



Lucia S. **MARTINEZ IRAZOQUI\***

\*: Abogada, Doctoranda en Derecho. Integrante del Grupo de Investigación "Pensamiento Crítico" y del Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos "Dra. Alicia Moreau". Ayudante de Segunda en la asignatura "Derecho Político", todos ellos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. e-mail: martinez.lucia@hotmail.com

PRESENTADO: 04.04.24

ACEPTADO: 26.05.24

## EXPERIENCIAS DE GESTIÓN DE SUELO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 14.449<sup>1</sup>

131

### Resumen

En 2012 se sancionó la ley 14.449 en la provincia de Buenos Aires. En su articulado contiene una 'caja de herramientas' para gestionar el suelo urbano de acuerdo al paradigma del Derecho a la Ciudad. Su diseño se fundó, principalmente, en experiencias de municipios, como por ejemplo, lo actuado por Trenque Lauquen, donde la Universidad Nacional de La Plata tomó parte decisiva. En dicho marco, el presente artículo se propone identificar y difundir el proceso de implementación de buenas prácticas de gobernabilidad en materia de gestión de suelo por municipios de Buenos Aires en el marco de la ley 14.449. Para ello se trabajó con un análisis cualitativo desde el paradigma de los estudios urbanos críticos a partir de fuentes secundarias.

**Palabras Clave:** Ley 14.449; Gestión de suelo; Instrumentos legales; Buenas prácticas.

### Summary

*Law No.14.449 of Buenos Aires was passed in 2012. It contains a 'toolbox' to manage urban land according to the Right to the City paradigm. This was mainly based on municipal experiences, such as Trenque Lauquen, in which the Universidad Nacional de La Plata played a key role. This article aims to identify and disseminate the process of implementing good governance practices in land management by municipalities in Buenos Aires within the framework of Law 14.449. To do this, we have worked with a qualitative analysis from the paradigm of critical urban studies, based on secondary sources.*

**Key words:** Law 14,449; Land management; Legal instruments; Good practices.

1. La investigación propuesta es parte integrante de los emergentes de un trabajo doctoral sobre la producción del espacio urbano en las ciudades neoliberales intermedias modernas y el rol de los instrumentos de gestión de suelo urbano regulados por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, con anclaje empírico en la ciudad de Mar del Plata.

## INTRODUCCIÓN

La tierra, en sus múltiples usos, se presenta como un recurso estratégico y necesario. Su acceso, desde un enfoque integral y holístico como es el Derecho a la Ciudad, debe ser considerado como un elemento indispensable para su efectivización, en tanto su negación, se constituye como una de las principales causas de informalidad.

A pesar de su importancia, a la fecha no tiene la misma historia de lucha y reconocimiento jurídico que otros derechos de igual tenor, tales como, a la vivienda, educación y/o salud. Sumado a ello, Smolka y Mullahy, encuentran que si bien mucho se ha escrito sobre procesos de informalidad e injusticia espacial “existen pocos estudios que documenten políticas que prevengan dichos problemas o que puedan revertir sus resultados” (2010, 28). Como corolario cada vez más ciudadanos encuentran serias dificultades para acceder a un lugar donde residir.

En esta puja entre quien oferta suelo urbano y quien lo necesita para habitar, el Estado debe jugar un rol primordial. Entonces, existiendo herramientas de gestión de suelo regulados por la ley 14.449, surge el interrogante sobre ¿Cómo ha sido implementada esa política pública en prácticas sociales concretas sobre el territorio?

En este marco, se busca identificar, desarrollar y difundir los casos de municipios considerados como modelos en materia de gestión de suelo de la provincia de Buenos Aires a condición de la sanción de la ley 14.449. Es decir, cómo una política pública -en el caso la ley de acceso justo al hábitat (LAJH)-, se vuelve operativa en términos de efectividad y realización sobre el territorio a partir de prácticas o experiencias desarrolladas por ejecutivos locales. El objetivo es documentar la diversidad de instrumentos y la cantidad de buenas prácticas existentes que las ciudades de la provincia están empleando para financiar cambios reales en sus espacios urbanos.

Al divulgar respuestas creativas de política urbana se pretende, por un lado, dar paso a un método poco difundido, y aún menos estudiado, pero de gran utilidad a la hora de trabajar sobre el territorio, aportando al campo de conocimiento de

los conceptos jurídicos, que comúnmente no son tenidos en cuenta o no son valorados al momento de trabajar temas urbano-territoriales (Petrelli, 2020, 9). Por el otro, se busca colaborar con el campo de investigaciones y experiencias existentes en torno al problema urbano de escasez de suelo en las ciudades intermedias. La finalidad es visibilizar los beneficios de su correcta aplicación y la posibilidad de su articulación en diálogo con otros mecanismos y de acuerdo a las necesidades específicas de cada territorio.

Todo ello desde el corpus normativo y conceptual del Derecho a la Ciudad, en los términos de los cuatro principios rectores de la LAJH. A tales fines, se relacionaron las áreas de conocimiento de la teoría urbana crítica y de la geografía espacial, para desarrollar una metodología de análisis que permita, desde un enfoque de derechos, abordar la gestión del suelo desde el marco teórico del Derecho a la Ciudad, situado en ciudades intermedias. Por último, se menciona que el anclaje empírico del trabajo se delimita a la provincia de Buenos Aires desde la sanción de la LAJH, en el año 2012.

## ESTADO DE LA CUESTIÓN EN MATERIA DE NORMATIVA URBANA

En América Latina en general, y en Argentina en particular, se vive un proceso de transformación del orden jurídico urbanístico, cuyo punto culmine se reconoce en el Estatuto de la Ciudad de Brasil (ley 10.257/2001); en la ley 388 de Colombia (1991); en la sanción de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (2016) y en la Constitución de la República del Ecuador (2008).

A nivel nacional, esta tendencia expansiva y ampliatoria de derechos urbanos se evidencia en el Programa Crédito Argentino del Bicentenario (Procre.ar, 2012); en el Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano (PNASU res. n°19/2020); en el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial (Res. n° 44/21); en la ley 27.453 de Regularización Dominial e Integración Socio-Urbana; y en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), entre otros.

En el contexto regional, se encuentra representado a través de las provincias que han adecuado

su normativa interna, tales como Buenos Aires (ley 14.449); Mendoza (ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, n° 8081/09); Jujuy (ley 2903/72, actualizada por la n° 6099/18 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento de suelo urbano); La Rioja (ley de Ordenamiento Territorial n° 10.393 del año 2021); y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el Plan Urbano Ambiental N°2930/08 y la ley n° 6062/18 de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable).

Sin perjuicio de ello, su acceso continúa siendo una deuda pendiente para la población, quien encuentra serias dificultades a la hora de buscar un lugar donde asentarse y residir. La escasez artificial de suelo -o su no acceso-, implica un conflicto central y se constituye como “el más grave problema social que padece la Argentina y es la causa de un alto número de conflictos” por la tierra (CELS, 2015, 441; Smolka y Iracheta, 1999, 217; Monayar, 2011; Scatolini, 2021). Indicadores como el incremento del valor del suelo (Dávila, 2013), la no reducción de los asentamientos (Gargantini & Martiarena, 2016) o su contracara, su densificación y segregación (Monayar, 2011) evidencian las dificultades y resaltan su interdependencia con la concentración del desarrollo inmobiliario de altos ingresos (Gargantini *et al*, 2018, 123).

