



OBSERVATORIO
DE VALORES
DE SUELO



OVS
banco de experiencias

CONSORCIOS URBANÍSTICOS EN DAIREAUX

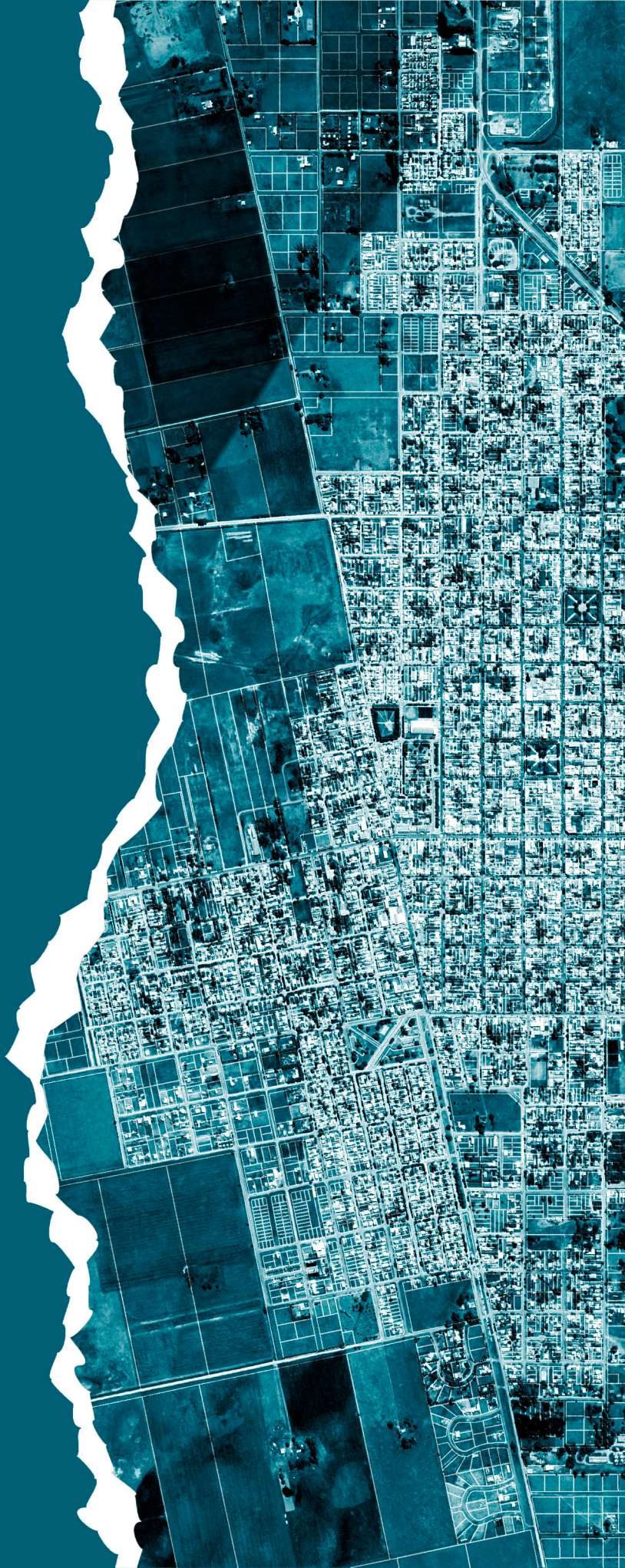
el modelo del fifty-fifty

ISSN 3072-9300

Documentos de Trabajo del OVS

Serie: Banco de Experiencias

Nº 1, año 2025



Consortios urbanísticos en Daireaux: el modelo del fifty-fifty

Autores: Juan Pablo Del Río, Francisco Vértiz, Pilar Pi Puig y Marcelo Ríos

Observatorio de Valores e Instrumentos de Gestión de Suelo Urbano

<https://observatoriosuelo.gba.gob.ar/>

ISSN 3072-9300

Documentos de Trabajo del OVS

Serie: Banco de Experiencias

Nº 1, año 2025

Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente de la
Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires

Campus Tecnológico, Camino Parque Centenario e/ 505 y 508. CP 1897 –
Manuel B. Gonnert, La Plata, Pcia. Buenos Aires

Esta publicación forma parte del PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ACREDITADO EN LA COMISIÓN DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: Ideas Proyecto CIC-23 “Banco de Experiencias Locales de Gestión de Suelo Urbano en la provincia de Buenos Aires. Políticas de inclusión social, acceso justo al hábitat e instrumentos de financiamiento”



Cómo citar este documento: Del Río, J.P.; Vértiz, F.; Pi Puig, P. & Ríos, M. (2025). Consortios urbanísticos en Daireaux: el modelo del fifty-fifty. Serie Banco de Experiencias. Documentos de Trabajo del OVS, Nº 1. La Plata: LINTA-CIC.

Investigadores responsables

Juan Pablo Del Río
Francisco Vértiz

Equipo de trabajo

Juan Pablo Del Río
Francisco Vértiz
Pilar Pi Puig
Marcelo Ríos

Agradecimientos

José Zubiría
María Cecilia Damaso
Gastón Domínguez
Rubén Pascolini
Silvana Santinon
Estela Reta
Pablo González

Instituciones que posibilitaron el estudio

LINTA
Laboratorio de Investigaciones
del Territorio y el Ambiente



CiC
COMISIÓN DE
INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales | **ICJ** |  UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CONICET


Municipalidad de
DAIREAU 

**SUBSECRETARÍA
DE HÁBITAT DE
LA COMUNIDAD** |  GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE
**BUENOS
AIRES**

Resumen

En el marco del Banco de Experiencias Locales de Gestión de Suelo Urbano en la provincia de Buenos Aires, el presente documento tiene como objetivo analizar la política de generación de suelo urbano implementada por el municipio de Daireaux durante la administración municipal correspondiente al período 2015-2023. Se busca reconstruir el proceso de formulación, diseño e implementación de los consorcios urbanísticos, un instrumento previsto en la ley 14.449.

En el caso analizado, la figura del consorcio urbanístico se orienta a la producción de lotes urbanos en propiedades de particulares, en donde el municipio asume la provisión de servicios y el proceso de urbanización. La particularidad de este caso radica en que permite reflexionar sobre la potencialidad de la promoción urbana pública impulsada desde un gobierno local. Aunque estas acciones no son frecuentes, su consolidación en el tiempo podría tener importantes implicancias para mejorar las condiciones de acceso al hábitat de la población local.

El abordaje propuesto articuló categorías teóricas provenientes de distintos campos de investigación - urbanismo, políticas públicas, mercados de suelo y derecho urbano - y la perspectiva metodológica fue de tipo cualitativa, combinando distintas técnicas de recolección y análisis de la información.

Se pudo observar que los consorcios urbanísticos promovidos por el municipio resultaron beneficiosos para todas las partes involucradas —propietarios, vecinos y el propio gobierno local—. El cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por parte del sector público generó un clima de confianza que favoreció la legitimidad y la difusión del instrumento. Asimismo, se destaca la calidad de los procesos administrativos implementados, con reglas internas más exigentes que las requeridas por la autoridad de aplicación provincial.

En un período relativamente breve, el municipio logró generar 489 lotes mediante un esquema combinado de gestión consorciada y loteo municipal directo (un total de seis operaciones urbanas). Este volumen de oferta pública representó un avance significativo frente a la demanda registrada, que en 2023 rondaba las 600 familias. Considerando la escala del mercado de suelo local, este nivel de intervención tiene un impacto relevante en la mejora del acceso al hábitat.

La experiencia de gestión urbana analizada evidenció el rol activo que el gobierno local asumió en la promoción de nuevas urbanizaciones. En ese marco, se destacan ciertos rasgos distintivos del municipio de Daireaux como promotor urbano público: la voluntad política de la nueva administración, la formación de capacidades técnicas del equipo municipal, el diseño de procedimientos administrativos ágiles y transparentes y el control municipal de los servicios públicos, permitió completar las obras en plazos breves y hacer un uso efectivo de la herramienta del consorcio urbanístico. A partir de estos elementos y la inscripción de las operaciones urbanas dentro del régimen del Programa de Lotes con Servicios, el municipio impulsó una política de articulación público-privada capaz de generar suelo urbano de calidad y orientar el crecimiento urbano.

Índice de contenido

1. Introducción	1
2. Contexto, antecedentes y orígenes de la política	2
2.1 Prácticas previas en la gestión del suelo urbano	4
2.2 Formas de disponer tierra para fines sociales	5
2.3 Municipio como promotor vía los consorcios urbanísticos	6
3. Análisis de la política municipal de suelo urbano	7
3.1 Encuadre normativo y principales instrumentos	7
3.2 Proceso de implementación	9
3.2.1 De la política ex post a la política ex ante con reglas de juego claras	9
3.2.2 Asociación con los propietarios de la tierra	10
3.2.3 Síntesis del circuito administrativo	10
3.2.4 Mapa de actores que participan del proceso	11
3.2.5 Dificultad para avanzar en un plan particularizado en el Acceso Carlé	12
3.2.6 Reconstrucción de las operaciones urbanas	13
3.2.7 Sostenibilidad de la modalidad de urbanización al costo	15
3.2.8 Perfil de demanda y política de fijación de precios	16
3.2.9 Valorización inmobiliaria y distribución de cargas y beneficios	17
4. Balance de la experiencia	17
4.1 Resultados	18
4.2 Fortalezas	19
4.3 Desafíos	20
5. Bibliografía y fuentes consultadas	21
6. Glosario	24

1. Introducción

La regulación de los mercados de suelo se ha convertido en un eje central dentro de la agenda urbana (Carrión y Erazo, 2016; Walters, 2016; ONU, 2016). Esto se debe a que la dinámica de dichos mercados en la región genera ciudades desiguales, excluyentes, segregadas e insostenibles. Los elevados precios de la tierra no sólo reflejan un mercado estructuralmente imperfecto, sino también la falta de mecanismos efectivos de gestión que regulen estos mercados (Reese, 2006; Smolka y Mullahy, 2010). Por ello, resulta de interés reponer experiencias donde el sector público asume un rol más activo en la intervención en el mercado de suelo urbano que contribuyendo a morigerar o revertir estas tendencias.

