

# Política urbana y gestión de suelo en la RMBA en la década del diez: legislación urbana, subasta de inmuebles públicos y acceso al hábitat digno



Luis Baer

CONICET - Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne". Buenos Aires, Argentina

Juan Pablo del Río

LINTA-CIC – CONICET. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

*Recibido: 21 de mayo de 2020. Aceptado: 1 de octubre de 2020.*

## Resumen<sup>1</sup>

El aumento de precio de la vivienda disociado de los ingresos de la población, en tanto mecanismo de transferencia y concentración de la riqueza, involucra formas de generación de rentas del suelo en las cuales el poder público asume un rol protagónico respecto a su destino y apropiación. En un contexto preeminente desregulado de los mercados inmobiliarios, como el que caracteriza a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), el uso de la propiedad inmueble como activo de inversión continúa imponiéndose por sobre el valor de uso, reforzando las históricas restricciones de acceso a un hábitat digno. Continuamente, los actores ligados al desarrollo inmobiliario innovan en sus estrategias y productos maximizando sus ganancias, mientras que el poder público adecúa la política urbana para garantizar tales negocios, desatendiendo los procesos de exclusión socio-urbana que tales dinámicas promueven y renunciando a una gestión estratégica e inclusiva del suelo urbano. En este marco, el objeto del presente artículo es analizar una serie de políticas de gestión de suelo urbano implementadas en los últimos cinco años en la RMBA, tanto en el distrito central como en las áreas de expansión urbana, a partir de los siguientes interrogantes: ¿cómo intervienen tales políticas validando esta modalidad de transferencia de riqueza?, ¿qué efectos genera en el acceso al hábitat digno? y, ¿hasta qué punto existen iniciativas que contrarresten estos procesos asociados de exclusión socio-urbana?

**PALABRAS CLAVE:** NORMATIVA URBANA. INMUEBLES FISCALES. EXPANSION URBANA. LOTES CON SERVICIOS. REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en los Proyectos PIP 0946 "Crecimiento urbano y producción de suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires: actores, instrumentos y valorización (2002-2017)", H829 SCyT-UNLP "Diálogos en torno a la cuestión urbana y habitacional" y PID2019-105205RB-100 "Producción Social del Hábitat en áreas metropolitanas del Norte y el Sur Global: políticas, instituciones y movilización social", financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (España).

## Urban policy and land management in the RMBA during the 2010s: urban law, public real estate auctions, and habitat access

### Abstract

Land price inflation, a mechanism for wealth transfer and accumulation, has become increasingly decoupled from the population's income. This is a multi-causal process where diverse instruments of land rent generation intervene, and in which public power plays a key role in appropriation and destiny. In the context of deregulated real estate markets, such as the Buenos Aires Metropolitan Region (RMBA), the use of real estate as a financial asset tends to prevail over its use value thus restricting habitat access. Actors related to the real estate development sector are continuously innovating their strategies and products seeking profit maximization, whilst the state adjusts its urban public policies to guarantee such enterprises, disregarding the socio-urban exclusion processes foster by such dynamics and relinquishing a strategic and inclusive management of urban land. The purpose of this article is to trace some land policies implemented over the last five years in the RMBA, both in the central district and in the sprawl area, by answering the following questions: How are such policies validating this wealth transfer mechanism? How do they affect dignified habitat access? To which extent are there any initiatives to counter the resulting urban exclusion processes?

**KEYWORDS:** URBAN LEGISLATION. PUBLIC PROPERTIES. URBAN SPRAWL. LOTS WITH SERVICIES. BUENOS AIRES METROPOLITAN REGION.

**PALAVRAS-CHAVE:** LEGISLAÇÃO URBANA. IMÓVEIS PÚBLICOS. EXPANSÃO URBANA. PROGRAMA DE TERRAS URBANIZADAS. REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

### Introducción

La inflación de precios del suelo es un mecanismo notable de transferencia y concentración de la riqueza y, por lo tanto, genera pobreza y desigualdad social. Se trata de un proceso económico-territorial poco problematizado y quizás algo silenciado, de carácter multicausal, cada vez más divorciado del nivel de ingresos de la población y a partir del cual *pocos ganan y la mayoría pierde*. En los aumentos de precios del suelo intervienen diversos mecanismos de generación y apropiación de rentas del suelo (Harvey, 1973; Topalov, 1979; Smolka, 1981; Jaramillo, 2009) y, en un contexto de funcionamiento desregulado de los mercados inmobiliarios como el que caracteriza a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), el uso de la propiedad inmueble como resguardo de valor tiende a imponerse por sobre el valor de uso (Baer y Kauw, 2016), restringiendo las posibilidades de consagrar un conjunto de derechos sociales, económicos y culturales que dependen del acceso a un hábitat digno (CELS, 2017).<sup>2</sup>

La prevalencia de la función absoluta y privada de la propiedad, en desmedro de su función social y ambiental (Fernández, 2003), se manifiesta a través de un vasto mosaico

<sup>2</sup> La satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales ha estado históricamente mediada por mecanismos excluyentes del mercado. Frente a ello el "hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en el marco de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y rural" (CELS, 2017:1).

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

de procesos socioespaciales que son conocidos e imposibles de invisibilizar: exclusión socio-urbana, segregación residencial, proliferación del hábitat precario y la restricción creciente de acceso a la vivienda para amplios sectores de la sociedad (Reese, 2006). Estas expresiones de la desigualdad socioespacial plantean, asimismo, un sinnúmero de dificultades para las políticas públicas a diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, para el financiamiento de la infraestructura y el desarrollo urbano. De allí que en el debate de la agenda urbana argentina la cuestión del alcance de la propiedad y la regulación de los mercados de suelo adquieran un papel central (Declaración de Buenos Aires en Smolka y Mullahy, 2010).

Este debate de política urbana se yuxtapone con las características estructurales y la orientación que han asumido las tendencias de urbanización. En el contexto histórico latinoamericano, la capacidad estatal de regular y desmercantilizar ciertos bienes y servicios urbanos ha sido limitada (Pírez, 2016). Contemporáneamente, las políticas de regulación de los mercados han entrado en tensión con la ideología neoliberal, para la cual los mercados abiertos, competitivos y “no regulados” representa el mecanismo óptimo de gobernanza (Theodore, *et al.* 2009). Sin embargo, la profundización del orden neoliberal, lejos de basarse en el retiro de la intervención estatal, implica la destrucción creativa de la institucionalidad heredada y el montaje de nuevas infraestructuras regulatorias. Este es un proceso dinámico, irregular y contradictorio, dependiente de entramados público-privados que configuran coaliciones de poder expresadas tanto en arreglos formales como informales de política urbana (Stone, 1989), en el marco de interacciones, trayectorias colectivas y escenarios institucionales particulares de cada territorio (Theodore, *et al.* 2009).

En este contexto, aunque las formas que adquiere la gobernanza neoliberal no implican que las fuerzas del mercado operen de modo unívoco, cada vez más las dinámicas de desarrollo urbano se ven tensionadas por procesos de mercantilización excluyentes. Continuamente los actores ligados al desarrollo inmobiliario innovan sus estrategias y productos maximizando sus ganancias en base a la apropiación de las rentas del suelo urbano. Asimismo, el poder público toma iniciativa para garantizar el negocio inmobiliario, pero sin problematizar las consecuencias socio-urbanas que acarrea. Por ello, en este trabajo interesa preguntar acerca de cuáles son los mecanismos concretos para que se efectivice esta apropiación privada de rentas del suelo generadas por el accionar público; qué tipo de políticas urbanas intervienen validando dicha modalidad de transferencia de riqueza; qué efectos genera en las condiciones de acceso al hábitat; hasta qué punto existen iniciativas públicas que contrarrestan estos procesos de exclusión; y qué instrumentos de intervención permitirían impulsar otro tipo de políticas si la coalición de fuerza lo permitiera.