La cuestión es que el acceso al suelo no es una opción, es una necesidad y como tal, promotor de otros derechos. Frente a este panorama, el diseño e implementación de la política de gestión de suelo por los municipios constituye una instancia de especial importancia en los términos de acceso a una vivienda digna, al hábitat y a la ciudad.

## SESGOS ENCONTRADOS EN LOS ESTUDIOS DE SUELO URBANO

El conflicto de acceso al suelo urbano (escasez artificial, física, jurídica y económica) se debe, en parte, a la invisibilidad existente en materia de estudios, a la deficiente aplicación de políticas urbanas y a su desconexión con las políticas habitacionales.

En cuanto a lo primero, se afirma que el estudio del suelo se encuentra invisibilizado, en tanto existe cierto desconocimiento en materia de virtudes

y conceptos (Nahoum 2012; Sugranyes y Morales, 2012; Erba 2013; Canestraro *et al*, 2021; Baer y Del Río, 2021; Reese, 2006). A pesar de los citados, son escasos los autores que refieren sobre su importancia como promotor de derechos y aún menos sobre su problematización como conflicto central por el acceso al hábitat. En América Latina, salvo excepciones como Brasil y Colombia, “el tema del suelo urbano es considerado emergente” (Barenboim, 2013, 18) y no ha tenido un desarrollo importante. Incluso, Hardoy (1987) considera que el nivel de conocimiento es básico y general.

Con relación a lo segundo, se afirma que existe un reduccionismo en el diseño y aplicación de políticas públicas de suelo, las que se encuentran postergadas o desatendidas por las políticas de vivienda. Smolka y Mullahy plantean que muchos de los desafíos que afectan a los habitantes, “no son consecuencia de una ausencia de política del suelo, sino que se deben a la escasez de buenas políticas del suelo” (2010, 20). Incluso Clichevsky (1999) y Morales Schechinger (en Morales & Salazar, 2012) señalan que hasta los 90 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo, sino que proliferaron las intervenciones estatales expost subsumidas al derecho a la vivienda. A ello se suman diversos autores (Reese, 2006, 16; Cravino & Segura 2020, 6; Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2004; Basualdo, 2007; CELS 2020; Morales & Salazar, 2012; Relli Ugartamendia, 2018, 188) al reconocer que hasta el momento la mayor parte de las políticas de suelo fueron escasas, políticamente tímidas, legal y regularmente ausentes, espacialmente focalizadas, efectivamente limitadas, curativas, no preventivas y socialmente excluyentes. La academia atribuye el problema no a una cuestión de presencia o ausencia, sino a su real aplicación en el territorio. Por su parte, el Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano (PNASU) establece que “a nivel nacional, históricamente se asumió que la política de suelo estaba incluida en las políticas territoriales y en las políticas habitacionales, pero, más allá de estos supuestos, la realidad es que no había política” (PNASU, 2020, 2).

En orden a lo tercero, las políticas habitacionales a nivel nacional (FONAVI) o provincial (Lotes con Servicios) entran en conflicto con los municipios que, “al no haber desarrollado mecanismos de

obtención de suelo ni de regulación de los valores inmobiliarios, no cuentan con capacidades para incidir en los precios” (CIPPEC, 2016, 54). Para algunos la relación entre la política de vivienda y de suelo se caracteriza como al menos conflictiva (CIPPEC, 2016; Duarte, 2009) o “divorciada” (CELS, 2015b, 456). Otros entienden al suelo como “el eslabón perdido” (Brikman *et al*, 2019) o “ausente” (Fernandez Wagner *et al*, 2004). Existe una disociación o indiferencia de las primeras por sobre las segundas, ocultando el vínculo –real y existente- entre suelo, localización y acceso a la vivienda, hábitat y ciudad. En esta coincidencia de base, los autores podrían estar sintetizados por las palabras de Scatolini al afirmar que “no hay política de vivienda que sea viable si no hay una política de suelo” (Scardino, 2021).

Tal como se evidencia en la bibliografía referenciada, estos tres tópicos o sesgos de los estudios de suelo urbano han sido largamente atendidos, evaluados y re-editados por la academia reinante. Sin perjuicio de lo investigado, se encuentra que a nivel de la provincia de Buenos Aires escasean sistematizaciones accesibles relacionadas a las herramientas jurídicas de gestión de suelo, a la vez que tampoco han sido difundidas, con el protagonismo que se considera, las buenas prácticas implementadas. En este punto, “el debate y la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas han tenido escasa tradición en Argentina” (Smolka y Furtado, 2014, 32). En segundo lugar, se encuentra que existen pocos estudios que relacionen la política de suelo con los paradigmas de la LAJH, en tanto, existe una “escasa difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley 14.449” (Canestraro *et al*, 2022, 36). A pesar de sus diez años desde su sanción, no hay un desarrollo doctrinario robusto que se pregunte sobre sus efectos, capacidades y/o falencias; y/o que evidencien sus efectos positivos a través de la comparación entre municipios que las hayan puesto en práctica.

## FUNDAMENTOS DE SU ESTUDIO Y DIFUSIÓN

La observación empírica de las herramientas existentes y su grado de implementación en la provincia de Buenos Aires busca problematizar la esca-

sez de tierras desde el corpus normativo (a nivel de política pública urbana) de la ley en mención; y con ello contribuir en la expansión de conocimiento sobre la gestión del suelo.

En primer lugar, su fundamento radica en su condición de referencia –en tanto serán reseñados casos concretos, palpables y con efectos positivos reales-. En segundo lugar, por su posible aporte, extensión y replicabilidad hacia otros territorios con similares condiciones. Luego, porque ponen de manifiesto la realidad de las urbes y la necesidad de contar con políticas públicas urbanas que entiendan al territorio y sus problemáticas desde una visión holística e integral. En cuarto lugar, por la necesidad de difundir la información sobre las buenas prácticas, a modo de contribuir al debate sobre su utilización y efectos, fomentando su estudio técnico y promoviendo –a partir de su transmisión- su implementación e impulso. Luego, en el hecho de que identificar y pensar herramientas jurídicas y su posible aplicación en el territorio, implica a la vez, identificar y pensar logros, desafíos, dificultades y efectos de su implementación. Por último, varios autores refieren a la disonancia existente entre el plano teórico crítico sociopolítico y las prácticas. Cabe señalar que mientras el impulso académico se desarrolla mayoritariamente en el Norte global (Escuela de Chicago, Los Ángeles), las iniciativas colectivas –organizadas o espontáneas-, suceden principalmente en el Sur (Estatuto de la Ciudad, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Hábitat Colectivo) (Schiavo *et al*, 2015; Carlos, 2005; Canestraro, 2016; Rolnik, 2019).

Entre otros fundamentos, estos seis argumentos demuestran la importancia de identificar y difundir las experiencias de gestión realizadas en el sur local, especialmente en la provincia de Buenos Aires a condición de la sanción de la LAJH.