En el marco de esta agenda, el presente documento tiene como objetivo analizar la política de generación de suelo urbano implementada por el municipio de Daireaux durante la administración municipal correspondiente al período 2015-2023. Se busca reconstruir el proceso de formulación, diseño e implementación de los consorcios urbanísticos, un instrumento previsto en la ley 14.449. Es importante destacar que, en la literatura especializada, los consorcios público-privados son considerados mecanismos de política de suelo capaces de incidir en la reducción de los precios de los inmuebles urbanos y, a la vez, mejorar su calidad (Morales, 2007). Esto se debe a que la gestión asociada facilita una distribución más equitativa de las cargas y beneficios derivados del proceso de urbanización (CELS, 2017).

En el caso analizado, la figura del consorcio urbanístico se orienta a la producción de lotes urbanos en propiedades de particulares, con el municipio asumiendo la provisión de servicios y el proceso de urbanización, a cambio del 50% de los lotes urbanizados. Esta modalidad de gestión de suelo urbano implica que el municipio asume el rol de operador urbano público (Donoso y Forero, 2023), y su participación en la renta urbana (Jaramillo, 2009) permite caracterizar la experiencia como una política redistributiva (Aguilar Villanueva, 1992).

La particularidad de este caso radica en que habilita a reflexionar sobre la potencialidad de la promoción urbana pública impulsada desde un gobierno local. En otras palabras, la consolidación de esta acción pública en el tiempo podría tener importantes implicancias para mejorar las condiciones de acceso al hábitat de la población local y avanzar hacia la desmercantilización del suelo urbano (Pirez, 2016).

El abordaje propuesto articula categorías teóricas provenientes de distintos campos de investigación: urbanismo, políticas públicas, mercados de suelo y derecho urbano. Se concibe a la política pública como un proceso social construido a partir de las prácticas de diversos actores —gubernamentales y no gubernamentales— en torno a un problema cuya solución se demanda, y que se desarrolla en ámbitos más amplios que el estrictamente institucional (Oszlak y O'Donnell, 1981). Para comprender la orientación de la política urbana es importante considerar, entre otras dimensiones, la diversidad de escalas que la configuran, el contexto territorial, la coyuntura político-institucional, el proceso de gestión, los recursos, las representaciones y la agencia de los actores involucrados (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014).

Al mismo tiempo, toda política de suelo implica la distribución de cargas y beneficios en el proceso de urbanización, que finalmente se traduce en la apropiación diferencial de la renta del suelo por parte de los actores, según su posición relativa en el mercado (Jaramillo, 2009). En esta línea, una lectura dinámica y constructivista de la regulación urbana sostiene que el derecho urbanístico nunca se encuentra plenamente realizado en la legislación. Por el contrario, su alcance es siempre provisional y se actualiza en cada decisión pública, generando una delimitación específica y situada del sentido e intensidad del contenido de la propiedad inmobiliaria (Azuela, 1989).

Junto con la explicitación del punto de vista desde el cual se analiza la política, cabe señalar que el abordaje metodológico fue de tipo cualitativo y combinó distintas técnicas de recolección y análisis de información. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y equipos técnicos de la provincia de Buenos Aires y del gobierno municipal, siendo seis el total de entrevistados. Asimismo, se llevó a cabo un análisis de contenido de informes, expedientes, normativa, y de información catastral, cartográfica y satelital del área de estudio. Complementariamente, se consultó la base de datos del Programa de Lotes con Servicios de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires.

El informe está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se reconstruyen las coordenadas del contexto territorial e institucional que dio lugar a un cambio en la trayectoria de gestión del suelo urbano en Daireaux, y se revisan los antecedentes en materia de gestión de suelo que dieron origen a la política analizada. En segundo lugar, se identifican los marcos normativos e instrumentos de gestión de suelo utilizados, así como el mapa de actores involucrados y la dinámica del proceso de implementación. Finalmente, se presenta un balance que destaca los resultados, fortalezas y desafíos de la política local de gestión de suelo analizada.

2. Contexto, antecedentes y orígenes de la política

El partido de Daireaux se ubica en el centro-oeste de la provincia de Buenos Aires, en una región predominantemente agrícola-ganadera. El distrito está conformado por una serie de parajes rurales, a los que se suman las localidades de Salazar y La Arboleda y la ciudad cabecera de Daireaux, situada en la intersección de las rutas provinciales 65 y 86.

Si bien el tamaño y la estructura del partido hacen que la problemática habitacional no revista la gravedad observada en las grandes ciudades, los equipos técnicos municipales han identificado crecientes dificultades para el acceso al suelo y la vivienda por parte de sectores de ingresos bajos y medios, como consecuencia del aumento sostenido en el precio del suelo urbano.

El partido de Daireaux ha registrado un crecimiento poblacional leve, con una tasa media anual de variación intercensal relativamente estable en los últimos tres períodos: 7,2‰ en 2001, 7,0‰ en 2010 y 7,5‰ en 2022 (DPE, 2025). Según datos del INDEC, la población del municipio aumentó de 16.889 a 18.442 habitantes entre 2010 y 2022, lo que representa una variación relativa del 9,1%. Sin embargo, el número de hogares creció un 23,2%, mientras que las viviendas lo hicieron en un 15,7%. Esta diferencia evidencia que el crecimiento del parque habitacional no ha acompañado el ritmo de formación de nuevos hogares.

Por otra parte, en Daireaux 1.385 hogares (20,5%) alquilan su vivienda, 724 (10,7%) acceden a través de préstamos u otras formas no tradicionales, 299 (4,4%) residen en viviendas cedidas por razones laborales, y 4.339 hogares (64,3%) son propietarios (INDEC, 2022). Este último porcentaje representa una disminución respecto al año 2010, cuando el 70,9% de los hogares eran propietarios. A su vez, los últimos cálculos provinciales del déficit habitacional (SSTUV, 2015) registraban 857 hogares en situación de déficit en 2010, lo que equivalía al 15,6% del total de hogares. En paralelo, para el año 2023, el Registro de Demanda Habitacional del municipio estimaba la necesidad de construir unas 600 viviendas.

Esta dinámica demográfica, sumada al déficit habitacional acumulado históricamente y a las crecientes dificultades de acceso a la vivienda propia, se articuló durante el período analizado –y previamente– con la difusión de programas nacionales y provinciales de financiamiento habitacional¹. Este conjunto de factores otorgó centralidad a la cuestión del acceso al suelo urbano en la agenda del gobierno municipal.

Inicialmente, el municipio respondió a esta demanda mediante la compra directa de tierra no subdividida y la utilización del stock de tierras fiscales disponibles. Sin embargo, ante el agotamiento del stock y el encarecimiento progresivo del suelo urbano, la gestión entrante en 2015 adoptó como estrategia principal la generación de suelo a través del desarrollo de consorcios urbanísticos, en el marco del Programa de Lotes con Servicios (en adelante PLS) establecido por la ley 14.449.

En este sentido, la decisión del intendente Alejandro Acerbo, quien asumió en 2015 por el Frente para la Victoria (FPV)², supuso retomar y profundizar las iniciativas impulsadas por su antecesor, Esteban Hernando (2009-2015), de la coalición Unión para el Desarrollo Social (UDESOS), quien había comenzado a implementar el PLS a través de dos loteos en tierras municipales y uno en tierra de propiedad privada.

A través de estas intervenciones iniciales se buscó, por un lado, brindar una respuesta rápida a la demanda habitacional mediante la generación de lotes en tierras de dominio municipal y, por otro, avanzar en acciones de regularización dominial. Sin embargo, como se verá más adelante, a partir de 2021 el municipio profundizó significativamente la política de desarrollo de consorcios urbanísticos.

En línea con lo observado en otros municipios, en Daireaux la gestión del suelo —tanto público como privado— no formaba parte de los temas de la agenda municipal hasta que confluyeron una serie de factores: el creciente encarecimiento y la restricción del acceso a la tierra y la vivienda, agudizados por el contexto macroeconómico nacional³; la difusión de un clima de ideas que, especialmente tras la crisis de 2001-2002, puso en cuestión la capacidad de la planificación

¹ En las entrevistas realizadas se destaca especialmente el crédito subsidiado para la construcción de vivienda y compra de lotes dirigido a sectores medios en el marco del Pro.Cre.Ar. y las líneas de financiamiento del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

² El intendente pertenece al espacio político del peronismo y sus gestiones se enmarcaron en las diferentes coaliciones que se fueron constituyendo a nivel nacional para las elecciones 2015, 2019 y 2023. Asumió su primer mandato (2015-2019) por el Frente para la Victoria (FPV), luego renovó un segundo (2019-2023) por el Frente de Todos (FdT) y un tercero (2023-2027) por Unión por la Patria (UP).

