PSH (8%) y las operatorias del IVBA y el Banco Hipotecario-Pro.Cre.Ar. (6%).

A pesar que estos números tuvieron una incidencia mínima frente al déficit habitacional acumulado, en pocos años de implementación el PLS superó la cantidad de parcelas generadas durante 26 años por el Plan Familia Propietaria.

A nivel territorial la cobertura o alcance del Programa fue significativa en los municipios del interior de la provincia con menos de 50.000 habitantes, donde la problemática habitacional y los niveles de complejidad para la gestión urbana son menores.

Entre las principales potencialidades de esta política, este estudio destacó la vocación de segmentar la oferta del suelo generado y consolidar el destino a vivienda única, así como también, el dinamismo para actualizar la normativa urbana promoviendo urbanizaciones de interés social en diálogo con los regímenes de ordenamiento territorial.

Otra de fortalezas del Programa fue promover una política de recuperación y movilización pública de plusvalías urbanas. Esto repercutió positivamente en los gobiernos locales producto de la obtención de lotes urbanizados en concepto de participación municipal en la valorización inmobiliaria y el impacto en el dinamismo de los bancos de tierra municipales.

También, se favorecieron los aprendizajes de gestión de suelo urbano y la Autoridad de Aplicación impulsó a muchos municipios a asumir compromiso como promotores públicos del desarrollo urbano, e involucrarse en proceso gestión asociadas vías urbanización consorciada o negociación de convenios urbanísticos públicos-privados.

Hasta entonces esta práctica de urbanismo contingente no se encontraba tan difundidas en la provincia de Buenos Aires y el Programa actuó como un potente vector para difundirla. Conforme pasó el tiempo se registraron formación de capacidades, mejoras en la negociación pública de los convenios y ajustes progresivos en la distribución de cargas y beneficios de urbanización.

De modo complementario, el PLS facilitó el encuadre y emplazamiento de las operatorias habitacionales promovidas por el sector público provincial o nacional y los proyectos de urbanización de cooperativas, mutuales, sindicatos y asociaciones sin fines de lucro.

7.3 Dificultades encontradas y debilidades para continuar trabajando

Entre las principales dificultades, la crisis de financiamiento de la infraestructura fue el punto de mayor relieve y se expresó niveles de incumplimiento manifiesto de los compromisos de obras. Esto se debió tanto a la dinámica macroeconómica (recesión, inflación y ajuste fiscal) como a factores endógenos.

Respecto a estos últimos, se destacó la desatención del Programa provincial a la dimensión asociada a las finanzas municipales de las operaciones urbanas y el desaprovechamiento del

apalancamiento del financiamiento a través de la venta anticipadas como mecanismo para reducir costos financieros.

Otra debilidad, que se encuentra indirectamente ligadas al problema de financiamiento del desarrollo urbano, fue la limitación observada en el proceso de gestión en relación a las capacidades existentes para calcular la participación municipal en la valorización inmobiliaria.

El principio de progresividad en la construcción de la infraestructura y la venta sin interdicción fue considerada una potencialidad. Sin embargo, resultó débil el nivel de seguimiento y monitoreo que la Autoridad de Aplicación realizó de los convenios urbanísticos suscriptos por los municipios.

Esto último resulta preocupante, ya que si fallan los dispositivos de control, el riesgo es la generación de pasivos urbanísticos que externalizan los costos de urbanización, incluso la creación de submercados irregulares de suelo urbano.

Algunas de las distorsiones registradas se vincularon con la captura burocrática del PLS como encuadre de subdivisión. En esta línea, el mismo sufrió: presiones inmobiliarias, riesgos de aperturas indiscriminadas del perímetro urbano, tamaños exorbitantes de parcelas urbanas para la finalidad social, y atención de la demanda de sectores medios altos con capacidad de acceso vía otros segmentos de oferta.

La participación de los sectores de nivel socioeconómico bajos en el destino de la oferta fue escasa y el Programa tuvo restricciones para lograr cobertura en los sectores más vulnerables. Así como también, para operar en el Conurbano Bonaerense y en los grandes aglomerados urbanos, territorios donde se concentran las necesidades y el mayor déficit.