Se aclara que no son dispositivos a copiar, sino casos que permiten analizar, entrecruzar y problematizar los instrumentos de gestión como un aporte valioso y necesario para el resto de las ciudades; quienes pueden tomarlos como guía de actuación o inspiración para sus localidades; es decir, ejemplos y prácticas a modo de recomendación, para luego, reconvertirlas en propuestas diferentes y acordes a sus necesidades.

## LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT N<sup>o</sup> 14.449 DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En particular, en el año 2012, no sin problemas, se sancionó la ley 14.449 de acceso justo al hábitat, gracias al trabajo conjunto y colaborativo de movimientos sociales (nucleadas en el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y el Hábitat [FOTIVBA]), otras organizaciones, universidades, actores políticos y académicos.

Su sanción implicó una innovación sin precedente en materia de gestión de suelo. Se caracteriza por proponer una batería de herramientas jurídicas necesarias para la construcción de ciudades de derechos. Entre sus instrumentos de actuación se destacan aquellos que buscan intervenir de manera directa sobre las cuestiones urbano-habitacionales (integración sección II; fomento del crédito sección III), en tanto otros, intervienen en los procesos de producción de suelo (acceso al suelo y valorizaciones inmobiliarias sección V; producción social del hábitat sección I; ZEIS sección IV; consorcios urbanísticos sección VI).

De sus fundamentos se desprende que “este proyecto apuntó a brindarle al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la «producción del suelo», esto es generar lugares nuevos o que estén ociosos que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales”. A la vez, si bien reconoce que la informalidad urbana posee un origen multicausal, estipula que es consecuencia directa de la persistencia de prácticas especulativas y de la no regulación del mercado inmobiliario. A ello se suma una “ausencia de políticas de hábitat y regularización dominial unívocas a nivel nacional, así como en el plano provincial un conjunto de piezas normativas que se caracterizan por su desarticulación y focalización en cuestiones parciales”.

En este marco, re-piensa el rol del Estado como organismo regulador del mercado, fomentando la planificación urbana y promoviendo los principios de gestión democrática de la ciudad, la función social de la propiedad, la captación de plusvalías y el derecho a la ciudad. De forma tal que su sanción e instrumentos “constituyen un avance en el diseño de normativas urbanas que buscan mori-

gerar los procesos de mercantilización excluyente” (Baer y Del Rio, 2021, 176); a la par que “se erigen como intersticios para disputar una progresiva democratización en el acceso al suelo para todos los sectores sociales” (Arenaza y Canestraro, 2017, 298). Entonces, fortalece la capacidad estatal –en todos sus niveles- “para intervenir activamente en un campo común de acción pública con otros actores, en la modificación de la cadena de factores relacionados con la dinámica urbana y el mercado del suelo” (Reese, 2016).

## OPERATIVIDAD DE LA LEY 14.449 A PARTIR MUNICIPIOS CONSIDERADOS MODELO EN LA APLICACIÓN DE SUS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DE SUELO

En el contexto antes expuesto, cobran relevancia las experiencias de municipios bonaerenses que han diseñado e implementado instrumentos no tradicionales de producción de suelo urbano, en los términos de la LAJH.

El abordaje de las “buenas prácticas”, identifica aquellos municipios que han adecuado sus normativas a los parámetros internacionales establecidos en la Nueva Agenda Urbana, los principios de desarrollo sostenible y el paradigma del Derecho a la Ciudad. O en los términos de Zubero (2015) y Subirats (2016), aquellas “prácticas de innovación social”. Es decir, prácticas que surgen como respuesta explícita a una necesidad; proponen nuevas posibles soluciones al re-significar la situación de carencia y sus causas; buscan generar mejoras y soluciones colectivas con participación social; e incorporan al diagnóstico de situación y a su propuesta de intervención, el posible impacto esperado sobre otras escalas espaciales (Zubero, 2015, 14).

Claro que todas estas experiencias no agotan las prácticas existentes a nivel provincial y nacional. Como criterio de selección, los casos referenciados pertenecen a la provincia de Buenos Aires (jurisdicción de la LAJH). El primero se relaciona con el municipio de Trenque Lauquen, y si bien, su gestión de suelo urbano fue previa a la sanción de la LAJH, se destaca justamente, por haber sido el caso ejemplar tomado en cuenta para el diseño

de las herramientas legales por ella reguladas, sumado al hecho de que la Universidad Nacional de La Plata tomó parte decisiva en su realización. Las siguientes, se reconocen por su aplicación en los términos de la LAJH y por la novedosa aplicación de la herramienta, producir un notable mejoramiento en los espacios transformados y/o promover nuevos disparadores y/o ideas.

**a) Trenque Lauquen:** Para el 2008 la ciudad padecía consolidación y completamiento de su trama urbana, creciendo sobre sus límites sin infraestructura ante la escasez de tierra y/o vivienda. Se suma una escasa autonomía municipal y tributaria, junto con ausencia de instrumentos de gestión de suelo (la LAJH aún no se había legislado). Se sancionaron diferentes ordenanzas N°3184/09, 3185/9, 3534/10 y 3808/11, con las que, a partir de un plan director de ampliación urbana con habilitación de tierra urbanizada, captación de plusvalías, cambio de zonificaciones, adquisición de tierra, habilitación de loteos e incremento de edificabilidad y recuperación de la valorización inmobiliaria, se logró tener un stock de vivienda y suelo público mayor que el de la sumatoria total de todas las inmobiliarias privadas del municipio. Junto a ello se utilizó la herramienta de contribución por mejoras (CM) de forma novedosa, en tanto incluyó entre los hechos generadores a “actuaciones administrativas y otros niveles de gobierno” (Ord. 3184/09), por ejemplo al autorizar nuevas zonificaciones o loteos, oportunidad donde los beneficiarios debían abonar un 12% en concepto de CM, de forma tal que el municipio obtuvo una importante cantidad de terrenos para el desarrollo urbano y/o dinero para la construcción de vivienda social o infraestructura.

Por otra parte, se llevó a cabo un plan de ampliación urbana (Ord. 3808/11), adquiriendo tierra rural a precio agrario, para luego, con la decisión administrativa de cambio de uso, lotear y urbanizar vendiendo a precios justos y accesibles. Lo que produce un notable incremento del precio, que fue capitalizado por el Estado.

El objetivo fue mejorar la situación habitacional y lograr el acceso al suelo a partir de regular el precio del mercado y hacer frente a la escasez de tierra. Al efecto utilizó un plan urbano director de ampliación y clasificación de suelo, en el que se

habilitó nueva tierra urbanizada (112 has); entre 2008 y 2010 compró de forma directa, a precio de mercado rural, otra porción (88 has - el 50% se destinó a usos públicos y un 44% fue comercializada en un total de 1408 terrenos); adquirió suelo utilizando instrumentos como la Contribución por mejoras y el cobro por infraestructura (14 has o 469 terrenos de 300m<sup>2</sup>); permutó tierras (10 has a cambio de la construcción de 3 viviendas) y obtuvo la cesión por lotes privados urbanizados (24 has).