³ Los problemas derivados del atraso cambiario, los desequilibrios externos y el aumento de la inflación comenzaron en el año 2010 y se agravaron desde el 2012 en adelante (Kulfas, 2016).

urbana para regular el mercado de suelo; y la inquietud de ciertos actores político-técnicos por revisar prácticas heredadas e introducir innovaciones en las intervenciones a escala local.

En este marco, el cambio de gestión ocurrido a fines de 2015 marcó un punto de inflexión en la trayectoria de la política de suelo, caracterizada desde entonces por una orientación anticipatoria y proactiva por parte del gobierno municipal. Esta nueva modalidad comenzó a materializarse en 2017 con la puesta en marcha de los primeros consorcios urbanísticos. No obstante, antes de analizar el alcance de esta experiencia, resulta relevante presentar algunas notas sobre las prácticas que la precedieron.

2.1 Prácticas previas en la gestión del suelo urbano

A partir del trabajo de campo fue posible identificar una serie de prácticas institucionales preexistentes que resultaron problemáticas en la gestión del suelo urbano. Uno de los temas más señalados fue la circulación informal de información sensible entre actores públicos y privados, lo cual constituye un factor de distorsión en el mercado de la tierra. En este contexto, la práctica conocida como “marcar la tierra” —consistente en anticipar la posible disponibilidad de suelo urbano a ciertos actores con capacidad de apropiación— emergió en Daireaux como una preocupación, ya que en décadas pasadas la misma había resultado en el acaparamiento del submercado de derechos posesorios⁴ de la tierra por parte de intermediarios inmobiliarios.

Asimismo, los funcionarios y equipos técnicos identificaron la necesidad de posicionarse críticamente frente a la herencia de ciertas prácticas políticas asentadas en la generación de expectativas, como la preadjudicación de tierras sin respaldo material ni factibilidad técnica⁵. Este tipo de acciones, más orientadas a la especulación política que a resolver efectivamente el acceso al hábitat, erosionaron la legitimidad de la gestión de tierra municipal y limitaron las posibilidades de implementación de políticas sostenibles.

Por otro lado, los antecedentes en gestión del suelo urbano se evidenciaron escasos por parte de las administraciones previas para movilizar suelo ocioso o intervenir activamente en los submercados de derechos posesorios. Estos nichos fueron progresivamente cooptados por agentes inmobiliarios con conocimiento especializado del funcionamiento del mercado, consolidando dinámicas de apropiación privada de rentas urbanas.

Desde la perspectiva de la gestión municipal, otros antecedentes relevantes se vinculan con la agenda de actualización de la normativa urbanística. Entre las principales preocupaciones de la oficina de Planeamiento Local, en articulación con la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT), se destacaron la incompatibilidad de usos del suelo dentro del ejido urbano, la necesidad de prever nuevas áreas de expansión y la mejora en la regulación de la subdivisión del suelo.

⁴ De acuerdo a la legislación civil argentina las personas que ocupan un bien inmueble sin ser propietarias del mismo (existen distintas situaciones por las cuales no se perfecciona la transmisión del dominio mediante la escritura pública y la registración de la misma en el Registro de la Propiedad Inmueble), pero lo hacen siguiendo las formas contempladas en la ley, adquieren el derecho de posesión sobre dicho bien (art. 1909 del Código Civil y Comercial) que habilita la posibilidad de transformarse en propietarios (art. 1897 CCC). Los derechos posesorios pueden transmitirse gratuita u onerosamente mediante la cesión de derechos (art. 1614 y ss., CCyC), razón por la cual ha emergido un fenómeno que consiste en la compraventa de los mismos.

⁵ Se hace referencia aquí a casos donde no hay conocimiento del dominio, las condiciones para subdividir o urbanizar.

En este marco, uno de los temas priorizados fue la relocalización de talleres de transportistas y la reorganización de la circulación de camiones dentro de la trama urbana, problemática vinculada a la posición estratégica de Daireaux dentro de la denominada “Ruta del Cereal”⁶.

Asimismo, se vinculó al Código de Zonificación con la posibilidad de fortalecer la capacidad de control municipal frente a estrategias sectoriales orientadas a subdividir suelo en áreas rurales o complementarias mediante el uso de la figura de la Propiedad Horizontal. Además, los actores entrevistados identificaron que avanzar con un instrumento de esta naturaleza permitiría contrarrestar prácticas impulsadas por ciertos profesionales del sector inmobiliario, quienes promovían la subdivisión a nivel de manzana catastral con el objetivo de evitar la cesión de espacios verdes, maximizando así la superficie neta vendible.

En suma, aunque la elaboración de un Código de Zonificación urbanística emergió en las entrevistas como una solución integral a diversas problemáticas territoriales, su concreción se ha visto postergada por limitaciones de recursos y la priorización de otras demandas. Mientras tanto la gestión municipal ha desarrollado estrategias alternativas, implementando ajustes administrativos y mecanismos de control que le han permitido mitigar prácticas especulativas promovidas por sectores privados, los cuales suelen aprovechar vacíos normativos y zonas grises de la burocracia.

En paralelo, frente a la necesidad del municipio de Daireaux de contar con suelo disponible para acceder a fuentes de financiamiento habitacional, avanzada la década de 2010 comenzó a evidenciarse un cambio en la trayectoria local de la gestión del suelo urbano. A partir de la influencia de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (ley 14.449), entre 2014 y 2021 fue tomando forma, dentro del gobierno municipal, la idea de consolidar una política activa orientada a la generación de suelo urbano, marcando así un giro respecto a enfoques previos.

2.2 Formas de disponer tierra para fines sociales

Antes de impulsar la política de consorcios urbanísticos, la principal estrategia del municipio para disponer de suelo con destino a vivienda social, o facilitar el acceso de la población local a créditos hipotecarios, consistía en la compra directa de tierra o en la afectación de suelo de dominio municipal.

En este sentido, las intervenciones realizadas en las localidades de Arboledas y Salazar constituyen antecedentes inmediatos, donde se movilizaron lotes destinados al programa Pro.Cre.Ar. Estos fueron habilitados y zonificados como Distritos de Urbanización Especial (DUE), en el marco del decreto ley 8.912. Desde la perspectiva del gobierno municipal, los DUE representaban una herramienta administrativa útil para aplicar indicadores urbanísticos diferenciales y facilitar el encuadre normativo en materia de usos y ocupación del suelo.

Otro antecedente destacado por el equipo municipal refiere a situaciones en las que las viviendas se adjudicaban sobre fracciones de tierra sin subdividir, a la espera de la readecuación normativa en materia de usos del suelo. Esto implicaba, posteriormente, la necesidad de

⁶ Se trata de un corredor rural que une la Ruta Provincial 86 con la Ruta Nacional 33 entre los partidos de Pehuajó y Daireaux, que fue pavimentado en el año 2016 y que, como refiere su nombre está situado en una importante zona agrícola ganadera y es muy transitado por camiones.

regularizar la situación para garantizar el acceso a la escrituración. Un ejemplo de ello es el barrio La Paz, conformado sobre tierra de dominio municipal, cuyo proyecto de urbanización estuvo asociado a compromisos electorales que no se concretaron en los plazos previstos.

Con el fin de evitar estos problemas —tanto la demora en los procesos de rezonificación con indicadores diferenciales para vivienda de interés social, como la regularización ex post de hechos urbanos consumados—, el municipio, en articulación con el gobierno provincial, decidió tramitar el encuadre del barrio La Paz bajo la modalidad de loteo público en el marco del PLS.

A través del mismo régimen urbanístico (PLS), la gestión del intendente Esteban Hernando suscribió en 2015 el primer consorcio público-privado, conocido como Consorcio Zapata, haciendo uso de la capacidad municipal para ejecutar por administración las obras de infraestructura. Esta operación sentó las bases para la distribución de los beneficios del proceso de urbanización: un 50% para el municipio, en compensación por asumir las inversiones de urbanización, y un 50% para el sector privado, por aportar la tierra. Sin embargo, en el marco del cambio de gestión ocurrido ese mismo año, la concreción material de dicho acuerdo se postergó y fue finalmente durante la administración del intendente Alejandro Acerbo que el consorcio fue materializado.

2.3 Municipio como promotor vía los consorcios urbanísticos

En esta trayectoria, el municipio fue asumiendo progresivamente un rol más activo en el proceso de urbanización local. El control de la red de agua y saneamiento cloacal, la ejecución de las obras de ampliación de dichos servicios por administración directa, y la difusión del nuevo régimen de subdivisión y urbanización (PLS) habilitado por la ley 14.449 crearon las condiciones para que el municipio asumiera un papel de promotor urbano público mediante el uso del instrumento de los consorcios urbanísticos.

Un consorcio urbanístico público-privado es un mecanismo que permite realizar proyectos de urbanización o construcción en conjunto entre organismos públicos y actores privados (personas o empresas). Cada parte asociada aporta algo: tierra, obras de infraestructura, servicios técnicos y profesionales, etc.

Al terminar las obras, en compensación por su aporte, percibe unidades inmobiliarias ya urbanizadas o construidas. El valor de estas unidades que recibe el dueño del terreno debe corresponder al valor original del terreno antes de la actuación urbanística más una ganancia razonable, definida en los convenios específicos.

El municipio, usando la figura del consorcio urbanístico y la inversión en infraestructura, buscó orientar el crecimiento urbano para completar y ampliar el tejido urbano de forma controlada. Para lograrlo, aplicó el marco del PLS para generar suelo en zonas cercanas a la ciudad, aptas para uso residencial, evitando dejar terrenos vacíos.