Por último, los loteos municipales registraron una pérdida de participación en el último tiempo. Ello implicó un corrimiento del rol de los municipios como promotores urbanos públicos y acarrea consecuencias potenciales aún mayores en la desatención de las familias de menores recursos.

7.4 Desafíos y aportes para fortalecer la generación de suelo urbano

El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades públicas en el marco del enfoque de política urbana que impulsa la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en general, y el Programa de Lotes con Servicios, en particular, son claves para mejorar las condiciones de acceso al suelo urbanizado y al hábitat en la provincia de Buenos Aires.

En este sentido, consolidar la articulación entre agencias públicas, actores e instrumentos resulta estratégico para que la Autoridad de Aplicación consolide el PLS como un régimen urbanístico basado en el principio de asequibilidad. Para ello se requiere impulsar una mirada integral que trasciende ampliamente la aplicación de un encuentro de subdivisión y exige eliminar compartimentos estancos al interior del sector público.

La creación de un programa de formación y capacitación continua no sólo es una prescripción de la ley 14.449 y una demanda del Consejo Provincial de Hábitat y Vivienda. Constituye una necesidad objetivada por los municipios y las organizaciones sociales. Pero, al mismo tiempo, requiere que las propias experiencias municipales y de las organizaciones sean protagónicas; amén del rol de coordinación provincial y las complementariedades profesionales o académicas.

Para ello es vital avanzar en la sistematización de experiencias locales situadas de los gobiernos municipales, pero también de los promotores sociales del hábitat, de las normativas disponibles e instrumentos desarrollados, y con ellos crear un repositorio público.

La generación de estos materiales para talleres, capacitaciones o charlas sería de gran utilidad. Un banco de contenidos, experiencias e instrumentos de gestión de estas características podría articularse y fortalecer el Observatorio, ya impulsado por miembros del Consejo Provincial. Además del requerir compromiso efectivo de la Autoridad de Aplicación.

El financiamiento y la potenciación de lógicas promoción urbana-habitacional asociadas a la PSH se vuelven crucial. Los resultados muestran que la ausencia de la finalidad de lucro deriva en urbanizaciones de mayor calidad relativa. Por ello que la Autoridad de Aplicación promueva que los municipios impulsen esta modalidad también resulta importante.

La institucionalización de ciertas garantías para completamiento y terminación de la obras de infraestructuras comprometidas en los convenios urbanísticos suscriptos configura un desafío. No sólo sería necesario fortalecer los mecanismos de financiamiento a nivel provincial, además resulta necesario comprometer una política de seguimiento y/o redefinición de acuerdos y fortalecer las capacidades locales de planificación financieras y programación de obras.

La difusión y generación de formatos de financiamiento urbano endógeno que reduzcan la dependencia de las transferencias intergubernamentales es muy importante. El financiamiento basado ventas anticipadas con esquemas de actualización de precios de suelo, evitaría estrangulamiento de flujos de caja y permitiría reducir costos financieros de las operaciones urbanas.

La venta anticipada requeriría garantizar seguridad a las familias adjudicatarias o demandantes, para ello -en caso de no verificarse la ejecución de obras- sería necesario implementar la caducidad de la aprobación del plano o la interdicción de venta segmentada o parcial. Se trata de buscar o diseñar dispositivos que podría contribuir al financiamiento urbano sin riesgo de generar pasivos urbanísticos.

Al mismo tiempo, podrían desarrollarse distintas estrategias para mejorar la capacidad de negociación de la participación municipal en la valorización inmobiliaria, desarrollar índice de actualización continua de precios de suelo urbanizado, fortalecer los mecanismos de adquisición pública de suelo, evitar liquidar los stock disponibles de suelo municipal, y estructurar políticas de subsidio cruzado en base a distinguir entre precios de mercado, justos o subsidiados.

La generación de asistencia y creación de capacidades en cálculo de la valorización inmobiliaria es otro gran desafío del Programa. La generación de evidencia empírica sistemática a partir de operaciones urbanas típicas o hechos generadores frecuentes en el PLS, contribuiría a diseñar modelos de cálculo, difundir metodologías y formar capacidades a nivel municipal.