Entre ellos, destacan cuatro casos de CM: el primer caso se denomina “Esther M.V.”, donde se cambió la zonificación de 5,4 has de zona recreativa a residencial, creando 112 nuevos lotes; si bien correspondía que el privado entregue 13 terrenos al municipio (el 12%), las partes negociaron la entrega de 23 terrenos a cambio de que el ejecutivo tome a su cargo la construcción de infraestructura. En el caso “Miguel R” el municipio cambió la zonificación de un predio de 4 has a cambio de 6 terrenos, encontrándose a cargo del privado el desarrollo de infraestructura. Además, el ejecutivo recibió 24 lotes en el marco del caso “hermanos Mirta y Pedro B”, donde a partir del cambio de zonificación se modificó el área complementaria a zona residencial creando 200 lotes en 14,1 has; al igual que el primer caso, el municipio tomó a su cargo el desarrollo de infraestructura por 8 lotes más. En cuarto lugar, el hecho imponible que habilitó la cesión de 128 terrenos al municipio fue la modificación del área complementaria a urbana de un predio de 75 has (1063 lotes) denominado Julio A, capitalizando 285 más en concepto de infraestructura (Reese, 2021; Baer *et al*, 2016; Scatolini *et al*, 2019).

En todo momento existió un rol activo del municipio y sus agencias, un diálogo constante con los vecinos, propietarios y privados y se contó con la ayuda de la Universidad Nacional de La Plata en la elaboración de las políticas urbanas. Gracias al trabajo conjunto y colaborativo, el municipio logró sortear los problemas urbanos. Lo innovador es que creó nuevo suelo, a la vez que gestionó los recursos obtenidos para beneficio colectivo. Es decir, reguló el mercado de suelo, a pesar de las limitaciones técnicas (tamaño del municipio), normativas (la LAJH es posterior) y presupuestarias (con fondos propios).

**b) San Fernando:** el 30% de su producto bruto depende de la actividad náutica. Ante el vencimiento de las concesiones de terrenos aldaños al muelle de la ciudad –otorgadas durante la época de la dictadura por 35 años-, se realizó un innovador plan urbano en el que a partir de la implementación de instrumentos de gestión de suelo y la transferencia de rentas entre los diferentes sectores del municipio se extrajeron plusvalías y valorizaciones a través del mecanismo de alquileres. A la vez, se aplicaron instrumentos de gestión en el Parque Náutico de San Fernando S.A (P.N.S.F. S.A.) de régimen mixto (capital privado (CACEL) 49% y propiedad municipal 51%), a fin de administrar tierras de dominio público; generar acciones de recuperación urbana y promover la actividad productiva náutica a partir de crear veleeros y piezas de barcos.

Este plan operó sobre la zona costera de la ciudad, extrayendo plusvalías urbanas y mayores valorizaciones a través de alquileres (marinas, restaurantes, hotel, etc) en una de las áreas de mayores recursos del municipio. Con el canon arrendatario percibido se conformó un fondo fiduciario que permitió financiar la urbanización del sector oeste de la ciudad (alcanzando 6 asentamientos precarios, entre ellos el Barrio Santa Rosa, San Roque, Hardoy, Alvear, Villa Jardín, San Martín, Presidente Perón y San Jorge, incluyendo espacios verdes, financiamiento del transporte público y la construcción de guarderías y de 732 viviendas terminadas y otras 354 en ejecución); se construyeron centros deportivos y culturales (nº1 y 2 CEDEC) en el parque del Bicentenario; se recuperó la zona urbana de la costa y se generó mayor accesibilidad y mejora de la infraestructura; se construyó el Centro de Exposiciones con costanera pública, la rampa pública, redes de servicios cloacales, espacios públicos; mejoras en los acceso de centros de salud y jardín de infantes y se recuperó el antiguo sector portuario (Baer *et al*, 2016: 33).

Su análisis demuestra la importancia de combinar y entrecruzar instrumentos. Sancionó las ordenanzas 7949/03, 8314/04 y 9013/06, en las que planteó una mirada holística del territorio, aplicando intervenciones estratégicas, junto con una reforma integral tributaria y una actualización del catastro (valuación fiscal). Finalmente, por la ord. 8004/03 se autorizó al Ejecutivo a tomar posesión de las tierras abandonadas.

**c) Mercedes:** Creó un Banco de Tierras en el marco de la LAJH (Ord. 7982/17), que constantemente se encuentra capturando nuevo suelo. Se integra por inmuebles propiedad municipal y aquellos adquiridos por procesos de producción de suelo urbano; construcción de viviendas; generación de espacios públicos comunitarios; espacios verdes; usos educativos, sociales, culturales, deportivos y/o industriales (art. 1). Lo novedoso es que en su art. 6 establece los instrumentos para el ingreso de inmuebles al banco –mencionando los tradicionales e históricos- e incorporando la ley 14.449 (inc. L), lo obtenido por convenios de compensación de deuda por tributo (inc. p) y la participación municipal en la valorización inmobiliaria conforme la LAJH (inc. t).

Desde el 2015 desarrolló una fuerte política de urbanización, mejoramiento y extensión de redes de servicios (agua, gas, cloacas), intervenciones en el parque municipal, y la pavimentación de una de sus calles principales. Como iniciativa, se destaca el programa “Mi Terreno”, que favorece el acceso a la tierra para sectores populares y lleva más de 4300 familias inscriptas. A la vez, propuso la venta de dos lotes de grandes dimensiones, destinando el dinero a la compra de terrenos que serán sorteados entre los inscriptos en el citado programa.

Reglamentó la participación municipal en la valorización inmobiliaria generada por decisiones administrativas y/o acciones estatales en los términos de la LAJH incorporando un capítulo extra (art. 184 al 197) a la ordenanza fiscal municipal (Ord. 7991/17 y 7993/17). Sumado a ello, abrió el registro de demanda habitacional en el año 2019; creó el programa “Mi Casa” de créditos hipotecarios para la construcción o refacción de viviendas con fondos enteramente municipales (Ord. 8066/18, durante el 2018 se entregaron 23 créditos para viviendas de 46 mts); y dio marcha al proceso de integración socio-urbana de barrios informales (regularización de los barrios San Martín, Malvinas, Facundo Quiroga, Redes, Marchetti y Agote con un total de 832 familias) (Scatolini *et al*, 2019: 189/91).

En dicho marco se firmaron varios convenios públicos-privados. El primero incluyó un predio de 3,5 has en zona residencial extraurbana generando 89

lotes, donde el ejecutivo labró el acto administrativo que permitió la subdivisión y urbanización a cambio del pago del 21% de la valorización generada (18 lotes que se incorporaron al Banco de Tierras) y el desarrollo de infraestructura. Luego la constitución de un consorcio urbanístico en el que el propietario aportó la tierra (17 has conformando 384 nuevos lotes), encontrándose el desarrollo de infraestructura a cargo del municipio. Como contrapartida, el privado, debe abonar al municipio el 50% de los lotes generados (174 nuevos lotes para el Banco local). Por último, -a los 665 LCS antes descritos- y gracias a una política activa de hábitat, conformó 164 nuevos lotes que se incorporaron al Banco de Tierras y amplió la oferta de suelo urbano, entre ellas: subdividió un predio municipal de 2,5 has (58 lotes); adquirió 20 lotes interdictos por ser remanentes de loteos antiguos; compró a precio de mercado un predio de 1,1 has (33 lotes); dos parcelas vacantes detectadas en un relevamiento de sobrantes fiscales (33 lotes); incorporó una parcela por dominio eminente (40 lotes). Por último, se encuentra en pleno proyecto de desarrollo la prescripción adquisitiva de 350 lotes de 1.000 mtrs por ley 24.320, donde se espera obtener 600 nuevos lotes sumado a cesiones para espacio público, verde y/o comunitario (Scatolini *et al*, 2019: 165/185).