Además, la gestión evitó que la ciudad creciera hacia el sudeste, donde se encuentran las plantas de acopio de granos, para no mezclar las áreas residenciales con las productivas. Por último, decidió no asignar lotes hasta que estuvieran completamente subdivididos, para evitar generar falsas expectativas que dañen la legitimidad de la política y la confianza en la gestión.

3. Análisis de la política municipal de suelo urbano

Este apartado describe el rol del municipio de Daireaux como promotor urbano público y analiza la articulación entre tres instrumentos clave para la política local previstos en la ley 14.449: los Consorcios Urbanísticos (artículos 55-56), el régimen de subdivisión y urbanización del Programa de Lotes con Servicios (artículos 17-25) y la figura de Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria (artículos 46-53).

Se examina cómo el municipio se asocia con los propietarios del suelo, y de qué manera organiza las intervenciones desde el diseño de los proyectos urbanos hasta la adjudicación de los lotes. Los apartados siguientes desarrollan los marcos institucionales que sustentan esta política, los instrumentos implementados, el mapa de actores involucrados, la cronología de las operaciones urbanas realizadas y las principales dificultades enfrentadas en el proceso de implementación.

3.1 Encuadre normativo y principales instrumentos

La experiencia de gestión analizada se enmarca en la ley 14.449, la cual introduce una lógica de intervención que contrasta significativamente con la trayectoria previa en materia de gestión de suelo urbano (ver Cuadro 1, Síntesis Cronológica).

En 2014, la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (actualmente Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad) creó el Programa de Lotes con Servicios (PLS), que establece un régimen específico de subdivisión con la impronta de la ley 14.449. Este programa propone un procedimiento alternativo al establecido por el decreto ley 8.912, orientado a facilitar el acceso a suelo urbanizado a sectores medios y populares. A su vez, busca reforzar la intervención pública en la producción de suelo, promoviendo una distribución más equitativa de las cargas y beneficios asociados al desarrollo urbano.

Este nuevo régimen urbanístico y de subdivisión presenta particularidades que lo hacen menos restrictivo que el establecido por el decreto ley 8.912. Entre sus características principales, permite la dotación progresiva de servicios básicos de infraestructura —como red de energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario, apertura de calles con cordón cuneta y red de agua potable—, admite la ampliación urbana en zonas adyacentes al perímetro urbano, y habilita la generación de lotes de menor superficie. Según los actores que intervienen en el desarrollo inmobiliario, el régimen contempla tres modalidades: loteos promovidos por el sector público, loteos vinculados a formas de producción social del hábitat (como cooperativas, mutuales, sindicatos y otras organizaciones sin fines de lucro), y loteos impulsados mediante convenios o consorcios urbanísticos público-privados (Del Río et al., 2020).

En la implementación del programa, el Estado provincial impulsa activamente que los municipios utilicen la figura de los consorcios urbanísticos y que —como se explicó en el punto 2.3— constituyan asociaciones público-privadas integradas por organismos gubernamentales y

actores privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación. A su vez, la autoridad de aplicación del PLS promueve que esta herramienta se combine con la Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria (PMVI), dado que la rezonificación de la tierra y la asignación de nuevos indicadores urbanísticos por parte del municipio incrementan el aprovechamiento económico del suelo y, con ello, su valorización. En este sentido, se trata de una política que articula actores estatales de distintos niveles jurisdiccionales y que opera mediante la combinación de varios instrumentos de gestión de suelo urbano.

El municipio utilizó dos de las modalidades previstas por el PLS: i) *loteos en tierra de dominio municipal*, y ii) *loteos en tierra privada desarrollados mediante consorcios urbanísticos público-privados*. No se registraron experiencias de *loteos impulsados por organizaciones sociales sin fines de lucro*.

Cuadro 1. Cronología de la experiencia de gestión de suelo urbano en Daireaux

Año	Descripción	Escala del hito
2012	Sanción ley provincial 14.449	Provincial
	Lanzamiento del Pro.Cre.Ar.	Nacional
2014	Implementación de la ley provincial 14.449 y del Programa de Lotes con Servicios (PLS)	Provincial
2014	1er Loteo municipal (PLS)	Municipal
2015	1er Consorcio urbanístico (PLS), Convenio Zapata	Municipal
2016	Lanzamiento de Créditos UVA	Nacional
2017	2do Loteo municipal (PLS) orientado a regularizar el Barrio La Paz	Municipal
2021	2do, 3ro y 4to Consorcio urbanístico (PLS), Convenios Sánchez, Lemos y Marchelletti	Municipal
2023	5to Consorcio urbanístico (PLS) Convenio Pascuad (en evaluación)	Municipal

Fuente: elaboración propia en base a antecedentes destacados en las entrevistas.

A diferencia de otros municipios, Daireaux constituye uno de los pocos casos en los que el instrumento de los *consorcios público-privados* se complementa con un compromiso efectivo del gobierno local para llevar adelante las obras de infraestructura. Esto redundó en una mayor calidad del suelo producido y en la posibilidad de utilizarlo en plazos relativamente cortos, cumpliendo con el objetivo para el cual fue generado.

En contraposición con otras experiencias municipales, la figura no se estructuró dentro de un Programa Municipal de Lotes ni en un Banco de Tierras con una norma que anticipe el destino de los lotes (tampoco se jerarquiza el Registro de Demanda Habitacional como herramienta central). En su lugar, se consolidó un modelo flexible, con fuerte protagonismo de la *Comisión de Vivienda Local*, donde los lotes generados se articulan con estrategias orientadas a facilitar el acceso al financiamiento habitacional de origen supralocal, principalmente a través del IVBA.

Además de la consolidación de los consorcios urbanísticos como instrumento central, se identifican otros dispositivos complementarios: la *Comisión de Vivienda Local*, que define los criterios de adjudicación para cada operatoria mediante ordenanzas específicas; el *Banco de Tierras*, que funciona únicamente como una cuenta contable específica; y el *Registro de Demanda*, que se actualiza de manera puntual en cada nueva operatoria.

Cuadro 2. Instrumentos utilizados en la política de suelo urbano en el caso de Daireaux

Nombre del instrumento	Nivel de gobierno y actor	Tipo de instrumento
Ley provincial 14.449	Provincial	Marco normativo general
Programa de Lotes con Servicios	Provincial	Generación de suelo urbano
Consortio Urbanístico	Provincial-Municipal-Privado	Promoción urbana
Participación en plusvalía	Provincial-Municipal	Financiamiento urbano
Proyecto urbano y de subdivisión	Municipal-Privado	Diseño urbano
Registro de Demanda Habitacional	Municipal	Segmentación de la demanda
Comisión Municipal de Vivienda	Municipal	Segmentación de la oferta y fijación de precios
Cuenta específica	Municipal	Financiamiento urbano
Programa Municipal de Vivienda	Municipal	Financiamiento a la oferta habitacional
Programas habitacionales IVBA	Provincial	Financiamiento a la oferta habitacional
Crédito Hipotecario Pro.Cre.Ar.	Nacional	Financiamiento a la demanda habitacional

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y análisis de expedientes.

3.2 Proceso de implementación

Como se mencionó anteriormente, la política municipal de generación de suelo urbano a través de consorcios urbanísticos (en adelante CU) tuvo su primer antecedente en un proyecto desarrollado sobre tierras pertenecientes a una persona de apellido Zapata. Este loteo fue iniciado administrativamente durante la gestión del intendente Esteban Hernando (2009-2015) y concretado materialmente bajo la gestión de Alejandro Acerbo (2015-2023). El convenio estableció que el municipio absorbería el 50% de los lotes resultantes, en contraprestación por la adecuación normativa y la ejecución de todas las obras de infraestructura.

3.2.1 De la política ex post a la política ex ante con reglas de juego claras

El principio de distribución de cargas y beneficios establecido en el CU Zapata por la gestión de Hernando fue generalizado por la administración de Acerbo a todos los particulares o propietarios de tierra con los cuales el municipio se asoció en nuevos consorcios. La estabilidad de este criterio —independientemente del perfil del propietario o la ubicación de la tierra— se constituyó en un primer mojón de la nueva política municipal de suelo. La definición de “reglas

claras e iguales para todos” fue vista como una condición necesaria para generar credibilidad, transparencia y confianza en un esquema de gestión urbanística basado en la asociación público-privada.

En este sentido, el análisis de la trayectoria de implementación local de la ley 14.449 muestra que el régimen del PLS comenzó a utilizarse como una herramienta potente para desarrollar una política de ampliación de la oferta de suelo urbano a través de los CU, con destino a vivienda única, familiar y de ocupación permanente⁷. A su vez, es importante destacar que la eficacia de esta política fue posible gracias al control y la capacidad municipal para administrar los servicios de agua y cloaca, a cargo de la Secretaría de Servicios Públicos del municipio.

3.2.2 Asociación con los propietarios de la tierra

En el análisis de la implementación, se observó que la Secretaría de Obras y Planeamiento emergió como el área encargada de identificar a los propietarios e informarles el interés del municipio de asociarlos a un CU. En esta línea, el municipio tuvo una política activa en contactar y “salir a buscar” a los propietarios de las quintas contiguas al tejido urbano localizadas en el Área Complementaria, para presentarles la modalidad de urbanización vía consorcios.