Al mismo tiempo, la consolidación de un segmento de oferta de suelo urbanizado para vivienda única requiere institucionalizar mecanismo de control y monitorear la circulación mercantil para evitar distorsiones.

La oferta pública y privada del PLS debería vincularse a un registro de demanda habitacional con capacidad de consulta rápida de titularidad inmobiliaria articulado al Sistema de Identificación

Nacional Tributario y Social, o mecanismo semejantes que garantice en la escrituración el destino esperado.

En paralelo, las condiciones de emplazamiento y la escala de algunos desarrollos urbanos ameritarían prever usos no residenciales, con la posibilidad de incorporar cuotas mínimas de uso comercial u otro. En algunas áreas ello podría aportar mayor complejidad y dinamismo al completamiento de tejido o la expansión urbana, ampliando el horizonte del Programa.

En esta línea, otro requerimiento importante sería dimensionar el segmento de suelo urbanizado de acuerdo al déficit habitacional y a la demanda efectiva proyectada. Así como también, incorporar y escalar la oferta del Programa en el ordenamiento territorial municipal y en los procesos de planificación urbana en curso.

La integración de estas previsiones en función del stock de suelo urbano ociosos, es importante para condicionar la aprobación del PLS y contribuiría a que los Planes Urbanos Municipales incorporen distritos de urbanización con destino al Programa. La articulación con las Zonas de Promoción del Hábitat Social y el Régimen de Parcelamiento y/o Edificación Obligatorio se vuelve crucial para terminar de configurar escenarios regulatorios.

Además, sería recomendable consolidar los procesos de evaluación y seguimiento del Programa para evitar efectos de captura burocrática. Además de auditar convenios urbanísticos y las obras de infraestructura, es clave realizar un seguimiento de los precios de venta del suelo urbanizado y del perfil socioeconómico de las familias demandantes o adjudicatarias.

Por último, fortalecer el rol de los municipios como promotores urbanos públicos y de las organizaciones de la PSH, junto con la negociación de cargas y beneficios en los convenios urbanísticos permitiría amentar la cobertura del Programa en los sectores más vulnerables.

8. Bibliografía

- Baer, L. (2011). El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto Metropolitano. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: FFyL - UBA.
- Catenazzi, A (2016). La deuda de nuestra democracia en el campo del hábitat y la vivienda. Rev. Voces en el Fénix, 53, 128-134.
- CELS (2017). Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación. Buenos Aires: Centros de Estudios Legales y Sociales.
- CIFRA (2019). Informe de coyuntura Nro 32. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Central de Trabajadores de la Argentina. Buenos Aires.
- Corti, M (2009). El Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la provincia de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación argentina. Café de la ciudades, 84.
- Cravino, M.C. (2008). Los mil barrios (in)formales del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular. Los Polvorines: UNGS.
- Curtit, G. (2012). Apuntes sobre el DL 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la provincia de Buenos Aires, a 35 años de su promulgación. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Provincia de Buenos Aires.
- Deininger, K. (2003). Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead. Oxford-Washington: Oxford University Press.
- Del Río, J.P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de Doctorado en Geografía, FaHCE-UNLP.
- Del Río, J.P. y González, P. (2019). Implementación del Programa Lotes con Servicios en el marco de Ley de Acceso Justo al Hábitat, provincia de Buenos Aires. Derecho y Ciencias Sociales, (21), 37-59.
- Caria, A. (2008). Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima. Lima: DESCO.
- 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 (2019). Programa Lotes con Servicios. Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat. Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Provincia de Buenos Aires.
- Gaggero A. y Nemiña P. (2013). El origen de la dolarización inmobiliaria en la Argentina. Rev. Sociales en Debate, 5, 47-58.
- Grahl, S.N. (2008) Normas de excepción al ordenamiento urbano y territorial. Relaciones de correspondencia entre condicionantes históricos, geográficos y sociales. Tesis de Doctorado en Ciencias Jurídicas, FCSyJ-UNLP.