**d) Bolívar:** convalidó un consorcio urbanístico con la sociedad Tres Pinos S.R.L. (art. 55 y 56 de la LAJH) compuesto de 14 parcelas (ord. 2346/15). La firma privada sometió el inmueble de su propiedad, adhiriendo al programa de LCS (art. 17 LAJH), entregó dos parcelas al erario público y se obligó a que las 12 parcelas restantes de su titularidad sean destinadas a vivienda única, familiar y de ocupación permanente. El municipio se encargó del desarrollo de infraestructura urbana, apertura de calles y la gestión necesaria para el parcelamiento y subdivisión. De modo tal que la intendencia generó nuevo suelo, a la vez que sostuvo el precio regulando el mercado. Sumado a ello, creó el Banco de Tierras, erradicó predios en desuso y actualizó el proyecto de zonificación.

**e) Cañuelas:** conformó un consorcio urbanístico con la empresa Nauymar S.A en el barrio de Santa Rosa en el año 2020. El privado aportó la propiedad del lote, el que fue incorporado al programa de LCS, a la vez que se obligó a realizar las obras

de infraestructura, equipamiento y aperturas de calles, sumado a la cesión del 10% de las parcelas generadas (aprox. 500 lotes en total). El municipio se comprometió al cambio de autorización de uso de suelo, habilitando su fraccionamiento y venta para vivienda única, familiar y de ocupación permanente. A su vez el propietario deberá priorizar los listados de petición de compra registrados. Todo ello en el marco de la LAJH.

En 2023 cedió un predio de 20 hectáreas al club Cañuelas, las Cañas, Juventud, La Peña y La Tuerca para el desarrollo de un complejo polideportivo abierto a la comunidad, con salón de usos múltiples techado, canchas de fútbol, vóley y básquet, oficina de deportes y sanitarios, ubicado en el paraje “La Noria”. Los clubes de barrio se comprometieron a desarrollar infraestructura deportiva acorde a sus actividades propias. Paralelamente el municipio desarrolló un espacio verde de 6 has (el Parque del Bicentenario Las Rosas).

**f) Pehuajó:** Es una ciudad de 30.000 habitantes, basada en la actividad ganadera y agraria. Presenta una fuerte vulnerabilidad ambiental con inundaciones, de modo tal que posee escaso suelo apto de ser utilizado con fines urbanos, sumado al hecho de que “1900 lotes se encontraban en estado ocioso” y “4000 familias requerían una vivienda” (Scatolini *et al*, 2019: 149). Se destacan varios ejemplos de instrumentos de gestión:

En primer lugar, ante el pedido de un desarrollador inmobiliario de lotear una gran extensión de tierra ambientalmente apta y ubicada en un área estratégica (colindante a la avenida que se convierte en la principal vía de acceso por la ruta nacional 5), el municipio utilizó instrumentos de gestión, y a cambio de autorizar el loteo urbano requirió tres cuestiones: la cesión de un tercio del total del terreno a aprobar, ubicado en el área de mayor valorización y más cercano al centro; la cesión de un porcentaje mayor del espacio verde que efectivamente se debe ceder, siendo de 1.5% más de lo legalmente exigido; y -a cambio de autorizar la zonificación comercial de la línea lindante a la avenida-, exigió el 50% de la plusvalía urbana al momento de la venta de esos lotes apto uso comercial (Reese, 2021). Ello le permitió contar con suelo apto para vivienda y/o el fin que la necesidad habitacional requiera, a la vez,



que también le otorgó un plus económico utilizado para mejorar la situación habitacional de la ciudad.

En segundo lugar se conformó un consorcio urbano de dos propietarios que solicitaron autorización para lotear un área de 6 has. El municipio, bajo el fundamento de encontrarse en un área inundable negó el proyecto y ofreció habilitar la urbanización de dos manzanas con infraestructura a cambio de la cesión de las cuatro restantes, donde construiría un lago regulador para volcar los excedentes pluviales e hídricos y un parque público. Similar situación sucedió con el Club Deportivo Ameghino (Reese, 2021).

Se suma el programa “Círculo Cerrado de Construcción de Vivienda”, a través del Banco Provincia (Dec. 815/87 y la Ord. 86/11, 47/14 y 62/00), política que permitió la venta de lotes urbanizados a precios inferiores que los dispuestos por el mercado. Con ello se construyeron tres barrios: el primero en 2012 con 24 viviendas, el segundo en 2013 con 32 viviendas y el tercero en el 2015 con 24 viviendas; gracias a contar con suelo urbano público donde poder asentar dichas viviendas (Marichelar, 2019, 13).

Por último, la Expropiación Rodríguez (1200 lotes y espacio público); y los acuerdos con privados por tierra denominados: KDT, Bravo, Gianni (36 lotes públicos y 28 para el propietario), Cooperativa, Los Lorenzo (4has públicas para la construcción de un parque y 48 lotes para la familia); y De la Peña (579 para el municipio y 754 para el privado) (Scatolini *et al*, 2019, 150-154).

Todo ello le permitió al municipio ejecutar la construcción de 900 viviendas y el mejoramiento de 314 con fondos nacionales en suelo urbano de su propiedad. Otro dato es que mientras en 2007 existían 100 lotes urbanos de titularidad pública, para el 2018 ellos ascendieron a 1900 (Zurro, 2019 citado por Scatolini *et al*, 2019).

**g) Avellaneda:** Ante la escasez de suelo y a fin de disminuir la cantidad de inmuebles y terrenos ociosos, aprobó la ordenanza nº 29345/21 aplicando la herramienta de parcelamiento y edificación obligatorios “con fundamento en la necesidad de fortalecer la regulación pública sobre el suelo

urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando e incorporando al ordenamiento jurídico local instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles”. Estableció un impuesto diferencial y progresivo sobre los inmuebles baldíos, con edificación derruida o paralizada por el término de 8 años, del 50% sobre la tasa por servicios (art. 7 y 8). Vencido el plazo y ante la no variación de las circunstancias, permite declarar el interés público de la propiedad con la finalidad de su expropiación (art. 9 y 10).