La selección de los predios se realizó en función de los siguientes criterios: completamiento del tejido o contigüidad al área urbana; factibilidad de extensión de los servicios dentro del esquema de planificación municipal; y conocimiento previo de propietarios que pudieran resultar más accesibles, considerando las relaciones de vecindad que operan en esta escala urbana.

De las entrevistas surgió que el incremento del impuesto inmobiliario a los baldíos urbanos y/o el impuesto complementario a quienes acreditaban la titularidad de más de un inmueble también contribuyó a movilizar tierra en uno de los CU. En otras palabras, la carga impositiva impuesta por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) incentivó a una propietaria a adherir al PLS y a conformar un consorcio con el municipio.

3.2.3 Síntesis del circuito administrativo

El procedimiento administrativo que configura la política analizada se estructura en cinco etapas, organizadas en dos momentos: uno previo a la resolución provincial que da encuadre al CU dentro del régimen del PLS, y otro posterior.

El primer momento comprende los *estudios preliminares*, etapa en la cual el municipio identifica los predios, evalúa la prefactibilidad de urbanizarlos y establece el vínculo con los propietarios. El *diseño del proyecto urbano y del acuerdo público-privado* constituye una segunda etapa, en la que se acuerdan los indicadores urbanísticos, las dimensiones y configuración del loteo, se elabora el proyecto del plano de subdivisión, se establece quién realizará las obras de infraestructura, así como las gestiones y tramitaciones necesarias, los plazos y las unidades inmobiliarias para cada parte del CU. Este acuerdo se formaliza en un contrato entre las partes.

⁷ Un segmento de demanda específico, en el cual no puedan ingresar quienes buscan refugio en la tierra como resguardo, adquieren segundas residencias o simplemente especulan con la tierra.

Todo este proceso se realizó con el asesoramiento de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires, que evalúa si el proyecto de urbanización cumple con los requisitos del PLS y si cuenta con factibilidad técnica. Si ambos supuestos se cumplen, se exige la formalización mediante un convenio firmado por las partes, el cual debe ser ratificado por el Concejo Deliberante.

Una vez elevados a la autoridad de aplicación el convenio, el proyecto y la documentación complementaria, la etapa de *evaluación provincial* culminaba con la firma de una *resolución administrativa* que afecta el proyecto de urbanización al régimen del PLS.

Con esta resolución provincial, el plano de subdivisión puede ser visado. Tras la aprobación y registración del plano, comienza la etapa de *materialización del proyecto*, es decir, se inicia un plazo de 24 meses, establecido por el régimen del PLS, para concretar las obras de infraestructura. En paralelo, puede iniciarse la *comercialización y adjudicación* de los lotes, ya que el plano no cuenta con interdicción de venta.

En el caso particular de los CU del municipio de Daireaux, los lotes correspondientes a las unidades inmobiliarias que recibió el sector privado como beneficio pudieron comercializarse antes de que el municipio finalizara las obras. Sin embargo, los lotes absorbidos por el municipio no fueron adjudicados previamente, ya que la política local estableció que solo una vez finalizadas las obras y registrado el plano, y acreditado el cumplimiento del acuerdo con el propietario, el municipio iniciaría el trámite para transferir esos lotes a su dominio, y procedería luego a la asignación y enajenación de los lotes.

La sobreimposición de esta exigencia administrativa por el propio municipio, así como la validación permanente de los pasos a seguir con las autoridades provinciales, junto a la preocupación por la explicitación de los trámites municipales entre el registro de la demanda y la enajenación de un lote, fue interpretado como un indicador de calidad administrativa, a su vez representada por los entrevistados como una condición necesaria para llevar adelante estas políticas en un municipio pequeño, donde de lo contrario “en la panadería te hacen el reclamo”.

3.2.4 Mapa de actores que participan del proceso

La política local de generación de suelo urbano fue impulsada principalmente por la Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento, en coordinación con la Secretaría de Servicios Públicos, el Departamento de Catastro, la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección de Asuntos Legales del municipio. Además, se articuló con la Dirección de Planeamiento Urbano municipal, que evaluó la factibilidad urbanística de los proyectos, y con la Comisión Municipal de Vivienda, encargada de organizar la operatoria de enajenación de los terrenos generados y de vincular la oferta de los lotes de dominio municipal con personas inscriptas en el Registro de Demanda Habitacional.

A nivel provincial, la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires aportó el encuadre normativo, estableció los lineamientos del régimen del PLS y realizó la evaluación de los proyectos de urbanización. Asimismo, la generación de suelo urbanizado a través de los CU se articuló con las líneas del IVBA, ya que la disponibilidad de tierra municipal facilitó las gestiones para el anclaje de los programas de construcción de viviendas.

Finalmente, la Escribanía General de Gobierno intervino en el proceso al momento de escriturar los lotes que el municipio enajenó para destinarlos a vivienda única, familiar y de ocupación permanente.

3.2.5 Dificultad para avanzar en un plan particularizado en el Acceso Carlé

Tras asimilar la experiencia del CU Zapata y adoptar una mirada estratégica para orientar el crecimiento urbano⁸, la gestión municipal identificó el sector del Acceso Carlé como una oportunidad para ser urbanizado mediante los CU.

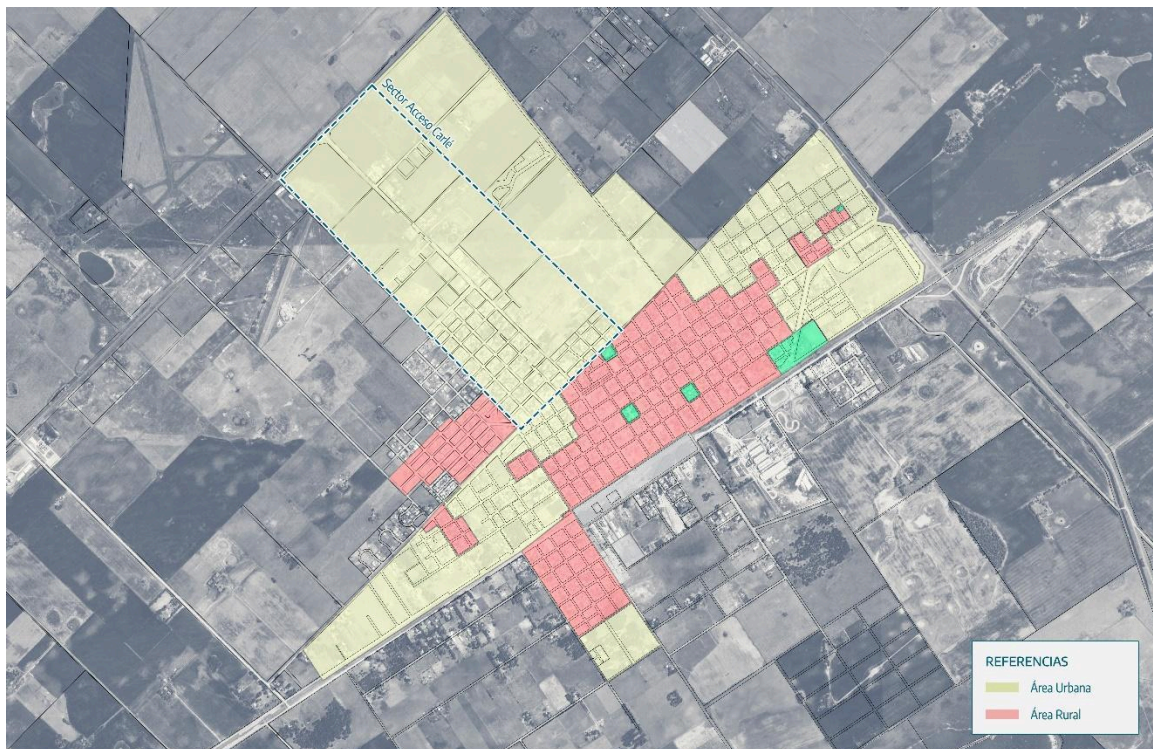
La detección de varias quintas ubicadas en el Área Complementaria, adyacentes a la mancha urbana sobre el acceso principal J. O. Carlé, motivó al gobierno local a proyectar un mega proyecto de urbanización en esta zona, por lo que se iniciaron conversaciones con los propietarios de las tierras.

Aunque este sector estaba catalogado como Área Complementaria en el decreto ley 8.912, es decir, reservado para un crecimiento futuro, el propietario de las primeras quintas en las que el municipio tenía interés para promover el desarrollo urbano rechazó las condiciones de urbanización propuestas. En particular, el propietario aspiraba a recibir el 70% de las unidades inmobiliarias resultantes, cifra que superaba el 50% que el municipio había establecido como regla general en el CU Zapata y que se había convertido en el estándar para estos consorcios.

En este caso, el gobierno local no cedió ante la pretensión del propietario, por lo que la negociación no prosperó. Como resultado, no fue posible avanzar con un Plan Particularizado de urbanización para ese sector de la ciudad. Sin embargo, paralelamente, el equipo municipal comenzó a contactar a otros propietarios de tierras en diferentes sectores de la ciudad para continuar con su política de urbanización consorciada.

⁸ La misma consideró la estructuración vial y urbana de la ciudad, las barreras al crecimiento, el análisis de las zonas productivas, las zonas bajas o inundables, la disponibilidad de servicios y la minimización de los costos de infraestructura.

Figura 1. Delimitación preliminar de área urbana y complementaria, ciudad de Daireaux.



Fuente: UrbaSig, DPOUT-PBA y ordenanza 18/1979. Mapa base OSM.