Con la intención de responder estos interrogantes, el artículo analiza una serie de políticas urbanas en la RMBA. La casuística presentada busca indagar las relaciones entre renta y normativa urbana desde la perspectiva de funcionamiento de los mercados de suelo (ver Morales Schechinger, 2005; Jaramillo, 2009; Baer, 2013). En términos metodológicos, se examinan los usos que adquieren los marcos institucionales urbanísticos y cómo las prácticas de carácter público dan lugar a dinámicas de valorización inmobiliaria situada, con arreglos de distribución de cargas y beneficios específicos. Entre los casos analizados se presentan un conjunto de políticas y acciones urbanísticas: la readecuación normativa del código urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

(CABA), con cambios en el aprovechamiento económico del suelo; la subasta (en el mismo distrito) del patrimonio inmobiliario fiscal, como un recurso estratégico y escaso; la apertura del perímetro urbano en la ciudad de La Plata, a través de mecanismos de expansión urbana más o menos institucionalizados; el régimen de regularización de barrios cerrados y clubes de campo; y el programa de generación de suelo urbano de la Ley N°14.449 (estos dos últimos casos con cobertura en varios distritos de la segunda y tercera corona metropolitana). A través del análisis de los instrumentos de intervención y su orientación con relación al patrón de desarrollo inmobiliario, se intentará reconstruir el perfil de política urbana en cada caso y, al mismo tiempo, realizar una lectura de conjunto.

Desde esta perspectiva teórico-metodológica, los resultados de investigación que se presentan a continuación articulan el análisis de fuentes secundarias y primarias. La exploración de la normativa de distintos niveles de gobierno (leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas) se combinó con la evaluación de otras piezas del sistema normativo territorial, como por ejemplo el Plan Urbano Ambiental en CABA o el Programa de Lotes con Servicios en provincia de Buenos Aires. El análisis de instrumentos o regímenes urbanísticos específicos se puso en diálogo con las fuentes primarias de entrevistas a funcionarios y equipos técnicos vinculados a las áreas gubernamentales con competencia habitacional y urbanística y la observación en ámbitos de deliberación pública, como el Consejo Provincial de Viviendas y Hábitat de la provincia de Buenos Aires. También, se realizó el estudio de indicadores urbanísticos en sectores específicos del territorio, la lectura de catastros jurisdiccionales y los planos de zonificación de usos del suelo. En conjunto estas fuentes de información fueron trianguladas con otros registros provenientes de los Censos Nacionales de Población Hogares y Viviendas (INDEC, 2001-2010), la base de datos del Programa de Lotes con Servicios (SSTAJH, 2019) e información periodística complementaria. A ello se sumaron los relevamientos complementarios y el seguimiento que, en el marco de otros proyectos de investigación, los autores han realizado en relación con la evolución de los precios inmobiliarios, cambios de usos del suelo y evolución de la dinámica constructiva.<sup>3</sup>

## La ciudad central para el desarrollo inmobiliario

### *Adecuación normativa para un mayor aprovechamiento económico del suelo*

En un contexto de predominio de orientación neoliberal de la política urbana local, el gobierno de la CABA ha profundizado las iniciativas de mercantilización del suelo y de distintos bienes y servicios urbanos. A principios de 2019 se sancionó en este distrito del aglomerado metropolitano un nuevo Código Urbanístico (CU)<sup>4</sup> que puso al descubierto la carencia de diagnóstico respecto a los principales problemas urbano-ambientales y

3 Proyecto UBACyT 2018-2020, 20020170100336BA: "Reestructuración capitalista y metamorfosis metropolitana"; Proyecto UBACyT 2014-2017, 20020130100425BA: "Nuevas tendencias de estructuración socio-territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", y Proyecto H636 SCyT-UNLP 2012-2016: "Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflicto".

4 Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). Versión actualizada al 31 de marzo de 2019: <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo-urbanistico>.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

habitacionales que afectan crecientemente a los porteños.<sup>5</sup> Justificado en la necesidad de promover una ciudad más densa y compacta, el CU se plantea como desafío duplicar la población de la ciudad, pero sin prever instrumentos o iniciativas que impulsen la renovación y el fortalecimiento de las infraestructuras y equipamientos públicos. Para ello, se decidió ampliar la capacidad constructiva de numerosas áreas y parcelas de la ciudad a pesar de que aún se contaba, de acuerdo con la edificabilidad que establecía el CU que fue reemplazado, con la posibilidad de construir 105 millones de m<sup>2</sup> adicionales sobre los 220 millones de m<sup>2</sup> ya construidos. En otras palabras, con la norma urbana anterior se podía construir todavía la mitad del volumen edificatorio existente. El mayor aprovechamiento económico del suelo en determinadas porciones de la ciudad no sólo fue habilitado por un mayor potencial edificatorio, sino también por la posibilidad de aumentar la mixtura de usos comerciales en barrios con predominio de usos residenciales.

El análisis del cambio normativo permite además observar otras tendencias. Con el precepto de dar homogeneidad al completamiento del tejido edilicio propiciando el enrase de las construcciones en altura, las parcelas de las esquinas y cercanas a las mismas también vieron aumentar fuertemente su edificabilidad. Pero la posibilidad de poder construir más m<sup>2</sup> también se dio a escala barrial, incluso en barrios de gran dinamismo constructivo y de alta renta del suelo, tales como Palermo, Belgrano y Caballito. Es decir, las áreas de la ciudad ya consolidadas y mayormente valorizadas fueron beneficiadas con un potencial edificatorio adicional, incluso en áreas de casas bajas que pasaron a admitir edificios de entre 5 y 7 pisos (sectores de Villa Crespo, Chacarita, Flores y Caballito) donde los desarrolladores encuentran una mayor facilidad de compra de inmuebles (para su demolición) a un único propietario. En varios casos se desdibuja el vínculo entre altura máxima y el ancho de calle y, con ello, la intención de garantizar estándares mínimos de asoleamiento en los frentes y la vía pública. Por su parte, las áreas menos valorizadas también vieron en numerosos casos –fundamentalmente en ciertos corredores– aumentar significativamente su potencial edificatorio.

La re-densificación de las áreas más consolidadas que habilita el nuevo CU genera una enorme renta potencial del suelo, incluso de la tierra más valorizada del distrito central del aglomerado metropolitano. El encarecimiento generalizado del suelo produce así un “reescalamiento” territorial del aumento de las rentas del suelo urbano<sup>6</sup> que da por continuidad no sólo a la persistencia de la valorización en los barrios de alta renta, sino también de la zona sur de la ciudad que, desde 2008, viene mostrando un achicamiento paulatino de la brecha de precios del suelo con respecto al norte (Baer y Kauw, 2016). La mayor intensidad de la valorización del suelo de la zona sur con respecto al norte es equiparada por las autoridades del gobierno de la CABA como auspiciosa, incluso como síntoma de achicamiento de la desigualdad socioespacial. Y más aún, el acortamiento de la brecha de precios del suelo norte-sur se utiliza y comunica como un indicador de “equitatividad territorial” obviando por absoluto las implicancias que tiene este fenómeno desencadenando procesos de segregación socioespacial y facilitando

5 La carencia de espacios verdes, el colapso de las redes de servicios urbanos, los conflictos vinculados a la cuestión habitacional y la ausencia de instrumentos de gestión de suelo urbano son algunos de ellos (CPAU, 2017).

6 Evitamos la expresión de reescalamiento de la gentrificación por la falta de evidencia respecto al reemplazo poblacional de sectores medios y populares por estratos socioeconómicos de mayor ingreso en el conjunto de la CABA.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

la apropiación de la valorización del suelo en manos de los propietarios o desarrolladores inmobiliarios.<sup>7</sup> De este modo, el aumento de precios del suelo en un contexto desregulado del funcionamiento de los mercados inmobiliarios tiende a generar mayor exclusión socio-urbana, agravar el problema habitacional y a concentrar la riqueza.

### *La consolidación de un patrón inmobiliario que restringe la asequibilidad*

La voluntad de redensificar y aumentar el volumen edificatorio del nuevo CU de la ciudad parece ser, desde el punto de vista del interés público y colectivo, una iniciativa que no ha sido debidamente analizada. Entre otras cuestiones, por (a) la falta de diagnóstico respecto a la “capacidad de carga” de la infraestructura de servicios existente; (b) otras externalidades negativas que podrían generarse en relación a la mayor aglomeración de usos, población y otros factores; (c) el enorme potencial edificatorio que aún contaba con la normativa urbanística reemplazada, pero también por (d) la inédita cantidad de vivienda ociosa con la que cuenta la ciudad y que, en una considerable proporción, fue construida en los últimos quince años. De acuerdo con un estudio coordinado en 2019 por el Instituto de la Vivienda (IVC, 2019), el 9,2% del parque habitacional de la CABA se encontraba vacante. En términos absolutos, esto equivale a 138.328 viviendas cuya mayor parte se concentra en los barrios del norte, es decir, en la porción de la ciudad que a partir del año 2003 experimentó un considerable crecimiento de la construcción, especialmente de vivienda multifamiliar con una incidencia notable de aquella de mayor estándar y categorizada oficialmente como “suntuosa” (Baer, 2012).