Se instrumentó el Documento Único de Ampliación de Derechos (Ord. 28246/18), donde creó el Programa de Integración Socio Urbana de Barrios Informales que permitió la regularización dominial a 3000 familias (Scatolini *et al*, 2019: 204)

**h) San Miguel del Monte:** padecía un déficit habitacional del 17,20% (1000 viviendas), sumado a una escasa oferta de suelo destinado a proyectos de autoproducción y una deficiente política sobre lotes ociosos y tributaria. A su vez, el ejecutivo no contaba con la mayoría legislativa necesaria, como tampoco existía un plan director que regule el crecimiento urbano y su ordenanza de zonificación nº1013 databa del año 1983. En este contexto, el Partido FPV junto con Scatolini, propuso un plan tripartito que permitiría el acceso al suelo de 500 familias sin habitación permanente. Primero se reguló un castigo impositivo sobre inmuebles ociosos para desalentar la especulación. Luego se incorporaron tierras al dominio municipal integrando el 25% del total del mercado inmobiliario (ley 24.320) y se generó un inventario municipal en el sistema RAFAM incorporando 221 inmuebles al 2014. Por último, se creó una cuenta local denominada Fondo Municipal de Tierra, Vivienda e Infraestructura, compuesta por fondos provenientes de la venta de lotes urbanos y autorización de loteos (contribución por mejora), que generó créditos destinados a la construcción. Resultó interesante la fórmula implementada para el cálculo de la plusvalía (Zenon Gallardo, 2023).

Todo esto permitió hacerse de recursos genuinos producidos por el recupero de tierras, la implementación de la contribución por mejoras y el pago de derechos de construcción, lo que, a su vez, se re-invirtió en políticas de hábitat. Como

resultado, se generaron: 68 lotes con el programa Laura Giagnacovo en el barrio Luciano Scatolini; 76 lotes con el Programa Tres de Enero; 5 lotes con el Programa Carlos Moschini; 40 lotes con el Pro.cre.ar en el barrio Nestor Kirchner; 198 lotes con el Programa Eva Peron; 90 regularizaciones dominiales con el Programa Negra Laceiras; 6 lotes para personal política con el Programa Simón Grillo. De forma tal, que un total de 483 familias lograron acceder al suelo urbano, y con él, a la vivienda, al hábitat y a la ciudad. A la vez que se logró desarrollar diferentes obras de infraestructura, tales como el asfalto de una calle del Barrio 3 de Enero hasta el centro; extensiones de la red de agua y cloacas; la extensión del servicio más allá de los límites urbanos y la construcción de un destacamento policial. A esto se suman tierras que se destinaron a la construcción de un playón deportivo y un jardín maternal en el Barrio Coppola de Monte, el desarrollo del Parque Industrial y para el futuro desarrollo de Residuos Sólidos Urbanos (Zenon Gallardo, 2023). Sin perjuicio de ello, no logró sancionar una ordenanza que regule la creación de un Banco de Tierras local.

**i) Carmen de Patagones:** incluyó dos programas “un lote, una vivienda” y “proyecto Loteo Sosa”, a través de los cuales avanzó en la producción de nuevo suelo público urbano y asequible por debajo de los precios del mercado destinado a familias que lo requieran para habitación permanente, a la vez que promovió una urbanización social planificada. Ambas políticas pretenden prevenir el problema del acceso al suelo urbano.

**j) Villa Gesell:** conformó la Dirección de Estrategia Habitacional y Desarrollo Poblacional (D 984/2015) a fin de atender la generación de suelo urbano y la gestión del hábitat en su integralidad. A tal fin desarrolló el programa “Mi Lote” para las ‘familias Geselinas’ (Ord. 2651/16) creando lotes con servicio destinados a vivienda familiar, para luego, regular su adjudicación y venta (Ord. 2772/17). A ello, se agrega la integración socio-urbana del Barrio Las Praderas donde residen 186 familias en un predio de 55,28 has (Ord. 2691/16). Se trató de un convenio público-privado en el que el municipio aprobó un proyecto de urbanización y se comprometió al desarrollo de la infraestructura urbana, a cambio de la cesión de tierras en estado de ocupación por parte de los privados. Por último,

el ejecutivo local elevó proyectos de ordenanza -que no obtuvieron las mayorías necesarias- a fin de adherir a la LAJH, crear una cuenta destinada al mejoramiento del hábitat y regular las valorizaciones inmobiliarias.

**k) Otros casos innovadores dentro y fuera de la provincia de Buenos Aires:** A las buenas prácticas anteriores deben sumarse las experiencias del Banco de Tierras y valorización de suelo llamada “contribución al desarrollo urbanístico sustentable” de Alberti (nº2166/16 y 2168/16) donde con la venta de lotes adquiridos el municipio gestionó 8 has en zona complementaria rural, la dotó de servicios y generó 100 lotes con infraestructura. El Plan de ordenamiento territorial en Villa Mercedes (2050). Lo actuado por el municipio de Villarino. La ordenanza nº10993/13 de plusvalía urbana, nº 11218/14 que crea la Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, nº11178/15 de adhesión a la ley 14.449 y el DL 170 que declara de interés municipal al Registro Nacional de Barrios Populares de La Plata. El caso de Quilmes con la ord. 8289/98 que crea el Fondo Municipal de Tierra y la Vivienda. Castelli (Scatolini *et al*, 2019) declaró de utilidad pública cinco fracciones de tierra localizadas estratégicamente a partir de la creación de un Banco de Tierras en 2011, construyendo un barrio de viviendas sociales con fondos nacionales en uno de los predios; mientras que en otro firmó un convenio urbanístico con el propietario donde el ejecutivo se encargó de dotar de infraestructura y autorizó el cambio de zonificación, a cambio de la cesión del 70% de los lotes creados. Complementariamente creó un Fideicomiso Público y la Agencia Social de Tierras y Vivienda a fin de lograr su perdurabilidad. Con estas medidas logró 629 lotes, representando un 25% del total de las propiedades.

## ESTADO DE SITUACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LAJH

Sin perjuicio de las experiencias mencionadas, a la fecha, la LAJH posee un bajo nivel de implementación dentro de la provincia de Buenos Aires, en tanto los instrumentos y mecanismos de gestión no lograron articularse con acciones efectivas sobre el territorio (Bustos, 2016; Canestraro *et al*, 2021; 2022; Relli, 2018; Ríos,

2017; Jauregui, 2019; Lanfranchi et al., 2018; Del Río y González, 2019; Comesaña *et al.*, 2023).

De los 135 municipios existentes, el conurbano es la región donde mayormente han sido diseñados y aplicados (Bustos, 2016). Además, muchas de las buenas prácticas, responden a intervenciones previas a su sanción (Trenque Lauquen o San Fernando) y fueron utilizadas principalmente en ciudades pequeñas e intermedias.

Canestraro (2021) reconoce que la mayor parte de las urbes no han adherido a la ley o que lo han hecho sin mayores resultados, mientras que menor medida, existen aquellas que han incorporado a su normativa ordenanzas de adhesión y regulado instrumentos de gestión<sup>2</sup>. De igual forma lo plantea el informe de resultados del período 2014-2019 de la Asociación Madre Tierra<sup>3</sup>, donde de los “82 municipios que tienen villas y/o asentamientos en el registro, 32 adhirieron a la ley, 20 crearon un Consejo local de hábitat (u otra forma de participación) y solo 4 crearon una Cuenta Especial” (2020, 14).

Por su parte, con relación al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos precarios, aun reconociendo sus virtudes, se encuentra desactualizado. De igual forma con los mecanismos de castigo tributario, los que, por la baja valuación fiscal de las propiedades, no alcanzan sus fines deseados. Los Consejos locales de Hábitat, fueron implementados en escasos municipios y con reducida participación.