En la figura 1 se observa que la mayor superficie del Área Complementaria de Daireaux se encuentra en el eje noroeste, correspondiente al sector del Acceso Carlé, donde desde 1979 está prevista la expansión urbana. La lógica de crecimiento impulsada por el gobierno local busca evitar la expansión hacia el sur de la línea del ferrocarril, y por ello se pretendía avanzar hacia el acceso mencionado. Sin embargo, hasta la fecha la urbanización del sector no ha podido concretarse.

3.2.6 Reconstrucción de las operaciones urbanas

Al igual que en las localidades de Zalazar y Las Arboledas, en la cabecera de Daireaux la tierra de dominio municipal se destinó a programas habitacionales (operaciones urbanas 1 y 2, ver cuadro 1). Una vez agotado el stock de tierra municipal disponible para loteos, la nueva gestión priorizó dar continuidad al consorcio Zapata (operación urbana 3) que, aunque contaba con resolución desde 2015, aún no se había concretado. De los 58 lotes con servicios generados, el municipio absorbió 29.

Así, se consolidó un esquema de reparto equitativo de costos y beneficios: el municipio recibió el 50% de las unidades inmobiliarias en compensación por la inversión realizada en obras de urbanización y su participación en la valorización inmobiliaria (PMVI), vinculada al cambio de zonificación y al aumento del aprovechamiento económico del suelo bajo el régimen del PLS. Por su parte, el propietario recibió el 50% restante de los lotes en reconocimiento a la tierra aportada y su beneficio dentro del consorcio.

A partir de esta experiencia, el municipio avanzó en la conformación de tres nuevos CU (operaciones urbanas 4, 5 y 6), que recibieron aprobación provincial en 2021. Estos consorcios suman un total de 158 lotes, de los cuales el 50% son comercializados por los privados y el otro 50% pertenece al dominio municipal, siendo su principal destino los programas habitacionales del IVBA.

Una particularidad destacable de estos tres consorcios fue el aporte complementario de tierra por parte del municipio en concepto de espacios verdes. En este sentido, el municipio asumió la cesión de estas áreas, incorporándolas a la Quinta Municipal de Daireaux, el principal parque público local.

La estrategia de consolidar espacios verdes en grandes parques es una iniciativa interesante de gestión del espacio público urbano, que permite reducir costos de mantenimiento y mejorar la calidad del equipamiento local. Sin embargo, también implicó un retroceso en la negociación de cargas y beneficios de los consorcios, ya que esta cesión adicional de tierra no se tradujo en un mayor porcentaje de lotes para el municipio en comparación con el consorcio Zapata.

En otras palabras, el municipio mantuvo constante su participación absoluta en los beneficios económicos del proceso de urbanización, a través de la inversión en infraestructura, pero incrementó sus cargas al aportar tierra adicional para espacios verdes, fuera del polígono de intervención del plano de subdivisión sin percibir el impacto en la economía de los CU.

Cuadro 3. Operaciones urbanas, régimen PLS ley 14.449. Daireaux

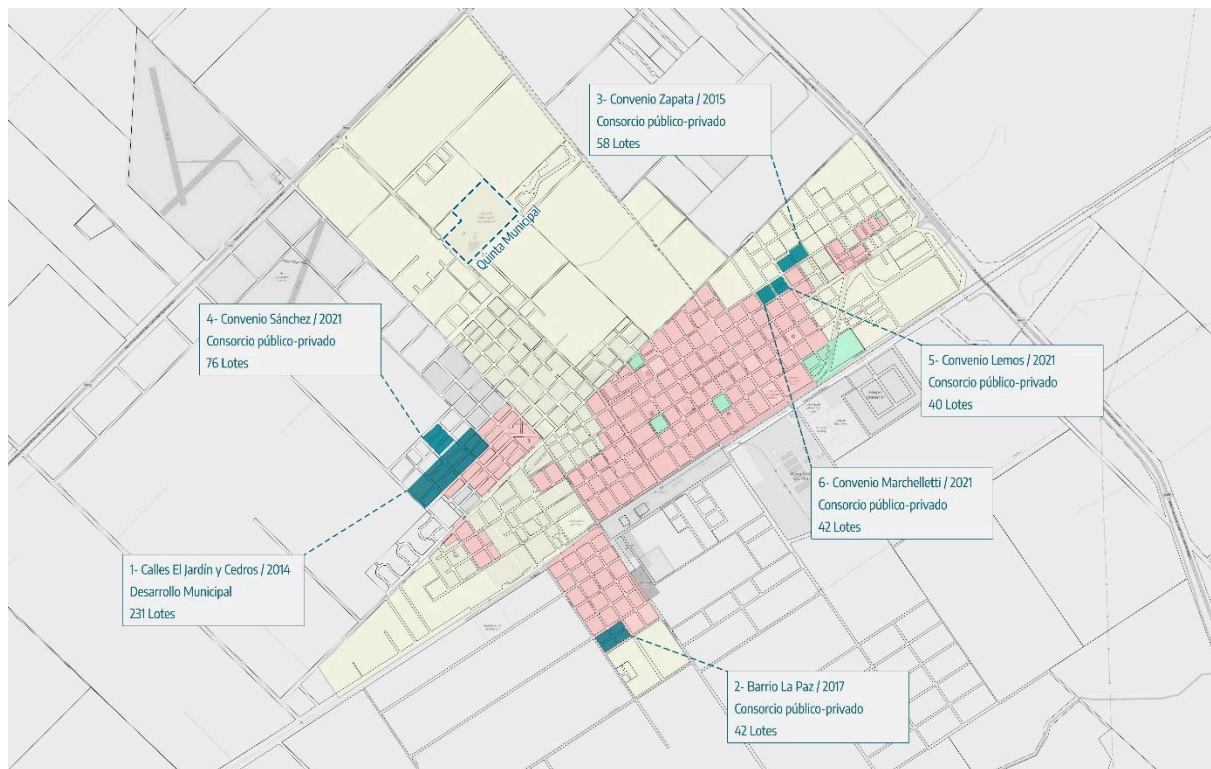
Nombre y año resolución	Lotes	Propiedad del suelo	Modalidad de urbanización
1 Calles El Jardín y Cedros / 2014	231	Municipal	Desarrollo municipal
2 Barrio La Paz / 2017	42	Municipal	Desarrollo municipal
3 Convenio Zapata / 2015	58	Privado	Consortio público-privado
4 Convenio Sánchez / 2021	76	Privado	Consortio público-privado
5 Convenio Lemos / 2021	40	Privado	Consortio público-privado
6 Convenio Marchelletti / 2021	42	Privado	Consortio público-privado
7 Convenio Pascuad / (En evaluación)	94	Privado	Consortio público-privado

Fuente: Elaboración propia en base a información SSHC-PBA.

Por último, al momento de las entrevistas con el equipo municipal, el quinto Consorcio Urbanístico, denominado Consorcio Pascuad (operación urbana 7), con un total de 94 lotes, se encontraba en etapa de evaluación a la espera de la resolución provincial. La mecánica de esta operación era similar a la de los consorcios Sánchez, Lemo y Marchelletti (operaciones urbanas 4, 5 y 6): el municipio aportaba la infraestructura, el marco normativo para incluir el loteo en el PLS y la tierra destinada a espacios verdes dentro de la Quinta Municipal, mientras que el particular aportaba la tierra a subdividir. Luego, cada parte recibía el 50% de los lotes generados.

En la figura 2 se observa que todas las operaciones urbanas son contiguas a la trama urbana existente. Esto confirma que se respetaron las condiciones establecidas en los estudios preliminares realizados por el municipio y los requisitos de emplazamiento exigidos por el gobierno provincial, sin discrecionalidad en la administración de la ampliación urbana y en cumplimiento del régimen del PLS.

Figura 2. Ubicación de los loteos municipales y los consorcios urbanísticos, régimen PLS 2014-2023



Fuente: UrbaSig, DPOUT-PBA y operaciones urbanas Programa Lotes con Servicios, SSHC-PBA. Mapa base OSM.

3.2.7 Sostenibilidad de la modalidad de urbanización al costo

Daireaux representa un caso paradigmático de sostenibilidad en la urbanización consorciada basada en la construcción de confianza entre las partes y en la experiencia municipal para ejecutar las obras. A diferencia de otros casos, en los cuales los municipios se comprometen a realizar obras junto con los particulares y luego deben “salir a buscar financiamiento” en otros niveles de gobierno - incumpliendo frecuentemente los plazos y compromisos de urbanización establecidos en los acuerdos público-privados -, uno de los aspectos destacados en el caso de estudio es la fortaleza que adquirió el municipio para ejecutar la urbanización a bajo costo.

La capacidad local para enfrentar las obras de infraestructura se sostiene en que el municipio administra directamente los servicios de agua y cloacas, mantiene una buena relación con la Empresa Distribuidora de Energía Norte S.A. (EDEN) y actúa como contratista para Camuzzi, la empresa distribuidora de gas.

Concretamente, en los CU de Daireaux, el particular sólo aporta la tierra, mientras que el municipio se encarga de realizar y financiar las siguientes obras: apertura de calles; tratamiento, escurrimiento y desagües pluviales; instalación de energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; extensión de la red de agua potable; red de cloacas; señalización y forestación. En uno de los consorcios, el municipio incluso logró construir la red de gas, gracias al acceso a una línea de financiamiento supra local.