Este patrón del desarrollo inmobiliario, sumado a la cantidad absoluta y relativa de vivienda deshabitada que se registra en la zona norte, podría estar indicando que la disponibilidad de viviendas vacantes se encuentra relacionada con la rentabilidad del mercado inmobiliario desprendida de las necesidades habitacionales de la población. La expresión “gente sin casas y casas sin gente” es utilizada precisamente para ilustrar esta situación que coexiste, además, con diversas manifestaciones del hábitat deficitario. De acuerdo con los datos del CNPHV, en 2010 un 6,3% de los hogares (71.919) de la CABA necesitaban una vivienda nueva y un 5,3% de los hogares (60.561) vivían en viviendas deficitarias pero recuperables. La comparación entre la cantidad de viviendas vacantes y las que se requerían hace diez años para paliar el déficit habitacional pone de manifiesto la importancia de contar con una política pública que revierta el perfil elitista del desarrollo inmobiliario (por ejemplo, en el “suelo creado” por el nuevo CU) y movilice el stock de vivienda vacante para ampliar la oferta en el mercado de compra-venta y alquiler.<sup>8</sup> De este modo, el alza de precios vinculado a una eventual restricción de oferta se vería amortiguado en ambos submercados.

Resulta necesario destacar el aporte que podría haber hecho el nuevo CU no sólo posibilitando la ampliación del parque de vivienda con mayores edificabilidades, sino

7 Las implicancias de adoptar este enfoque de achicamiento de brechas de precios del suelo norte-sur como indicador de “equitatividad territorial” ha sido discutido por Baer (2012), Socoloff et al. (2012) y Jajamovich (2012).

8 La creciente ociosidad de la vivienda que registra la ciudad de Buenos Aires (sea por especulación inmobiliaria, uso de la propiedad como reserva de valor o por problemas dominiales) al contraer la oferta e impactar en alzas de precios tampoco está desligada de las mayores restricciones que deben afrontar numerosos hogares para el acceso formal a una vivienda digna.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

con la formulación de instrumentos de gestión del suelo para que las viviendas que se construyen sean destinadas al mercado de compraventa o alquiler (a quienes las necesitan como bien de uso), antes que a quienes las utilizan como reserva de valor. Por el contrario, la distribución de los incentivos urbanísticos se orientó a potenciar la atención de la expansión de una demanda solvente con liquidez para invertir en el principal mercado inmobiliario del país, la cual estuvo disociada de las necesidades de demanda de los hogares con déficit habitacional. Aspecto que limitó aún más la asequibilidad habitacional vía incremento de los precios.<sup>9</sup> En síntesis, la orientación de esta política urbana, lejos de contrarrestar las restricciones macroeconómicas que existen para acceder a la vivienda, no hizo más que profundizarlas. Algo similar ocurrió, como se verá a continuación, respecto a la orientación de los inmuebles fiscales.

### *Mercantilización y subasta compulsiva de inmuebles fiscales*

La ociosidad de bienes inmuebles en el ámbito de la CABA no sólo compete a la propiedad privada, sino también al patrimonio inmobiliario fiscal que constituye un recurso estratégico de primera importancia para la formulación de propuestas de mejoramiento habitacional.<sup>10</sup> El manejo de los inmuebles públicos de dominio privado, en tanto componente fundamental de una política de suelo, puede vehiculizarse a través de diferentes modalidades de gestión; por ejemplo, mediante la conformación de un Banco Público de Inmuebles. En la CABA, este instrumento tiene mandato imperativo expreso a través del Plan Urbano Ambiental;<sup>11</sup> sin embargo, el nuevo CU lo desconoce por completo. Y no sólo eso, la política de suelo impulsada de hecho por los gobiernos nacional y porteño entre 2016 y 2019 ha tomado precisamente el rumbo contrario: desprenderse compulsivamente del patrimonio inmobiliario fiscal.

La subasta masiva de inmuebles públicos no sólo ha dado la espalda a los problemas habitacionales de los porteños, también significó la desafectación del erario de un bien que es escaso, irreproducible y, dada la localización de aquellos subastados, sumamente estratégico. Se trata de aproximadamente 60 inmuebles de propiedad pública nacional que fueron subastados entre 2016 y 2019, a lo que en el último año se le agregó un conjunto de inmuebles públicos de la CABA en proceso de enajenación.<sup>12</sup> El patrimonio inmobiliario fiscal en cuestión comprende lotes baldíos, departamentos, casas, edificios en block y, además, grandes predios para el desarrollo de proyectos inmobiliarios en las áreas más valorizadas de la ciudad (Figura 1). Estos exigen, asimismo, morfologías y edificabilidades distintas a las de su entorno barrial inmediato (por ejemplo, torres

9 En base a datos para el primer semestre de año 2020, según la comparación del sitio especializado Reporte Inmobiliario con un estudio de 25 ciudades realizado por el Banco Suizo UBS, Buenos Aires es la ciudad más cara en términos de (27) años salario necesarios para comprar un departamento de 60 m<sup>2</sup> en comparación a (20) Hong Kong, (17) París, (14) Londres, (12) Singapur, (12) Tokio, (11) Tel-Aviv, (11) New York, entre otras. Ver nota: "Comparación internacional: alquileres, salarios y valores de las viviendas" Disponible en: <https://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3926-comparacion-internacional-alquileres-salario-y-valores-de-las-viviendas.html>

10 Por ejemplo, poniendo a disposición la tierra para la construcción de viviendas para los sectores que lo necesitan, tal como lo hizo el PROCREAR entre 2012 y 2015 con los desarrollos urbanísticos en el área que comprenden las estaciones Buenos Aires y Sáenz.

11 Dice el Artículo N°21 del inciso d) del Plan Urbano Ambiental (Ley N°2930) referido a la propuesta de creación de un "Banco de Tierras e Inmuebles como instrumento de promoción del desarrollo urbano establecido por Ley N°71. Tiene el objetivo de asegurar la disponibilidad de tierras e inmuebles para el desarrollo de las acciones derivadas de los lineamientos del PUA mediante su adquisición y/o disposición anticipada".

12 Entre los que se destaca el llamado "Parque de la Innovación" donde se emplazaba el "Tiro Federal" y el predio vecino donde funciona el Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (CENARD).

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

en altura de perímetro libre) y, por lo tanto, una norma urbana especial que va incluso a contramarcha de lo que el CU recientemente aprobado exige para el resto de la ciudad. De este modo, se habilitan en las áreas más valorizadas de la ciudad niveles de aprovechamiento edilicio y económico del suelo excepcionales para la concreción de usos rentables mediante el desarrollo inmobiliario de vivienda y oficinas de lujo. Se desaprovecha así la oportunidad que ofrecen estos inmuebles, particularmente los grandes predios en zonas de la ciudad con las mejores condiciones urbanístico-ambientales y de conectividad, para mejorar las condiciones de acceso residencial, por ejemplo, mediante el desarrollo de vivienda protegida a precio asequible para sectores medios y populares.

La argumentación referida a la subasta de inmuebles públicos y estratégicos en el ámbito de la CABA ha tenido dos pilares fundamentales. Uno ha sido la necesidad de movilizar inmuebles ociosos. El otro, la generación de recursos para el financiamiento de infraestructura urbana. No obstante, la operatoria no ha contado con una idea de transferencia de recursos para financiar infraestructura en las áreas más postergadas de la ciudad; muy por el contrario, lo recaudado se ha reinvertido en las proximidades de los bienes subastados, cerrando así un mecanismo bien conocido, pero poco comentado, de apropiación privada de rentas del suelo. El proyecto del Paseo del Bajo y el predio conocido como Catalinas II son fieles exponentes de este tipo de operatoria. Allí la empresa que compró la mayor parte de la tierra se vio beneficiada por un precio de adquisición que no incorporaba la valorización aportada por la obra pública que financió la propia subasta. Se trata de un mecanismo espurio de transferencia de recursos que favorece a un grupo muy concentrado de actores del desarrollo inmobiliario, quienes obtienen ganancias extraordinarias mediante la maximización de rentas diferenciales del suelo derivadas de la inversión en obra pública que realiza el Estado con el dinero de los contribuyentes, y también por la adecuación a medida de la normativa urbana.