Por último, si bien fue sancionada en 2012, su decreto reglamentario data del 2014. A más de 10 años de su implementación, la experiencia registrada deja entrever que para su pleno desarrollo aún falta tiempo, capacitaciones, difusión, participación ciudadana y voluntad política. En parte, ello se debe a la resistencia que existe frente al cambio de paradigma que lleva implícito sobre una gestión de suelo bajo los principios del dere-

cho a la ciudad, la función social de la propiedad, la participación democrática y el reparto equitativo de las cargas y beneficios.

## EXPERIENCIAS EN EL MARCO REGIONAL DE AMÉRICA LATINA:

Por último, a nivel internacional se destacan dos países localizados en el marco regional de América Latina –y, por ende, comparten realidades similares a las locales- en los que sus aprendizajes pueden ser replicados en Argentina.

El primero es Brasil, donde existen numerosos ejemplos de buenas prácticas. Toma relevancia la ley 10.257/01 -mayormente conocida como Estatuto de la Ciudad- en el que se protege el control del suelo con la finalidad de evitar su uso inadecuado, especulativo y contaminado, a la vez que asocia la función social al derecho de propiedad. En términos de capacidades, define a los municipios como agentes territoriales estratégicos. El país vecino también se destaca por su art. 182 de la Constitución (1988) y la creación del Ministerio de las Ciudades (2003).

A su vez, se recalca la experiencia de gestión democrática de Porto Alegre con el presupuesto participativo; el hecho de haber sido la sede del Foro Social Mundial; y la Concesión onerosa del derecho de construir (OODC) de San Paulo con el Plan Director Estratégico de 2002. Por otra parte, la edificabilidad como recurso otorgado por el sector público, recibe el nombre de “*Otorga Onerosa de derecho de construir*” en Brasil. Consiste en establecer un mínimo deseable de construcción igualado para toda la ciudad, donde aquel que quiera superar esa densidad deseada (sobre-utilice) y/o no complete el límite deseable (sub-utilice), deberá pagar un mayor valor en proporción a los metros excedidos, con destino a un Fondo fiduciario que financiará el desarrollo de la ciudad. Sirva como ejemplo el

2. A. González Chaves, Alberti, Azul, Bahía Blanca, Balcarce, Benito Juárez, Berazategui, Cañuelas, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, General Alvarado, General Pueyrredón, Hurlingham, Junín, Lobería, Lomas de Zamora, La Plata, Madariaga, Monte Hermoso Olavarría, Pehuajó, Pergamino, Quilmes, Rauch, Tandil, 9 de Julio, 25 de mayo, etc. Malvinas Argentinas con la ordenanza n° 1730/17 reguló el acceso justo al hábitat, superando la mera adhesión.

3. Informe resultados ley 14.449 (2014-2019) Disponible en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/12/informe-de-resultados-de-la-aplicacion-de-la-ley14449-periodo-2014-2019/>

caso de Aguas Espraiadas de San Pablo. Luego, se reconoce la herramienta de transferencia de Derechos de Construir. Brasil la utilizó en los emprendimientos de *Ponte Estaiada Octavio Frías; His Jardim Edite; Faria Lima, Água Espraiada y Água Branca* de San Pablo. Consiste en otorgar certificados de derechos de construcción, los que pueden ser transferidos por su propietario y obtener, a raíz de su venta, un valor que compense las limitaciones constructivas impuestas. Los títulos son emitidos por el ejecutivo local y deberán delimitar las áreas y condiciones de uso.

En segundo lugar, es reconocida la ley 388 de Colombia (1991) como una de las primeras regulaciones que garantiza la función social, la protección de los recursos naturales, la distribución equitativa de las cargas, el ordenamiento territorial y ambiental y la participación social. Reconoció la necesidad de “garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad” (ver art. 1 y 2 ley 388/97), poniendo el foco sobre los gobiernos municipales.

A su vez, es pionero en implementar la herramienta de englobamiento parcelario. Como ejemplo, se destaca la urbanización de la Felicidad en la ciudad de Bogotá. Se realizó sobre un área de 100 has vacantes en los alrededores del aeropuerto, conformado por 13 lotes que pertenecían a once propietarios. Luego, el ordenamiento territorial de Nuevo Usme, en Colombia (Decreto 2.729 del 27/12/2012), un proyecto sobre 900 has que incluyó la adquisición de tierras a precios anteriores al anuncio del proyecto, el reajuste de tierras y la participación en plusvalías.

A su vez, se halaga la contribución por valorización colombiana aplicada especialmente en Medellín, Bogotá y Cali desde 1921. Si bien a finales de los 60 representó el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de Medellín, para el 2013 Bogotá y otras 8 ciudades estaban cobrando US\$2.400 millones para realizar obras viales utilizando el instrumento (Smolka y Furtado, 2014, 24). Al igual que la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios de Bogotá, que permitió movilizar tierras vacantes. Luego se sancionó la ley n° 1537/12 que extendió su aplicación a inmuebles

abandonados o subutilizados. Sumado a ello se alude la implementación del reajuste de tierras en Medellín a partir del Plan Parcial de relocalización de la Siderúrgica Simesa y otras empresas.

Por último, en conjunto implementan la declaratoria de desarrollo prioritario, vigente en Colombia (ley 90 de Bogotá) y Brasil (“Parcelamiento, Edificación y Urbanización Compulsorio” denominado Impuesto Predial Territorial Urbano). Ambas legislaciones definen una zona prioritaria de urbanización, donde se asigna un plazo máximo para que los propietarios urbanicen, construyan o finalicen la obra iniciada, caso contrario, deberán pagar un impuesto predial (15% del valor del inmueble en el quinto año) y ante el progresivo incumplimiento, la posibilidad de su declaración como de utilidad pública.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de la investigación se buscó analizar y difundir las buenas prácticas de gestión de suelo implementadas por municipios considerados modelo en los términos de la LAJH. Es decir, contribuir en la expansión de conocimiento de políticas urbanas a través de la observación empírica de las herramientas existentes y su grado de implementación. Con ello, sumar esfuerzos para su consolidación y propagación. En segundo lugar, procuro ser un estudio de la situación actual en materia de política pública de gestión de suelo (a modo de reacción de las prácticas socio-espaciales existentes), y a la vez, una propuesta para repensar las actuales políticas urbanas sobre el territorio.

Las experiencias en los términos de la LAJH, evidencian como las buenas prácticas permiten generar nuevo suelo, valorizar una zona en desuso, proveer de infraestructura o equipamiento urbano a un área que no lo poseía, captar plusvalía urbana que podrá ser invertida en espacios de la ciudad y/o reactivar planes de vivienda social, entre otros beneficios, incidiendo favorablemente en el acceso al hábitat. Sin perjuicio de sus grandes ventajas, resultan poco frecuentes. Su uso, es todavía circunstancial y esporádico. A la vez que también escasean los estudios que analicen sus resultados.

Entonces, cabe preguntarse ¿Por qué no son aplicadas?; ¿Es el accionar del Estado funcional a la lógica pública, de la necesidad o del mercado?; ¿Pueden replicarse?; ¿Cómo generar un salto que pase de lo normativo a lo estratégico-instrumental?.