Asimismo, el municipio ha demostrado una clara preocupación por garantizar la recuperación de los costos de infraestructura que invierte en los consorcios, buscando asegurar la sostenibilidad económica de las operaciones urbanas y la continuidad de la política municipal de generación de suelo urbano. En este sentido, los lotes que el municipio vende se adjudican por debajo del precio de mercado, pero –según fuentes municipales– el valor de venta permite recuperar la estructura de costos.

Esta combinación de control estratégico de los servicios y la determinación respecto del balance en las finanzas potenció el rol del gobierno local como promotor urbano público y resultó un factor clave para la adopción exitosa de la urbanización consorciada.

3.2.8 Perfil de demanda y política de fijación de precios

En concordancia con lo señalado en el ítem anterior, la política municipal para la enajenación de lotes de dominio municipal se basó en la fijación de precios de urbanización al costo. Aunque dentro del stock municipal los terrenos se destinaron a, al menos, dos perfiles de demanda, el municipio no estableció diferencias en los precios entre estos segmentos.

Considerando además el stock de suelo ofertado por el sector privado dentro del mismo loteo, el suelo urbano generado a través de los CU se destinó principalmente a tres perfiles de demanda:

- i) sectores medios no propietarios pero con capacidad económica para afrontar precios de mercado, a quienes los privados comercializan sus lotes;
- ii) sectores medios y medios bajos que cuentan con recursos para construir su primera vivienda, pero que acceden al suelo a través del municipio;
- iii) sectores medios bajos y bajos que requieren subsidios tanto para la vivienda como para el suelo urbano, y que habitualmente no son sujetos de crédito.

En esta línea, cada vez que finalizó un CU y el municipio incorporó los lotes urbanizados al dominio municipal, la *Comisión de Vivienda Local* definió, en una operatoria *ad hoc*, el destino de dichos lotes, tomando como base las posibilidades de acceso a líneas de financiamiento para la construcción de vivienda a nivel provincial. Según los criterios de estas líneas, los técnicos buscaron los perfiles adecuados en el *Registro de Demanda Habitacional* o promovieron su actualización cuando fue necesario.

Por otra parte, es importante aclarar que, a diferencia de otros casos en la provincia de Buenos Aires, el municipio no reguló el precio fijado por el privado sobre las unidades inmobiliarias que absorbió del CU. Sin embargo, dichos lotes estuvieron destinados exclusivamente a vivienda

única, familiar y de ocupación permanente en función de los criterios del PLS, aspecto que se tradujo en la segmentación del perfil de demanda.

3.2.9 Valorización inmobiliaria y distribución de cargas y beneficios

Los criterios de fijación de precios al momento de promover la enajenación del suelo urbanizado de dominio municipal se basaron en un esquema de urbanización al costo, sin tasar el componente de la tierra ni considerar los efectos de la valorización inmobiliaria. Tampoco se registró una vocación de recuperar parte por dicha valorización inmobiliaria entre los distintos segmentos de demanda para realizar subsidios cruzados entre ellos.

La *participación municipal en la valorización inmobiliaria* (PMVI) fue una figura activada tanto institucional como discursivamente en el régimen del PLS, al momento de firmar el convenio con el propietario. Sin embargo, en sentido estricto el municipio no evaluó económicamente la distribución de cargas y beneficios que absorben las partes del CU. Asimismo, no se registró una intención municipal de recuperar parte de esta valorización en la etapa de enajenación de los lotes urbanizados, aspecto que se tradujo en mayor asequibilidad para la parte adquirente.

No obstante, cualitativamente, los referentes municipales percibieron que la urbanización consorciada constituye un modelo de beneficio mutuo (“win-win”) para las partes involucradas: municipio, propietarios y usuarios finales demandantes de suelo.

Por otra parte, durante el proceso de implementación se registró que la afectación de los espacios verdes en los Consorcios Urbanísticos a la Quinta del Parque Municipal de Daireaux constituyó una iniciativa valiosa para evitar la fragmentación de dichos espacios, aumentar su escala y reducir los costos municipales de mantenimiento. Sin embargo, el gobierno local no percibió el impacto económico que esta decisión implicó en la distribución de costos y beneficios de la urbanización en los nuevos consorcios. Mientras la legislación obliga a los propietarios de la tierra a asumir esas cargas urbanísticas al momento de subdividir, el municipio modificó el esquema previo de distribución de cargas y beneficios (respecto al antecedente del CU Zapata) sin aumentar su porcentaje de participación en los beneficios.

4. Balance de la experiencia

A partir de la experiencia de la gestión municipal anterior (2009-2015), que hacia el final de su mandato había iniciado la implementación del Programa de Lotes con Servicios, la nueva administración (2015-2023) fue incorporando aprendizajes que le permitieron asumir un rol más activo en la generación de suelo urbano mediante consorcios urbanísticos.

En este marco, se observa un proceso progresivo de fortalecimiento de capacidades dentro del equipo municipal, orientado a establecer acuerdos público-privados, urbanizar tierras de propiedad privada, asignar lotes a programas de vivienda social y constituir un segmento de oferta pública en el mercado de suelo local.

Durante dicho ciclo de gestión se concretaron cuatro operaciones urbanas a través de la figura de consorcios público-privados. Si bien la primera negociación con un propietario no prosperó, el equipo municipal logró capitalizar esa experiencia para comprender mejor el funcionamiento del

instrumento y avanzar luego en la consolidación de acuerdos exitosos con actores del sector privado.

4.1 Resultados

Entre 2014 y 2023, en el partido de Daireaux se llevaron a cabo seis operaciones urbanas, que resultaron en la generación de 489 lotes en el marco del régimen PLS. Una séptima operación se encontraba en proceso de aprobación hacia el segundo semestre de 2023. A nivel local, se registró una elevada aceptación de este régimen de subdivisión y urbanización, que permitió dar respuestas a las problemáticas vinculadas con el acceso al suelo urbano.

El encuadre normativo provincial del PLS funcionó como una condición de posibilidad para la difusión de esta política, pero el impulso que adquirió la política municipal de generación de suelo urbano fue, sin dudas, el resultado de la confluencia de tres factores clave: la trayectoria del municipio como proveedor de servicios públicos, la voluntad política de la administración iniciada en 2015 y las capacidades técnicas a nivel local.

El precio de los lotes de titularidad municipal fue fijado por debajo del valor de mercado, lo que permitió introducir una lógica de desmercantilización en el acceso al suelo urbano. Si bien no existen estadísticas oficiales al respecto, fuentes municipales señalan que esta política se refleja en el perfil de los beneficiarios, quienes en su mayoría no eran propietarios previos y accedieron al suelo a través de los programas de vivienda social articulados con la oferta pública.

En un período relativamente breve, el municipio logró generar 489 lotes mediante un esquema combinado de gestión consorciada (cuatro operaciones urbanas) y loteo municipal directo (dos operaciones urbanas). Este volumen de oferta pública representó un avance significativo frente a la demanda registrada, que en 2023 rondaba las 600 familias. En términos teóricos, la cobertura alcanzada equivaldría al 81% de esa demanda. Considerando la escala del mercado de suelo local, este nivel de intervención tiene un impacto relevante en la mejora del acceso al hábitat.

Los resultados obtenidos llevaron al municipio a proyectar la continuidad de la política de movilización y generación de suelo urbano. Este hecho, considerando el volumen de suelo efectivamente incorporado al mercado, ofrece una oportunidad para reflexionar sobre el rol del Estado local en el funcionamiento del mercado inmobiliario y sobre los efectos concretos de esta política en términos de asequibilidad y reducción del déficit habitacional.

La consolidación de esta política también fortaleció la posición del municipio ante otros niveles de gobierno al momento de gestionar financiamiento para programas habitacionales. A su vez, su sostenibilidad en el tiempo podría contribuir a estructurar un segmento estable de oferta pública dentro del mercado de suelo, caracterizado por estándares urbanísticos y condiciones de emplazamiento satisfactorias en relación con otras experiencias desarrolladas bajo el régimen del PLS (Del Río et al., 2020).

4.2 Fortalezas

La experiencia de gestión urbana analizada evidenció un perfil municipal proactivo, en el que el gobierno local asumió un rol clave en la promoción de nuevas urbanizaciones. Lejos de adoptar una postura pasiva frente a las dinámicas del mercado, el municipio se ocupó de identificar y contactar a propietarios para presentarles la modalidad de urbanización impulsada. A partir del encuadre normativo de la legislación provincial y anticipándose a la demanda de suelo vinculada a líneas de financiamiento habitacional supralocales, la municipalidad realizó un relevamiento y clasificación del suelo potencialmente apto a ser incorporado al ejido urbano. Así, el gobierno local no solo operó estratégicamente con el régimen urbanístico del PLS, sino que definió la orientación del crecimiento urbano con base en un criterio rector - la factibilidad de provisión de servicios públicos - privilegiando intervenciones que completaran o ampliaran el tejido urbano existente.

Los CU promovidos por el municipio resultaron beneficiosos para todas las partes involucradas —propietarios, vecinos y el propio gobierno local—. El cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por parte del sector público generó un clima de confianza que favoreció la legitimidad y la difusión del instrumento. Asimismo, se destaca la calidad de los procesos administrativos implementados, con reglas internas más exigentes que las requeridas por la autoridad de aplicación provincial.