- Kleiman, M. (2002). Permanencia e mudança na padrao de alocação socioespacial das redes de infraestrutura urbana no Rio de Janeiro – 1938-2001. En: VVAA (2002) Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: Cuadrenos IPURR-UFRJ. DP&A Editora.
- Marichelard, G. (2016). Políticas habitacionales y urbanas. Una relación conflictiva. VI Seminario Internacionales de Investigaciones en Urbanismo. Universitat Politècnica de Catalunya.
- 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.
- ONU (2016). Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. Quito: Organización de las Naciones Unidas.
- Payne, G. (2000). Urban land tenure policy options: titles or rights? Presentation in: World Bank Urban Forum, Virginia, USA.
- Pirez, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. Rev. América Latina en Movimiento, 267, 3-6.
- Pirez, P. (2016). La heterogeneidad en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. Rev. 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 de Doctorado en Geografía, FaHCE-UNLP.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades argentinas. Medio Ambiente y Urbanización, 65, 3-21.
- Rolnik, R. (1999). A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP-Sudio Nobel.
- Ríos, L. (2017). Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo, FAU-UNLP.
- Scotti, E. (2000). Legislación Urbanística de la Provincia de Buenos Aires. 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: M. Freire y F. Brasil (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: M.O. Smolka y L. Mullahy (Eds.). Perspectivas Urbanas. Cambridge, Massachusetts: LILP.
- SSTUV (2015). Ley 14.449, Informe de gestión 2015. Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Provincia de Buenos Aires.
- Torres, H. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: FADU-UBA.
- Trivelli, P. (1982). La accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menos ingresos en América Latina. Revista Eure, n26. Santiago de Chile.

Yujnosvky, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Anexo I Cuestionario relevamiento desarrollos urbanísticos



Programa Lotes con Servicios (PLS), Ley 14.449. FORMULARIO DESARROLLOS URBANÍSTICOS

El Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (LINTA-CIC) y la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat (SSTAJH) impulsan un estudio de análisis de la implementación del Programa de Lotes con Servicios con alcance en más de 60 municipio y 150 desarrollos urbanísticos.

Los resultados del mismo serán estratégico para fortalecer la política provincial de generación de suelo urbano. La mirada de los funcionarios y equipos técnicos municipales es clave para llevar adelante este estudio. Por ello le solicitamos 5 minutos para responder el siguiente cuestionario.

*Obligatorio

DESARROLLO URBANÍSTICO al que se dirige este formulario:

1. Aprobación del plano

1. 1. Estado del plano de mensura y división *

Marca solo un óvalo.

- Sin iniciar (desarrollar en 1.2)
- Aprobado
- Registrado

1/1



1.1 Si quiere realizar OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS respecto al estado del plano, puede hacerlo aquí:

1.2 En caso de DEMORA en la presentación y/o aprobación del plano... ¿A qué MOTIVOS respondió la misma?

2. Transmisión de dominio

2.1 ¿En este loteo ya se produjo alguna transmisión de dominio o ESCRITURACIÓN con destino final a los adjudicatarios o compradores?

NOTA ACLARATORIA: si este desarrollo se realizó en tierra de origen privado, más adelante se pregunta si se hizo efectiva la traslación del dominio de parte de los lotes del particular al municipio

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- No sabe / No contesta

3. Avance obras de infraestructura

3.1 Este desarrollo urbanístico o loteo contó (o cuenta) con alguna de las siguientes FUENTES DE FINANCIAMIENTO para construir las obras de infraestructura... OPCIÓN MÚLTIPLE *

Selecciona todos los que correspondan.

- Municipio con recursos propios
- Particular o Promotor Privado
- Asociación sin fines de lucro
- Fondo Fiduciarios Ley 14.449
- Pre-venta de lotes a adjudicatarios
- Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires
- Otro programa o transferencias intergubernamental (Nación o Provincia)
- Desarrollador privado y financista no propietario de la tierra (mediante Convenio Tripartito)
- Municipio tomó crédito bancario para financiar infraestructura (ejemplo: Banco Provincia)
- La parcela disponía de toda la infraestructura
- Otra (desarrollar 3.1.1)

1/2

3.1.1 Otra fuente de financiamiento, cuál? Desarrollar...

3.2 ¿Qué NIVEL DE AVANCE tienen las obras de infraestructuras conveniadas en este loteo? *

Marca solo un óvalo.