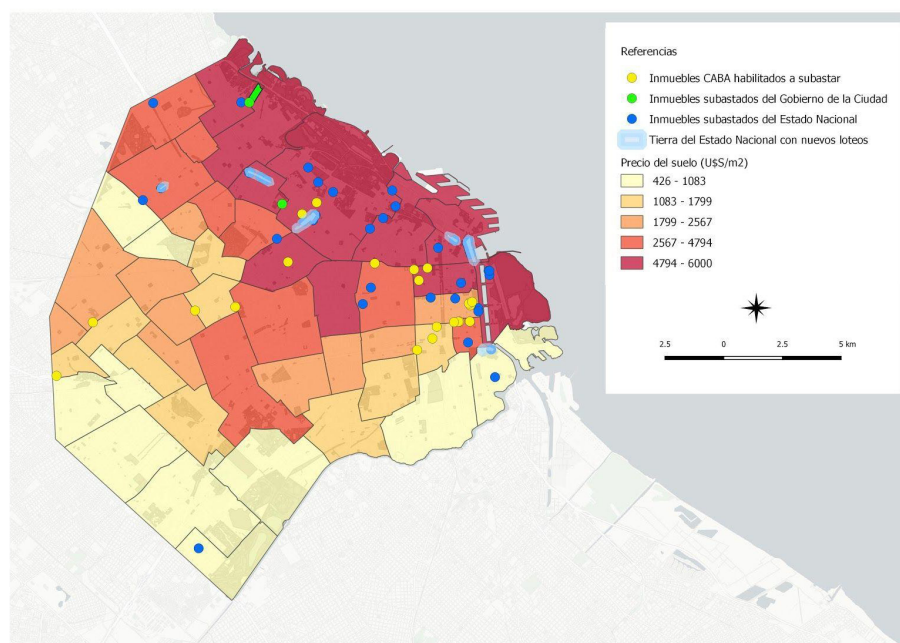


Figura 1. Distribución territorial de precios del suelo (2016) e inmuebles públicos subastados y habilitados para subastar (2019) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuente: Elaborado por Patricia Cirillo, Luis Baer y Garay Santaló (OUBA, 2019).



Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

## La disputa de las rentas del suelo en las áreas de expansión

### *Apertura urbana indiscriminada para la apropiación privada de la valorización*

Al igual que el área central, la gestión de la expansión urbana a nivel metropolitano se encuentra mediada por el predominio de políticas de suelo tendientes a facilitar la mercantilización del espacio urbano y los mecanismos de transferencia de riqueza mediados por la apropiación de la renta del suelo. Ello se manifiesta en los crecientes desarrollos urbanísticos sin encuadre normativo, particularmente en los proyectos destinados a segmentos de demanda sin limitaciones expresadas en la disposición de pago y con mayor consumo de suelo por habitante.<sup>13</sup> Pero, también, se manifiesta en las presiones sistemáticas por flexibilizar la normativa urbana bajo el argumento de que es necesario expandir la ciudad para atender al crecimiento demográfico y a la demanda habitacional, aunque la evidencia muestre lo contrario.<sup>14</sup>

En este marco, se registran diversas restricciones o prácticas urbanísticas asociadas a la radicalización de la expansión urbana que por acción u omisión inciden en la configuración de este proceso: (a) la búsqueda del mayor aprovechamiento económico del suelo a través de la incorporación al perímetro urbano de inmuebles clasificados dentro del área rural;<sup>15</sup> (b) la escasa capacidad de control de crecimiento urbano (o incumplimiento de las obligaciones públicas) que se traducen en la consolidación de segmentos de oferta de suelo sin habilitación, y (c) la readecuación de la normativa frente a los hechos urbanísticos consumados ya no sólo como política de la regularización de tierras de asentamientos populares, sino también como producto de la necesidad de regularizar el creciente stock de inmuebles de sectores medios y altos. A continuación, se describen dos casos paradigmáticos: la gestión de las ampliaciones urbanas en la ciudad de La Plata y el régimen de regularización de barrios cerrados y clubes de campo con alcance provincial, pero orientado a atender una problemática de la expansión de la RMBA.

La dinámica de crecimiento difuso de capital provincial brinda un ejemplo de las políticas de ampliación urbana indiscriminada. Bajo el argumento inmobiliario según el cual es necesario liberar suelo para atender a la demanda habitacional y descomprimir los elevados precios de los inmuebles, la decisión de las últimas tres administraciones locales ha sido la expansión constante y sistemática del perímetro urbano. Sin cuantificar el aumento del potencial edificatorio habilitado (o superficie a construir en altura), en el año 2000 la normativa incrementó un 17% la superficie urbanizable y en el año 2010 el incremento fue de 54% (Losano, 2011).

13 Según consultas realizadas al Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires sólo 373 urbanizaciones cerradas de un total de 1.030 tienen aprobada la subdivisión del suelo y se encuentran encuadradas en el marco de legislación urbana-ambiental. Al mismo tiempo, esta tipología de crecimiento representa el 46% de la expansión urbana de la región metropolitana entre 2006-2016 (CIPPEC, 2018), alcanzando en 2010 menos del 1% de la población de este aglomerado urbano (Marcos y Del Río, s/f).

14 Datos del Observatorio Federal Urbano muestran que el consumo de suelo por habitante ha tenido una tendencia ascendente en las últimas tres décadas (1991-2019), duplicando el crecimiento de la superficie urbanizada a las tasas de crecimiento de demográfico en los dieciséis aglomerados estudiados. La misma conclusión obtiene el estudio de CIPPEC (2018) para la última década (2006-2016), a partir del análisis de 33 aglomerados.

15 De acuerdo con el Decreto Ley N°8.912/77 el uso, subdivisión y ocupación del suelo adquieren exigencias de acondicionamiento e intensidades diferentes según la clasificación del territorio en áreas urbanas complementarias y rurales.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

En línea con esta tendencia, la última reforma del Código Urbanístico (CU)<sup>16</sup> muestra un sinnúmero de aspectos vinculados a la política de liberalización del perímetro urbano. La introducción de la figura de Proyectos Especiales o Particulares tuvo como objeto incorporar proyectos inmobiliarios de gran porte en área rural, y fungía como un artilugio para desarrollar usos rentables en áreas no valorizadas. Este dispositivo se hermanó con la anulación de Zonas Específicas para la localización de Clubes de Campo, aspecto que dio lugar al emplazamiento de estos desarrollos en cualquier parte de territorio municipal. Al mismo tiempo, se eliminó un instrumento que limitaba la subdivisión indiscriminada de las periferias urbanas sin cesión urbanística y reducía la superficie neta urbanizable de los emprendimientos inmobiliarios.<sup>17</sup> La flexibilización de las dimensiones de subdivisión en el área rural y complementaria, junto con la promoción de la subdivisión del suelo sin los servicios esenciales en determinadas zonas residenciales, terminaron de configurar la orientación del CU en materia de ampliación urbana. En este punto, interesa destacar que esta reforma normativa no sólo incentivó la expansión urbana y constituyó una política urbana de carácter regresivo (Vértiz, 2016), sino que además encontró restricciones institucionales para su convalidación producto de la manifiesta incongruencia entre las atribuciones arrojadas por el gobierno municipal frente a la legislación urbanística provincial.<sup>18</sup>

Según Morales (2005), suele argumentarse que la delimitación del área de expansión en los planes urbanos disminuye la oferta y eleva los precios, por tanto, se espera que la desregulación libere la oferta de tierra y que, en consecuencia, bajen los precios mejorando las condiciones de acceso al suelo urbano. Pero la institucionalización de la desregulación se traduce en suelo caro, mal ubicado y sin servicios. Y en el caso de la liberalización del perímetro urbano suele presentarse de manera paradójica: expandiéndose la oferta de suelo urbanizable y, a la vez, incrementándose su precio. Esto se debe, en lo fundamental, a que además de escasez normativa y física también existe escasez económica, la cual surge de la retención del terreno que realiza el propietario por efecto de expectativas de valorización (Morales, 2005) y la ausencia de políticas e instrumentos que promuevan tiempos de circulación mercantil de suelo habilitado acordes a las exigencias de la dinámica urbana.