La calidad del proceso administrativo —desde la elaboración de los estudios preliminares de los proyectos de urbanización hasta la adjudicación de los lotes a enajenar— se destacó como uno de los aspectos diferenciales de esta experiencia respecto de otros casos municipales analizados. Este atributo constituye una fortaleza clave, considerando tanto las demandas por una gestión pública eficiente y transparente, como la especial sensibilidad que suele generar el uso del patrimonio estatal, en particular el suelo municipal.

Pese a las presiones de intereses particulares que suelen atravesar los regímenes de regulación urbana, se evidenció una firme voluntad política por parte del gobierno local para sostener una modalidad de urbanización consorciada basada en reglas claras y homogéneas para todos los propietarios. En este sentido, la decisión de no ceder ante la presión privada que pretendía absorber más del 50% de la superficie neta vendible en una de las operaciones urbanas proyectadas puso de manifiesto la coherencia interna de la política municipal y su orientación hacia una distribución equitativa de los beneficios de la urbanización.

Al momento de negociar y suscribir acuerdos urbanísticos público-privados, se destacó la capacidad de negociación del municipio, fundamentada en el control directo de la gestión de los servicios urbanos y/o en la posibilidad de ejecutar redes de infraestructura por administración. Esta capacidad —poco frecuente entre los municipios de la provincia de Buenos Aires— constituyó un factor clave para que el gobierno local pudiera desempeñar un rol activo como promotor urbano público.

A diferencia de otros municipios donde la figura del consorcio urbanístico tiende a desvirtuarse —ya sea por la falta de compromiso público con la inversión en infraestructura o por la ausencia de recursos técnicos y financieros—, en el caso de Daireaux los loteos impulsados mediante

consorcios se encuentran en plena ejecución. Además, se evidenció una clara vocación del gobierno municipal por iniciar y concluir las operaciones urbanas en los plazos previstos, lo cual refuerza la idea de una consolidación efectiva de consorcios urbanísticos como instrumentos genuinos de gestión del suelo.

Como síntesis de las fortalezas expuestas, se destaca que el municipio de Daireaux asumió un rol de promotor urbano público, es decir, no se limitó a definir normas urbanísticas y esperar la iniciativa del sector inmobiliario privado. Por el contrario, frente a la ausencia de oferta privada para ciertos sectores de la población y ante las restricciones de solvencia de la demanda, el municipio asumió activamente el reto de convocar a los propietarios para estructurar una política pública de movilización y generación de suelo urbano. Esta política se sustentó en el cumplimiento riguroso de los acuerdos, la disponibilidad de recursos para su implementación, la construcción de confianza entre los actores, la transparencia y la consolidación de procesos administrativos eficientes.

4.3 Desafíos

En relación a la posibilidad de continuar fortaleciendo la política de los CU de Daireaux, interesa destacar la importancia de profundizar el análisis de la distribución de las cargas y los beneficios de urbanización entre el sector público y privado. Analizar la economía de las operaciones urbanas, junto a una reflexión más exhaustiva de la política de fijación de precios en la enajenación de los lotes municipales, permitiría diferenciar mejor los segmentos de demanda y estructurar los canales de oferta pública. Incluso, potenciaría la capacidad local de introducir subsidios cruzado al interior del conjunto de operaciones urbanas que lleva adelante el municipio.

Otro de los grandes desafíos se vincula con la articulación de la política de movilización y generación de suelo urbano a través de los CU con otros instrumentos de gestión de suelo. Integrar los criterios de gestión urbanística consorciada a la futura actualización de la Zonificación Municipal de Usos del Suelo y al Plan de Ordenamiento Urbano posibilitaría, también, expandir la política de los CU. La reclasificación del Área Complementaria como una Zona de Promoción Social del Hábitat permitiría el desarrollo de Planes Particularizados para planificar integralmente las futuras ampliaciones urbanas con criterios de zonificación inclusiva.

En este sentido, como mecanismos de coordinación, etapabilización del crecimiento urbano y coacción urbanística, los Planes Particularizados podrían establecer incentivos inversos que aumenten las cargas urbanísticas conforme los propietarios retienen la tierra y no se involucran en el desarrollo urbano. Desde la perspectiva de la función social de la propiedad que promueve la legislación urbanística provincial, ello podría inducir a la participación de los propietarios en los CU.

Más allá de la flexibilidad que cada una de las operatorias pueda tener al momento de enajenar los lotes, el establecimiento de un marco de acción más general que defina ciertos presupuestos mínimos de la política de suelo urbano podría contribuir a condensar aprendizajes y ampliar los perfiles de demanda a los que llega la oferta de suelo urbanizado por el municipio. Al mismo tiempo, el régimen del PLS y los CU podrían tornarse más potentes a partir de la creación de un

Ente de Desarrollo Urbano con autarquía en la administración de los recursos, y como principal ejecutor del Plan de Ordenamiento Urbano Municipal.

De este modo, la articulación de los CU con Planes Particularizados de Ampliación Urbana que incorporen un tiempo de cadencia hasta la implementación de un Régimen de Parcelamiento Obligatorio podría, por un lado, contribuir a potenciar la regulación del mercado de suelo, con incentivos positivos orientados a quienes se avienen a urbanizar las áreas planificadas para tal fin, en tiempo y forma. Por otro lado, serviría para restringir la retención de la tierra en el área a urbanizar y fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano.

5. Bibliografía y fuentes consultadas

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.

Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza.

Azuela de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.

Baer, L. (2013). Principios de economía urbana y mercados de suelo. En: D. Erba (Ed.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina*. Viçosa, MG: LILP.

Baer, L. (2016). Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país. *Revista Institucional de la Defensa Pública De la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, (vol. 6), 67 - 77.

Baer, L. (2019). Subasta de inmuebles del Estado, selectividad de la obra pública y adecuación de la normativa urbana: claves para pensar la política de suelo en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires entre 2015 y 2019. *Medio Ambiente y Urbanización*, (96-97), 87-108.

Barenboim, C. (2013). *Mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Canestraro, M.; Guardia, C.E. y Layus, E. J. (2014). Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas. *Pampa*, (10), 131-158.

Carrión F. y Erazo J. (2016). (Coord.) *El Derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*. México: LIBRUNAM-UNAM.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017). *Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat: reajuste de tierras, parcelamiento y edificación obligatoria, participación de municipios en las valorizaciones inmobiliarias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CELS.

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.

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre la regularización en América Latina. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. N° 75. Santiago de Chile: Cepal.

Cuenya, B. y González, E. (2013). Instrumento para la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La Contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana, Brasília, 21 y 22 de noviembre.

Del Río J.P. y Duarte J. (2011). Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense. En: Di Virgilio, M.; Herzer, H.; Merlinsky, G. et al. (Comp.) *La cuestión urbana interrogada*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

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.

Del Río, J. P., Andrade, G., Aversa, M. M., Coletti, R., Pacheco, M., & Mariñelarena, P. I. M. (2020). Evaluación de la implementación del Programa de Lotes con Servicios, Ley 14.449. La Plata: LINTA-CIC.

Del Río, J.P., Vértiz, F. y Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (11), 76-86.

Dirección Provincial de Estadísticas (DPE) (2025). *Censo 2022. Buenos Aires. Resultados definitivos por municipio*. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Donoso, R.E. y Forero, E. (Editoras) (2023). Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles. Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/157), Santiago de Chile: Cepal.

Duarte J. y Baer L (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires - Argentina. LILP.

Hardoy, J.E. (1970). Políticas de urbanización y reforma urbana en América latina. Documento de Trabajo Interno 18. Buenos Aires: CEUR-ITDT.

INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires: INDEC.

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Medina, V.D. (2013). Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial. *Quid 16*, (3), 136-156.

Morales Schechinger, C. M. (2007). Algunas reflexiones sobre el financiamiento de las ciudades con suelo urbano. Seminario sobre Nuevos Instrumentos de Financiamiento y Planificación-Lincoln Institute of Land Policy y Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, Buenos Aires.

Lobato, S. (2021). Gobiernos Locales y mercado de suelo: la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías urbanas y producción de suelo urbano. *Quid 16*, (15), 253-267.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento CLACSO, 4. Buenos Aires: CEDES.

Petrelli, H. (2020). *El derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. CABA: Café de las ciudades.

Pintos, P. (2023) Extractivismo inmobiliario y fricciones neoliberales de la naturaleza. Aportes para su teorización. En: Pintos, P. y Astelarra, S. (Coord.) *Naturalezas Neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario*. CABA: El Colectivo.

Pintos, P. y Narodowsky P. (2012). (Coord) *Privatopía Sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.

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

Pugliese, L. (2004). Programa de gestión del suelo urbano. UGEIF - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Scatolini L., Duarte J. y Hutton T. (2019). Hábitat, un desafío de todos. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Scatolini L., Duarte J. y Baer, L. (2022). *Planificar la ciudad en tiempos de desigualdad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.

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

Subsecretaría de Tierra, Vivienda y Urbanismo (SSTUV) (2025). *Ley 14.449. Informe de Gestión*. La Plata: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría del Hábitat de la Comunidad (SSHC) (2023). Base de datos Programa de Lotes con Servicios. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires. Consulta realizada en octubre del año 2023.

Walters, L. (2016). Leveraging land: land-based finance for local governments. UN-Habitat-GTLN.

6. Glosario

ARBA: Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires.

CU: Consorcio urbanístico

EGG: Escribanía General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

IVBA: Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

PLS: Programa de Lotes con Servicios.

PMVI: Participación municipal en la valorización inmobiliaria.

Pro.Cre.Ar.: Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

OUP: Promotor u Operador Urbano Público.



OBSERVATORIO
DE VALORES
DE SUELO