- Nulo (desarrollar 3.2.1)
- Bajo (desarrollar 3.2.1)
- Medio (desarrollar 3.2.1)
- Alto (desarrollar 3.2.1)
- Finalizadas

3.2.1 Describa brevemente las OBRAS REALIZADAS O PREVISTA Y ESTADO DE SITUACIÓN físico o administrativo de la gestión de infraestructura (a cargo del particular promotor, licitación, contratación, obra por administración, etc.)

3.3 ¿Se cumplió con el PLAZO DE OBRA ORIGINALMENTE CONVENIADO (24 meses desde la aprobación del plano)? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No (desarrollar 3.3.1)
- Aún no venció el plazo y se registran demoras (desarrollar 3.3.1)
- Aún no venció el plazo y no se registran demoras

3.3.1 En caso de demoras en la ejecución de las etapas y plazos de obra conveniados... describa los PRINCIPALES MOTIVOS DE LOS DESAJUSTES (acuerdo mal conveniado, inflación imposibilitó afrontar compromisos a montos fijos, falta de seguimiento municipal, etc.). DESCRIBIR:

1/3

4. Comercialización o adjudicación

4.1 ¿Qué nivel de AVANCE se registra en el proceso de COMERCIALIZACIÓN O ADJUDICACIÓN de los lotes de este desarrollo? OPCIÓN MÚLTIPLE

NOTA ACLARATORIA: los avances en términos de comercialización o adjudicación pueden ser parciales (es decir, sólo afectar una parte del loteo y no a la totalidad de las parcelas del mismo). En los loteos de gran dimensión la venta o adjudicación puede estar etapabilizada. Asimismo, en los "consorcios" una parte de los lotes puede ser transmitidos al municipio y otra ser propiedad del privado o particular. Independientemente de todo esto, en esta pregunta interesa registrar si en el loteo se produjo algún movimiento de adjudicación o comercialización.

Selecciona todos los que correspondan.

- Sin movimiento aún
- Pre adjudicación (vinculado a registro de demanda municipal o asociaciones s/ fines de lucro, no excluye venta)
- Adjudicación (vinculado a registro de demanda municipal o asociaciones s/ fines de lucro, no excluye venta)
- Pre venta (incluye pago cuotas con boleto de compra-venta, sin escritura)
- Venta por la totalidad del monto con escritura
- Otra (desarrollar 4.1.1)

4.1.1 Otra particularidad del proceso de adjudicación o venta. Desarrollar:

5. Ocupación y materialización constructiva

5.1 ¿Qué nivel de avance registra la OCUPACIÓN Y EDIFICACIÓN del loteo? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Sin movimiento aún (pasar a 5.2)
- Construcción de viviendas (desarrollar 5.1.1 y 5.1.2)
- Población residiendo (desarrollar 5.1.1 y 5.1.2)
- No sabe / No contesta

5.1.1 Ocupación (porcentaje de lotes edificados)

Marca solo un óvalo.

- < 30 %
- 30-60 %
- > 60 %
- 100 %

5.1.2 ¿Cuál es el nivel socio-económico preponderante de la población adjudicataria o a la cual se destina el loteo? OPCIÓN MULTIPLE

Selecciona todos los que correspondan.

- Bajo
- Medio Bajo
- Medio
- Medio Alto
- Alto

5.1.2.2 Si quiere realizar OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS sobre el nivel socioeconómico o el destino de los lotes del desarrollo urbanístico, puede hacerlo aquí:

6. Origen de la tierra

6.1 Este loteo se desarrolló en tierra... *

Marca solo un óvalo.

- Privada *Pasa a la pregunta 18.*
- Municipal *Deja de rellenar este formulario.*
- Asociaciones sin fines de lucro *Deja de rellenar este formulario.*
- Banco Hipotecario / Fideicomiso [Pro.Cre.Ar.](#) *Deja de rellenar este formulario.*
- Instituto de la Vivienda *Deja de rellenar este formulario.*

7. Modalidad "consorcios" urbanísticos

7.1 ¿En este loteo el privado o particular ya realizó la traslación del dominio de lotes conveniados al municipio (en concepto de carga urbanística por el beneficio en la valorización inmobiliaria)? *

Marca solo un óvalo.