En tal sentido, en la ciudad de La Plata la política de ampliación urbana indiscriminada y sin acciones complementarias que garanticen la movilización de suelo ocioso, sólo promovió expansiones urbanas de baja calidad y contribuyó a la reproducción de incentivos económicos a la retención especulativa. En las últimas décadas, la ciudad tuvo un incremento demográfico seis veces menor al aumento de la superficie urbanizada. Esto casi duplicó la cantidad de suelo urbano por habitante<sup>19</sup> y significó una caída de

16 Ordenanza N°10.703/10, Municipalidad de La Plata.

17 La Ordenanza N°9.231/00 había fijado cantidad de unidades funcionales (CUF) máximas y mínimas por unidad de superficie factibles de subdividirse por el régimen de Propiedad Horizontal, con el objetivo de regular la intensidad que la figura de la PH podía adquirir en cada una de las zonas de usos del suelo que establece el Decreto Ley N°8.912/77. Pero la Ordenanza N°10.703/10 desestimó el uso de esa figura.

18 El Decreto Provincial N°466/11 excluye de la aprobación de lo dispuesto en ocho Artículos de la de Ordenanza N°10.703/10 y aprueba con observaciones o limitaciones otros once artículos. Muchos de ellos se encuentran vinculados con los aspectos arriba destacados.

19 Según datos de Atlas de Crecimiento Urbano de la Universidad Torcuato Di Tella (2013 citado por Cortizo, 2019), entre 1991-2010 en La Plata el incremento de la población fue de 21% mientras que el aumento de la superficie urbanizada fue del 127% y el consumo potencial de metro cuadrado urbano por habitantes se incrementó un 88%.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

la densidad urbana media;<sup>20</sup> mientras que la apertura del perímetro urbano no se tradujo en una mejora de las condiciones de acceso al espacio urbano de los sectores más vulnerables (Del Río y González, 2018). El resultado de estas políticas puede observarse en la configuración registrada por Cortizos (2019): las áreas consolidadas con cobertura de servicios, transporte público y compacidad del tejido representan el 39,8 % del área urbanizable (9.133 ha); mientras que las áreas con escasez de servicios y tejido disperso representan el 60,2% restante (13.795 ha). Como corolario, los niveles de tierra vacante u ociosidad urbana, al considerar sólo las parcelas o macizos mayores a 1 hectárea, y no las parcelas urbanas baldías de menor tamaño, representan el 18,2% (4.193 ha).

### *Hechos consumados y capturas burocráticas de las decisiones públicas*

De modo consistente con la orientación de la política urbana hasta aquí descrita, a fines de 2019 el ejecutivo municipal generó por sobre las competencias del poder legislativo local una rezonificación compulsiva<sup>21</sup> de 1.500 hectáreas afectadas mayormente a un uso rural intensivo, para destinarlas a nuevos desarrollos inmobiliarios. Ello significó un nuevo incremento potencial del 6,5% de la superficie urbanizable en la ciudad. A esto se sumó la interpretación restringida de un área natural protegida<sup>22</sup> para maximizar el nivel de aprovechamiento de viejos loteos subdivididos con antelación a la legislación vigente y la regularización urbanística de 30 condominios o loteos “de hecho”, que surgen de la compraventa de tierra rural en partes indivisas en zonas no habilitadas para la urbanización. Paradójicamente, respecto a esto último cabe destacar que el segmento de mercado de fracciones rurales indivisas tuvo un franco aumento en las últimas décadas, por un lado, en respuesta a las restricciones de los sectores medios para acceder a la tierra en función de los elevados precios del área urbanizable.<sup>23</sup> Por otro, producto de prácticas inmobiliarias activas y escasamente controladas que, con conocimiento de la inviabilidad de aprobación de la subdivisión, promueven el loteo irregular por el lado de la oferta para que frente al hecho consumado el sector público genere excepciones normativas y regularice los emprendimientos.

La presión por regularizar el desarrollo inmobiliario a través de regímenes de excepción no se circunscribe al partido de La Plata. Por el contrario, tiene una amplia expresión en el conjunto de la RMBA y configura un patrón de gestión urbana que pone de manifiesto la incapacidad pública de orientar el crecimiento de la ciudad. Entre los años 2016-2019, la orientación de la política gobierno bonaerense frente a la irregularidad de las urbanizaciones cerradas, representó un caso paradigmático del modo en que las tradicionales coaliciones implícitas entre regulados y reguladores, basadas en ciertas visiones de mundo, son desbordadas por estrategias directas de determinados sectores económicos para ejercer el control de las agencias públicas que afectan sus intereses (García Delgado *et al.* 2018). La designación de funcionarios asociados al sector inmobiliario en el área de

20 Según Ambrosetti (22 de septiembre de 2019), en 1978 la densidad por habitante era de 65 habitantes por hectárea para llegar al año 2016 a 39 habitantes por hectárea, ello se traduce en una reducción del 40% de la densidad urbana media luego de tres planes urbanos reguladores (1978-2000-2010).

21 Decreto N°2219/19, Municipalidad de La Plata.

22 El Área Natural Protegida del Arroyo El Pescado es según la Ley provincial N°12.247 más amplia y la interpretación restringida que realiza el decreto municipal en cuestión tendría por finalidad según el informe del CEDyT (2019) desafectar una mayor cantidad de manzanas del viejo loteo de la localidad de Garibaldi.

23 Según el observatorio de precios del suelo urbano del Proyecto H636 SCyT-UNLP, el precio promedio del suelo urbano en La Plata en 2006 era 38 U\$S/m<sup>2</sup> y en 2014 164 U\$S/m<sup>2</sup>, lo que significó un aumento del 245%.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

planificación urbanística encargada de la evaluación y aprobación de los planes municipales de ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo (la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial) en el año 2016 generó una polémica al respecto, pero más controvertidas aún fueron las políticas que se buscaron impulsar.<sup>24</sup>

El desarrollo urbano irregular de una parte significativa de las urbanizaciones cerradas (Pugliese y Sgroi, 2011) posee una casuística diversa a nivel metropolitano (Pilar, Tigre, Escobar, Exaltación de la Cruz, Luján, Ezeiza, Esteban Echeverría, Pte. Perón, Cañuelas, Quilmes, Berazategui, entre otros distritos), donde los promotores avanzan en la urbanización y comercializan expectativas, sin que los desarrollos inmobiliarios estén aprobados ni habilitados públicamente, en tanto no se verifica un cambio en el status jurídico del suelo.<sup>25</sup> La configuración de este gran submercado de expansión urbana irregular combina una serie de aspectos a considerar (Pintos, 2020), por ejemplo, la liberalización de vastos territorios al desarrollo de este tipo de proyectos, el repliegue de las funciones de planificación y la laxitud en la regulación estatal, la autonomización de los actores inmobiliarios a la sujeción pública con incumplimiento deliberado de las regulaciones, y el despliegue de acciones de lobby inmobiliario sobre las esfera municipal y provincial, entre otros aspectos.

Frente a este fenómeno ampliamente difundido, el gobierno provincial sancionó entre 2018-2019 el Régimen de Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados para barrios cerrados y clubes de campo, el cual alcanza a más de 100.000 lotes sin aprobación.<sup>26</sup> Estas políticas de regularización ponen en evidencia las prácticas inmobiliarias que hacen de los hechos consumados un negocio. Pero, fundamentalmente, alertan sobre los efectos que esta amnistía (con elusión de cargas urbanísticas fijadas en la legislación provincial, extendidas facilidades públicas y ningún tipo de penalización económica para la promoción inmobiliaria asociadas a estas prácticas) podría tener en la consolidación de este segmento de mercado. Dicho de otro modo, si la política de “blanqueo” urbanístico no tiene costos económicos, la capacidad pública de la gestión y el control de la expansión urbana se tornará aún más difícil dado que se generan incentivos perversos.<sup>27</sup>

### *Gestión de la renta del suelo bajo el paradigma de inclusión social*

En contraposición a las tendencias de expansión urbana antes descritas, se registran experiencias alternativas en el uso de los marcos institucionales y regulatorios. La sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires (la Ley N°14.449)<sup>28</sup> y el despliegue incipiente de algunos de sus instrumentos de gestión del suelo, constituyen un avance en el diseño de normativas urbanas que buscan morigerar los procesos de mercantilización excluyente. En esta línea, y sin perder de vista su bajo nivel de implementación (Bustos, 2016; Scatolini, Duarte y Hultton, 2019), el Programa de Lotes con Servicios (en

24 Entre 2016-2019, en el ámbito público del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, múltiples instituciones y organizaciones expresaron su repudio a las políticas de “blanqueo” de grandes desarrollos urbanos que evadían las exigencias y cargas públicas establecidas en la Ley N°14.449. Posteriormente, actores de ese espacio iniciaron acciones judiciales por incumplimiento explícito de la legislación provincial.