- Sí (pasar a 7.2)
- No
- No había transferencia de lotes comprometida en el convenio (desarrollar en 7.1.1)

7.2 ¿El municipio realizó seguimiento e inspección de obras antes de la finalización del plazo de 24 meses? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- No se iniciaron las obras

7.3 Si quiere realizar OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS sobre convenios urbanísticos, puede hacerlo aquí:

Le agradecemos su tiempo.....

Para cualquier consulta o información puede escribirnos a ciclinta@gba.gov.ar y a lotconservicios@gmail.com

Muchas gracias LINTA-CIC y DAJH-SSTAJH



Anexo II Cuestionario relevamiento municipios



Programa Lotes con Servicios (PLS), Ley 14.449. FORMULARIO MUNICIPIO

El Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (LINTA-CIC) y la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat (SSTAJH) impulsan un estudio de análisis y evaluación de la implementación del Programa de Lotes con Servicios con alcance en más de 60 municipios.

Los resultados del mismo serán estratégicos para fortalecer la política provincial de generación de suelo urbano. La mirada de los funcionarios y equipos técnicos municipales es clave para llevar adelante este estudio. Por ello le solicitamos 20 minutos para responder el siguiente cuestionario.

1. ¿Desea recibir los resultados del estudio por mail?

Mark only one oval.

- Sí
 No

2. Indique un mail

0. Referencia municipal

0.1 Nombre del municipio *

0.2 Nombre y apellido de quien responde el cuestionario

0.3 Cargo y/o área municipal de quien responde *

1/1



1.1 Si quiere realizar OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS respecto al estado del plano, puede hacerlo aquí:

1.2 En caso de DEMORA en la presentación y/o aprobación del plano... ¿A qué MOTIVOS respondió la misma?

2. Transmisión de dominio

2.1 ¿En este loteo ya se produjo alguna transmisión de dominio o ESCRITURACIÓN con destino final a los adjudicatarios o compradores?

NOTA ACLARATORIA: si este desarrollo se realizó en tierra de origen privado, más adelante se pregunta si se hizo efectiva la traslación del dominio de parte de los lotes del particular al municipio

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- No sabe / No contesta

3. Avance obras de infraestructura

3.1 Este desarrollo urbanístico o loteo contó (o cuenta) con alguna de las siguientes FUENTES DE FINANCIAMIENTO para construir las obras de infraestructura... OPCIÓN MÚLTIPLE *

Selecciona todos los que correspondan.

- Municipio con recursos propios
- Particular o Promotor Privado
- Asociación sin fines de lucro
- Fondo Fiduciarios Ley 14.449
- Pre-venta de lotes a adjudicatarios
- Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires
- Otro programa o transferencias intergubernamental (Nación o Provincia)
- Desarrollador privado y financista no propietario de la tierra (mediante Convenio Tripartito)
- Municipio tomó crédito bancario para financiar infraestructura (ejemplo: Banco Provincia)
- La parcela disponía de toda la infraestructura
- Otra (desarrollar 3.1.1)

1/2

3.1.1 Otra fuente de financiamiento, cuál? Desarrollar...

3.2 ¿Qué NIVEL DE AVANCE tienen las obras de infraestructuras conveniadas en este loteo? *

Marca solo un óvalo.

- Nulo (desarrollar 3.2.1)
- Bajo (desarrollar 3.2.1)
- Medio (desarrollar 3.2.1)
- Alto (desarrollar 3.2.1)
- Finalizadas

3.2.1 Describa brevemente las OBRAS REALIZADAS O PREVISTA Y ESTADO DE SITUACIÓN físico o administrativo de la gestión de infraestructura (a cargo del particular promotor, licitación, contratación, obra por administración, etc.)