25 Vía ordenanza de zonificación de usos y ocupación del suelo en el marco del Decreto Ley N°8.912/77.

26 Decreto N°1072/18, Resolución N°167/18 y Resolución N°400/19, provincia de Buenos Aires.

27 Con el cambio de administración del gobierno provincial a mediados avanzado el año 2020, este régimen sufrió modificaciones, pero las novedades del mismo acontecieron a *posteriori* de la escritura del presente trabajo.

28 La Ley N°14.449 fue sancionada a fines del año 2012, pero su proceso de implementación comenzó en el año 2014 y hasta la actualidad manifiesta múltiples limitaciones.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

adelante PLS) es un encuadre de subdivisión que intenta regular el mercado promoviendo la asequibilidad al suelo urbano vía redistribución de incentivos urbanísticos.

El PLS representa una experiencia reciente de generación de suelo urbano a nivel provincial y metropolitano, en la cual se destaca la capacidad para reorientar parte de la oferta de suelo urbano hacia un segmento de demanda vinculado a sectores medios y bajos. Las particularidades de este nuevo régimen urbanístico y de subdivisión del suelo son segmentar la oferta de suelo con destino a vivienda única, actualizar la normativa urbana a través de convenios público-privados, promover la participación municipal en la valorización inmobiliaria (PMVI)<sup>29</sup> y, por esta vía, alimentar con lotes urbanizados los bancos de tierra locales. La combinación de estos aspectos da cuenta de su vocación de regular el mercado de suelo y ofrecer un marco para la concreción del principio de distribución justa de costos y beneficios de la urbanización.

En términos urbanísticos, el régimen del PLS como instituto de la Ley N°14.449 presenta criterios diferentes a los establecidos en el Decreto-Ley N°8.912 para la subdivisión del suelo, ya que permite: la reducción potencial del tamaño mínimo de lote hasta 200 y 150 m<sup>2</sup> según el tipo de infraestructura a construir; la dotación progresiva de servicios e infraestructura en un plazo de 24 meses sin que medie interdicción de venta; la habilitación de ampliaciones urbanas en zonas adyacentes al perímetro urbano vigente, con evaluación técnica-urbanística, pero sin los tiempos de espera de la convalidación provincial; además, promueve proyectos de urbanización en tierras privadas a través de la figura de los convenios urbanísticos entre los municipios y los aportantes de la tierra y/o los desarrolladores, con exigencias de traslación al dominio privado municipal de una parte de los lotes urbanizados (Del Río y González, 2019).

En la RMBA el PLS tuvo cobertura en trece municipios, con la aprobación de 7 mil lotes aproximadamente, en 36 desarrollos urbanísticos (SSTAJH, 2019).<sup>30</sup> Producto de la orientación del Programa hacia las áreas de expansión urbana y la ausencia de tierra ociosa en la primera corona metropolitana, la distribución de los proyectos se asienta en la segunda y tercera corona. Allí se registran –con niveles de avance heterogéneos en la implementación– múltiples líneas de actuación del Programa: loteos cooperativos vinculados al rol de las asociaciones sin fines de lucro como promotoras sociales del hábitat (Campana y Marcos Paz); loteos municipales promovidos por los gobiernos locales como urbanizadores públicos (Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Florencio Varela y Moreno); uso del Programa para brindar encuadre de subdivisión a promotores habitacionales provinciales o nacionales que construyen desarrollos urbanísticos integrales o generan suelo urbanizado, por ejemplo el loteo promovido por el Banco Hipotecario a través del Pro.Cre.Ar. (Berisso); regularización urbanística de proyectos de urbanización en curso, por ejemplo los loteos promovidos por los propios beneficiarios del Pro.Cre.Ar. (La Plata),<sup>31</sup> y, por último, loteos consorciados basados en convenios urbanísticos público-privados (Esteban Echeverría, Gral. Las Heras, Luján y Merlo).

29 Ver artículo 46 de la Ley N°14.449.

30 Los datos que se presentan en este apartado surgen del análisis a diciembre de 2019 de la base de datos del Programa de Lotes con Servicios de la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires, entrevistas a funcionarios y equipos técnicos, además del análisis de la documentación oficial del Programa.

31 En línea con lo registrado en el subapartado anterior, el PLS mostró en el caso de la ciudad de La Plata múltiples dificultades en la articulación entre la gestión municipal y la autoridad de aplicación provincial, y el

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

Esta última modalidad de actuación condicionó el mayor aprovechamiento que los propietarios y desarrolladores obtuvieron en la afectación al encuadre de subdivisión en el marco del PLS a la transferencia de una parte de los lotes urbanizados al municipio. La incorporación a la dinámica urbana de inmuebles clasificados por la normativa de usos del suelo vigente dentro del área rural o complementaria se tradujo en los convenios en concepto de PMVI. Al mismo tiempo, se avanzó en la regulación del flujo de oferta restringiendo el destino de las parcelas a vivienda única, unifamiliar y de ocupación permanente extensiva a todas las escrituras traslativas de dominio que se configuran a partir de la subdivisión. En las experiencias que avanzaron en formas de urbanización consorciadas, es decir, donde los municipios además de suscribir convenios por la afectación al régimen del PLS se involucraron activamente como urbanizadores de la tierra de los particulares sin recursos para afrontar las obras de infraestructura, la proporción de lotes absorbidos a nivel municipal pasó del 5-10% al 31-49% (de acuerdo con los porcentajes que surgen de los casos analizados a nivel metropolitano).

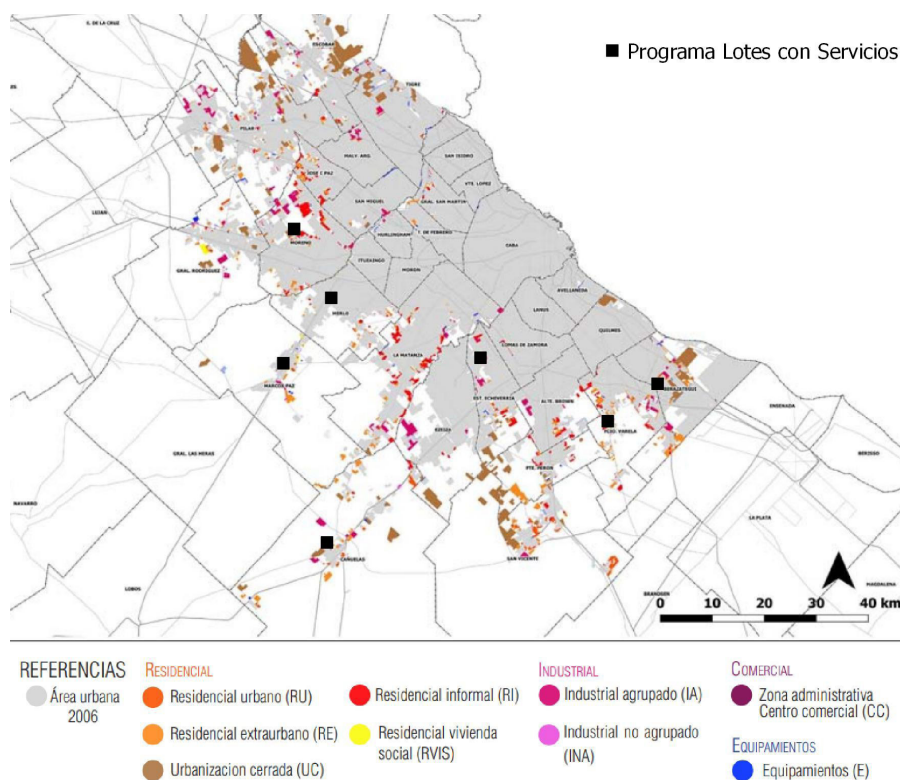


Figura 2. Distribución de los desarrollos urbanísticos<sup>32</sup> del Programa de Lotes con Servicios (2014-2019) en relación a las áreas de expansión urbana (2006-2016) en el Aglomerado del Gran Buenos Aires. Fuente: CIPPEC (2018) y SSTA JH (2019).

Programa fue utilizado más como un encuadre de regularización de acuerdos previos entre beneficiarios del Pro.Cre.Ar., propietarios y municipio que como una política de generación de suelo urbano en el marco de los objetivos del PLS (ver Del Río, 2016 y Vértiz, 2016).

32 Con el objetivo analizar la ubicación de los desarrollos urbanísticos del PLS con la dinámica de expansión urbana metropolitana, y considerando que el mapa base disponible de expansión urbana abarca sólo el AGBA (y no el conjunto de la RMBA), en la Figura 2 se representaron únicamente los desarrollos urbanísticos localizados en el AGBA.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

En síntesis, aunque esta política alternativa de gestión del crecimiento urbano es reciente y de alcance limitado –la superficie de los desarrollos del PLS representan el 2,4% de la tasa anual de expansión urbana del Aglomerado del Gran Buenos Aires (Figura 2)– permite evidenciar cómo, bajo determinadas circunstancias políticas, los marcos urbanísticos pueden reorientar el destino del flujo de oferta de suelo urbano y el papel que el sector público puede tener regulando la apertura del perímetro urbano. En tal sentido, las experiencias analizadas denotan el mayor dinamismo que adquieren los proyectos de gestión del suelo mediante el uso de convenios y consorcios urbanísticos, y el modo en el que estos instrumentos facilitan la actualización de la normativa urbana, aumentando en términos potenciales la capacidad estatal para negociar el reparto de cargas y beneficios en el proceso de urbanización.

## Notas para una gestión estratégica del suelo urbano

A modo de conclusión, resulta claro que la orientación de las políticas urbanas analizadas –con excepción del PLS que mostró una incipiente política de participación municipal en la valorización inmobiliaria y formas de regulación del mercado a través de la segmentación de oferta de suelo urbanizado destinado a vivienda única, familiar y permanente– han tendido a reforzar ciertos procesos de mercantilización y exclusión socio-urbana. En primer lugar, la sanción de un nuevo código urbanístico para la CABA disoció la habilitación del potencial edificatorio adicional de los instrumentos necesarios para ampliar la oferta residencial de quienes se ven privados del acceso formal a la vivienda o padecen el déficit habitacional histórico. Acto inmediato, se puso al descubierto que la subasta compulsiva de los inmuebles del Estado estrechó los vínculos con el negocio inmobiliario, motivo por el cual también tendió a profundizar el modelo de desarrollo urbano excluyente que caracterizó al distrito central del aglomerado metropolitano en los últimos años.

Al observar las modalidades de expansión urbana, en el caso de la ciudad de La Plata, se registró una política de apertura indiscriminada del perímetro urbano sin ningún mecanismo de movilización del suelo urbano intersticial. La persistencia en el tiempo de estas políticas tuvo como efecto la retroalimentación de dinámicas especulativas con mayor presión por expandir la ciudad. Además, se observó que la liberalización de la frontera urbana platense tampoco se tradujo en mejor asequibilidad al suelo urbano, ya que concurrentemente se difundió entre los sectores medios con relativa disposición de pago un segmento de suelo irregular, mediante organización de compras grupales de tierra rural indivisa y subdivisiones de hecho. Asimismo, se registró que la irregularidad urbana no se circunscribió solo a estrategias por el lado de la demanda orientada a la satisfacción de la lógica de la necesidad. Por el contrario, esta dinámica se ha incrementado por el lado de la oferta y la lógica de una promoción inmobiliaria, siendo el caso más paradigmático en la RMBA: la irregularidad urbanística que abarca una porción considerable de los barrios cerrados y clubes de campo. La política de indulto urbanístico sin penalización de las prácticas especulativas configuró en 2019 una señal preocupante por parte del sector público provincial.

En términos generales, la casuística presentada puso en evidencia una lógica de actuación urbanística que opera sin cuestionar los efectos que generan las propias intervenciones públicas en la valorización diferencial del espacio urbano; ni el modo en que las

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

dinámicas de mercado desregulado reducen la oferta y aumentan los precios del suelo, como mecanismos básicos de apropiación privada de las rentas del suelo. En la última década, esta forma de urbanismo ha coexistido con una serie de políticas, mediante las cuales se destinan cuantiosos esfuerzos monetarios e institucionales a paliar el déficit urbano-habitacional. Sin embargo, resulta difícil que este tipo de política habitacional pueda contener, mucho menos revertir, los conflictos del hábitat y las consecuencias que generan los mercados de suelo si éstos no son regulados para revertir las causas que generan la exclusión.

Para ello resulta imperioso desarrollar políticas urbanas alternativas que atiendan a la demanda habitacional –futura y acumulada– no sólo fomentando la ampliación del parque de vivienda, sino también mediante estrategias e instrumentos de gestión de suelo que transfieran parte de la renta del suelo a achicar brechas de infraestructura, alimentar bancos públicos de inmuebles y contribuir a la inclusión socio-urbana. Esto implica poner a disposición de los segmentos de demanda no solvente suelo estratégico y redireccionar parte de la valorización inmobiliaria al financiamiento de usos sociales y ambientales. Existen distintos instrumentos para que el suelo que se urbaniza y las viviendas que se construyen se configuren como bien de uso, evitando que sean utilizadas como reserva de valor o activo de inversión. Un gravamen específico y progresivo en el tiempo a los inmuebles en desuso puede contribuir, por ejemplo, a atender dicho objetivo. De igual modo, los terrenos baldíos o con construcciones derruidas o inconclusas también pueden movilizarse mediante el uso de estos instrumentos fiscales y declarando complementariamente la edificación y/o el parcelamiento obligatorio.

La movilización de inmuebles en desuso dentro de las áreas urbanizables debería ser un desafío y acción prioritaria de las agendas de los gobiernos locales. Además, la ampliación de la oferta inmobiliaria constituye un factor de primera importancia para la regulación del precio del suelo y la vivienda, tanto en el mercado de compraventas como de alquiler. En paralelo, para evitar el recrudecimiento de las dinámicas especulativas que induce la modificación de las normativas urbana –sea a través de la formulación de nuevos códigos urbanísticos, como de las ampliaciones urbanas o cambios específicos de usos y mayores intensidades de aprovechamiento– la asignación de nuevos indicadores bajo esquemas transparentes de negociación público-privada con control social permitiría mejorar el reparto de cargas y beneficios asociadas a los procesos de renovación, densificación o expansión urbana.

Por otra parte, los regímenes generales de ordenamiento territorial y usos del suelo no siempre requieren anticipar indicadores urbanísticos. La asignación condicionada mejora la capacidad del sector público para negociar cargas y beneficios, y ampliar la participación de usos no rentables y segmentos de demanda no solvente. Al momento de incentivar el desarrollo de determinadas áreas urbanas, la asignación anticipada de los indicadores urbanísticos puede resultar de gran utilidad. Sin embargo, es imprescindible definir horizontes temporales de duración de estos incentivos públicos para que operen como incentivos al desarrollo urbano inclusivo y no a la especulación inmobiliaria excluyente. La caducidad de indicadores podría ser clave en este sentido y habilita una estrategia de asignación condicionada o negociada frente al vencimiento del plazo de desarrollo.

Por su parte, el manejo estratégico del patrimonio inmobiliario fiscal debe recaer sobre el parque existente, pero también involucrar estrategias de adquisición pública



Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

de inmuebles no sólo mediante mecanismos de compra a precio de mercado, sino a través de: la aceptación de inmuebles como modalidad de pago de eventuales acrecidos fiscales; la resolución de situaciones de conflicto o incertidumbre dominial por medio de prescripciones administrativas o acciones declarativas de vacancia, y la aplicación de instrumentos de recupero de valorización del suelo y de las correspondientes unidades que pudieran adquirirse en el marco de convenios o consorcios urbanísticos. La participación pública en diversos segmentos de mercados permitiría, asimismo, potenciar las políticas de subsidio cruzado. El arriendo o la enajenación de los inmuebles de dominio privado del Estado al máximo aprovechamiento económico, cuando la orientación del destino sea claramente mercantil, podría contribuir al financiamiento de infraestructura y a la concreción de usos de interés social y ambiental. En este último caso, la formación de precios de los activos públicos exige actualizar en términos constantes las inversiones públicas intrínsecas y extrínsecas a los inmuebles, así como también incorporar en las tasaciones de aquellos a enajenar el conjunto de las actuaciones urbanísticas. Este tipo de estrategias permitiría, además de fortalecer fondos de desarrollo urbano para concretar usos no rentables, promover modalidades de urbanización consorciada y compras públicas de tierra en áreas estratégicas –previa habilitación de ampliaciones urbanas o grandes adecuaciones normativas–. Por último, el manejo de un banco público de inmuebles podría también contribuir, en el marco de una política inclusiva de suelo urbano, a la conformación de un stock físico que facilite la intervención en los mercados de suelo ampliando la oferta, regulando los precios y desalentando la especulación inmobiliaria.