3.3 ¿Se cumplió con el PLAZO DE OBRA ORIGINALMENTE CONVENIADO (24 meses desde la aprobación del plano)? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No (desarrollar 3.3.1)
- Aún no venció el plazo y se registran demoras (desarrollar 3.3.1)
- Aún no venció el plazo y no se registran demoras

3.3.1 En caso de demoras en la ejecución de las etapas y plazos de obra conveniados... describa los PRINCIPALES MOTIVOS DE LOS DESAJUSTES (acuerdo mal conveniado, inflación imposibilitó afrontar compromisos a montos fijos, falta de seguimiento municipal, etc.). DESCRIBIR:

1/3

4. Comercialización o adjudicación

4.1 ¿Qué nivel de AVANCE se registra en el proceso de COMERCIALIZACIÓN O ADJUDICACIÓN de los lotes de este desarrollo? OPCIÓN MÚLTIPLE

NOTA ACLARATORIA: los avances en términos de comercialización o adjudicación pueden ser parciales (es decir, sólo afectar una parte del loteo y no a la totalidad de las parcelas del mismo). En los loteos de gran dimensión la venta o adjudicación puede estar etapabilizada. Asimismo, en los "consorcios" una parte de los lotes puede ser transmitidos al municipio y otra ser propiedad del privado o particular. Independientemente de todo esto, en esta pregunta interesa registrar si en el loteo se produjo algún movimiento de adjudicación o comercialización.

Selecciona todos los que correspondan.

- Sin movimiento aún
- Pre adjudicación (vinculado a registro de demanda municipal o asociaciones s/ fines de lucro, no excluye venta)
- Adjudicación (vinculado a registro de demanda municipal o asociaciones s/ fines de lucro, no excluye venta)
- Pre venta (incluye pago cuotas con boleto de compra-venta, sin escritura)
- Venta por la totalidad del monto con escritura
- Otra (desarrollar 4.1.1)

4.1.1 Otra particularidad del proceso de adjudicación o venta. Desarrollar:

5. Ocupación y materialización constructiva

5.1 ¿Qué nivel de avance registra la OCUPACIÓN Y EDIFICACIÓN del loteo? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Sin movimiento aún (pasar a 5.2)
- Construcción de viviendas (desarrollar 5.1.1 y 5.1.2)
- Población residiendo (desarrollar 5.1.1 y 5.1.2)
- No sabe / No contesta

5.1.1 Ocupación (porcentaje de lotes edificados)

Marca solo un óvalo.

- < 30 %
- 30-60 %
- > 60 %
- 100 %

5.1.2 ¿Cuál es el nivel socio-económico preponderante de la población adjudicataria o a la cual se destina el loteo? OPCIÓN MULTIPLE

Selecciona todos los que correspondan.

- Bajo
- Medio Bajo
- Medio
- Medio Alto
- Alto

5.1.2.2 Si quiere realizar OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS sobre el nivel socioeconómico o el destino de los lotes del desarrollo urbanístico, puede hacerlo aquí:

6. Origen de la tierra

6.1 Este loteo se desarrolló en tierra... *

Marca solo un óvalo.

- Privada *Pasa a la pregunta 18.*
- Municipal *Deja de rellenar este formulario.*
- Asociaciones sin fines de lucro *Deja de rellenar este formulario.*
- Banco Hipotecario / Fideicomiso [Pro.Cre.Ar.](#) *Deja de rellenar este formulario.*
- Instituto de la Vivienda *Deja de rellenar este formulario.*

7. Modalidad "consorcios" urbanísticos

7.1 ¿En este loteo el privado o particular ya realizó la traslación del dominio de lotes conveniados al municipio (en concepto de carga urbanística por el beneficio en la valorización inmobiliaria)? *

Marca solo un óvalo.

- Sí (pasar a 7.2)
- No
- No había transferencia de lotes comprometida en el convenio (desarrollar en 7.1.1)

7.2 ¿El municipio realizó seguimiento e inspección de obras antes de la finalización del plazo de 24 meses? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- No se iniciaron las obras

7.3 Si quiere realizar OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS sobre convenios urbanísticos, puede hacerlo aquí:

Le agradecemos su tiempo.....

Para cualquier consulta o información puede escribirnos a ciclinta@gba.gov.ar y a loteseconservicios@gmail.com

Muchas gracias LINTA-CIC y DAJH-SSTAJH