## Bibliografía

- » Ambrosetti, M. (22 de septiembre de 2019). Cada vez menos platenses viven en el casco y la Ciudad se expande sin control. *Diario El Día*. Recuperado de: <https://www.eldia.com/nota/2019-9-22-6-8-33-cada-vez-menos-platenses-viven-en-el-casco-y-la-ciudad-se-expande-sin-control-vivir-bien>
- » Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en la RMBA. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8, 43-58.
- » Baer, L. (2013). Principios de economía urbana y mercados de suelo. En D. Erba (Ed.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría e práctica* (pp. 221-241). Viçosa, MG: Lincoln Institute of Land Policy.
- » Baer, L. y Kauw, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, 42(126), 5-25.
- » Bustos, W. (2016). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=7337](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=7337)
- » CELS (2017). *Consenso Nacional para el Hábitat Digno*. Buenos Aires: Centros de Estudios Legales y Sociales. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas/>
- » CIPPEC (2018). *Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudios de expansión urbana de los 33 aglomerados*. Buenos Aires: CIPECC.
- » Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). Versión actualizada al 31 de marzo de 2019 recuperada de: <https://www.buenosaires.gov.ar/desarrollourbano/codigo-urbanistico>
- » Cortizos, D. (2019). Tierra vacante: estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Tesis de Doctorado en Geografía. La Plata: FaHCE-UNLP.
- » CPAU (2017). Código Urbanístico. *Notas CPAU*, 38(10). Recuperado de: <https://static.cpau.org/revistanotas/fpb/38/files/assets/common/downloads/publication.pdf>
- » Del Río, J.P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar. en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*, 19, 135-151.
- » Del Río, J.P y González, P. (2018). Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia. En M.C. Cravino (Coord.), *La ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas* (195-226). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- » 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.

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

- » García Delgado, D.R., Ruiz del Ferrier, M.C. y Anchorena, B. de (Comps.). (2018). *Elites y captura del estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Sede Académica Argentina.
- » Fernández, E. (2003). Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. *Eure*, 24(87), 63-78.
- » Harvey, D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- » INDEC (2010). *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas* [Data set]. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- » IVC (2019). Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA. *Mesa de estudio de viviendas vacías*. Septiembre 2018 - Mayo 2019. Buenos Aires: Instituto de la Vivienda de la Ciudad.
- » Jajamovich, G. (2012). Apuntes para una crítica al Modelo Territorial de Buenos Aires. Lo que plantea y lo que excluye. *Café de las ciudades*, 11(18). Recuperado de: [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_118.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_118.htm)
- » Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta urbana*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDES.
- » Losano, G. (2011). Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. *Revista Quid* 16, 1, 74-91.
- » Marcos, M y Del Río, J.P. (s/f). Los tipos de hábitat de Buenos Aires: poblamiento estructura demográfica y condiciones residenciales. *Estudios demográficos y urbanos, en prensa*.
- » 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.
- » Observatorio Federal Urbano (s/f). *Consumo de suelo por habitante* [Data set]. Sistema de datos e indicadores del Ministerio de Obras Públicas. Buenos Aires: Observatorio Federal Urbano. Recuperado de: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDynamics/GroundConsumptionPerInhabitant/TechnicalRecord>
- » OUBA (2019). *Promesas sin techo. Problemas de acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires*. Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires. Junio de 2019. Buenos Aires: Observatorio Universitario de Buenos Aires.
- » Pintos, P. (2020). De la naturaleza anhelada a urbanismo distópico. Régimen urbano, extractivismos inmobiliario y conflictividad ambiental en la cuenca baja del río Luján (Buenos Aires, Argentina). *Medio Ambiente y Urbanización*, 82(1), 113-132.
- » Pérez, P. (2016). La heterogeneidad en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorio*, 34, 87-112.
- » Pugliese, L. y Sgroi, A. (2011). El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En P. Pintos y P. Narodowski (Coord.), *La Privatopía Sacrílega* (pp. 123-164). Buenos Aires: UNLP-Imago Mundi.
- » Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades argentinas. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), 3-21.
- » Reporte Inmobiliario (2020). *Comparación internacional: alquileres, salarios y valores de las viviendas*. Recuperado de: <https://www.reporteinmobiliario.com/>

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

nuke/article3926-comparacion-internacional-alquileres-salario-y-valores-de-las-viviendas.html

- » Scatolini, L., Duarte, J.I. y Hultton, T. (2019) *Hábitat. Un desafío de todos*. La Plata: UNLP.
- » Smolka, M. y Mullahy, L. (2010). *Perspectivas Urbanas*. Cambridge, Massachusetts: LILP.
- » Smolka, M. (1981). Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. *Revista Interamericana de Planificación*, 15(60), 70-89.
- » Socoloff, I., Colombo Blanco, A., Kitay, I., Maltz, H., Raullansky, I., Seia, G.A., Stiberman, L. y Urdampilleta, M. (2012). *Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (2008-2012)*. VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata.
- » SSTA JH (2019). *Programa de Lotes con Servicio* [Base de datos]. La Plata: Subsecretaría Social de Tierra y Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires.
- » Stone, C.N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas: University Press of Kansas.
- » Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-11.
- » Topalov, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- » Vértiz, F. (2016). *La intervención estatal en la producción de la ciudad: Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. La Plata: FaHCE-UNLP.

## Normativa citada

- » Decreto N°466, *Convalidación Código de Planeamiento Ordenanza N°10.703/10*. Sistema de Información Normativa y Documental. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/decreto/2011/466/173565#>
- » Decreto N°1072, *Convalidación de cambio de usos del suelo y aprobación de conjunto inmobiliarios. Etapa Barrios Cerrados y Clubes de Campo*. Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Decreto%201072%2018.pdf>
- » Ley N°8.912, *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. de Información Normativa y Documental. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/decreto-ley/1977/8912/1102#>
- » Ley N°14.449, *Ley de Acceso Justo al Hábitat*. de Información Normativa y Documental. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/decreto-ley/1977/8912/1102#>
- » Resolución N°167, *Portal Web Integrado de Convalidación Provincial*. Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Resoluci%C3%B3n%20167%202018\\_0.pdf](http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Resoluci%C3%B3n%20167%202018_0.pdf)

Política urbana y gestión de suelo en...  
LUIS BAER, JUAN PABLO DEL RÍO

- » Resolución N°400, *Régimen para la regularización de conjuntos inmobiliarios consolidados*. Sistema de Información Normativa y Documental. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Byz8zjTI.pdf>

**Luis Baer / [luibaer@yahoo.com.ar](mailto:luibaer@yahoo.com.ar)**

Licenciado y Doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y especialista en Políticas de Suelo Urbano (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo). Investigador CONICET con sede en el Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne" (UBA). Profesor de Planificación y Ordenamiento Territorial, y Geografía Industrial (Universidad de Buenos Aires), de Mercados de Suelo (Instituto Lincoln) y de temas afines en diferentes postgrados. Ha publicado artículos y realizado consultorías en temas de Planificación Territorial, Políticas de Suelo y Economía Urbana.

**Juan Pablo del Río / [geodelry@gmail.com](mailto:geodelry@gmail.com)**

Licenciado en Geografía (Universidad Nacional de La Plata), Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá) y Doctor en Geografía (UNLP). Investigador del CONICET con sede en el Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires. Docente del Departamento de Geografía (FaHCE-UNLP). Sus líneas de publicación e investigación se vinculan con los temas de Políticas Públicas Urbanas, Hábitat y Gestión de Suelo.