Al efecto, se considera urgente la implementación de mecanismos de producción de suelo y creación de lotes con servicios, como política ex ante; sumado a la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, como política expost. Todo ello, con diagnósticos precisos, integrales y holísticos. Por otra parte, advirtiendo como necesario la obtención de fondos para la mejora del hábitat, ello deberá integrarse con prácticas de captación de plusvalías. Por último, a tales fines, deberá promoverse la capacidad de gestión municipal y reforzarse el financiamiento para la mejora del hábitat.

En ese marco, resulta fundamental la promoción y difusión de este tipo de herramientas a fin de colaborar en el aumento de su aplicación. La comunidad científica debe incrementar el nivel de debate, estudiar las diferentes buenas prácticas y propagar sus resultados. Ello no solo en públicos especializados, sino en la comunidad toda. Parafraseando a Dora Barrancos “es necesario reconocer que hay herramientas de transferencia en los propios actos de investigación, que cuando investigamos ya estamos transfiriendo” (2015, 136). Sumado que al observar los ‘dispositivos de gestión’ en los términos prescriptos, se buscó potenciar sus aspectos favorables y colaborar en la reformulación de aquellos no tan positivos.

El desafío es, entonces, si podremos avanzar colectivamente hacia la implementación de políticas públicas que contribuyan a crear ciudades con mayor justicia espacial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arenaza, M. S., & Canestraro, M. L. (2017). La regulación de suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina, 2004-2015). *Hábitat y Sociedad*, 10, 289-302.
- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Esteban, A., Itzcovich, P., & Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. En Blanco, A. et al. (eds.). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 17-40.
- Baer, L., & Del Río, J. P. (2021). 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. *Punto sur*, (4), 164-184.
- Basualdo, J. L. (2007). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. *Revista Café de la Ciudad*, 6 (52). Tomado el 20/03/2022 de [https://cafedelasciudades.com.ar/politica\\_52\\_1.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/politica_52_1.htm)
- Barenboim, C. A. (2013) El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, ISBN 978-987-1867-85-1. Resumen de tesis doctoral de la UBA.
- Brikman, M., Najman, M., Aramburu, F. & Di Virgilio, M. (2019). El eslabón perdido. La gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, 40, 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.50567>
- 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)
- Canestraro, M. L., Arenaza, M. S., Suero, P., & Zulaica, L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 27-50.
- Canestraro, M. L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). *Estudios Socioterritoriales*, (20), 57-74.
- Canestraro, M. L., Jakubowicz, M., Francischini, T. M. (2022). La Ciudad como Derecho: Notas sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y su Implementación en el Partido de General Pueyrredón. vol. 9, Corporación Universitaria del Caribe - CECAR, 2-16 Disponible en: <https://repositorio.cecar.edu.co/handle/cecar/8202>
- CIPPEC (2016) Hábitat. Diálogos institucionales. Programa de Ciudades 2016. Tomado el 05/03/22 de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/983.pdf>
- Cravino, M. C., & Segura, R. (2020). Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat. Foro Universitario del Futuro, Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion\\_urbana\\_y\\_ciudades\\_resilientes-argentina-futura.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion_urbana_y_ciudades_resilientes-argentina-futura.pdf)
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015b). Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat. *Derechos humanos en Argentina. Informe Anual*, capítulo XI. Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2020) herramientas para dar respuestas a los reclamos urgentes por la tierra. Tomado el 23/12/2021 de <https://www.cels.org.ar/web/2020/10/herramientas-para-dar-respuestas-a-los-reclamos-urgentes-por-la-tierra/>.
- Clichevsky, N. (1999). Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración. Buenos Aires, Conicet/UBA (mimeo.).
- Comesaña, M. F., Gonzalez, S. A., Pintos Radice, J. J., & Brittez, C. (2023). Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 12 N° 24 (enero-junio). pp. 267-294.
- Dávila, D. (24/02/2013). Tierra cada vez más cara y escasa. La Voz del Interior. <https://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa/>
- Del Rio, J.P y Gonzalez, P. (2019). Implementación del programa “Lotes con Servicios” en el marco de la ley

- de acceso justo al hábitat, Provincia de Buenos Aires. *Derecho y Ciencias Sociales*. Número 2, pp. 37-59.
- Duarte, J. I. (2009). Políticas públicas de hábitat y suelo urbano. Algunos indicios de una relación complicada. Reflexiones a partir del análisis de los programas públicos de hábitat en el Gran Buenos Aires en los últimos seis años (2003-2008). XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Hardoy, J. & Satterthwaite, D. (1987) La ciudad legal y la ciudad ilegal. GEL - Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Erba, D. (2013). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, R., Varela O. y Silva, M. R. "La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza: El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires." II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, 2004.
- Fernández Wagner, R. (2012). Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista. En AAVV. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Trilce: Montevideo.1
- Gargantini, D., & Martiarena, M. (2016). Córdoba capital: tierra de conflictos. Córdoba: educc.
- Gargantini, M. D., Martiarena, M. Á., & Alda D'Amico, D. (2018). El gobierno del suelo urbano: representaciones y estrategias de articulación-acción de los actores estatales. *Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, (38), 119-136.
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (01/01/2005) Declaración de Buenos Aires. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/declaracion-buenos-aires/>
- Jauregui, E. (2019). Derecho a la ciudad (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata). Tomado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/8254>
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T., Rodríguez, S., & Ferlicca, F. (2018). ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina.
- Marichelar, G. (2019). La política habitacional y la gestión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: El caso del municipio de Pehuajó. In XXI Jornadas de Geografía de la UNLP 9 al 11 de octubre de 2019 Ensenada, Argentina. Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía.
- Monayar, Virginia (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios* 24, pp. 113-130
- Morales Schechinger, C. S., & Salazar, C. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. *Ir regular. Suelo y mercado en América Latina*, 125-157.
- Nahoum, B. (2012). *La tensión entre el derecho y el negocio. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo, Trilce.
- Observatorio de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat (2020). Informe de resultados de la aplicación de la ley 14449 de acceso justo al hábitat. Período 2014-2019. Asociación Civil Madre Tierra.
- Petrelí, H. (2020) El derecho y la gestión urbana: Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio. Buenos Aires. Café de las Ciudades.
- Plan Nacional de Suelo Urbano (2020). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En *Medio Ambiente y Urbanización*, nº 65, pp. 3-21.
- Reese, E. (2016) La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina, en *Medio Ambiente y Urbanización*, nº 65, 3-21. Tomado el 01/08/2021 | [https://campus.inap.gob.ar/pluginfile.php/1025482/mod\\_book/chapter/216248/Suelo\\_urbano\\_U2\\_reese.pdf](https://campus.inap.gob.ar/pluginfile.php/1025482/mod_book/chapter/216248/Suelo_urbano_U2_reese.pdf)

- Reese, E. (2021) curso virtual “Políticas e instrumentos de Gestión del Suelo” dictado por la maestría de Urbanismo de la Fac. de Arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Relli Ugartamendía, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015 (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación). Tomado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1610/te.1610.pdf>
- Ríos, L (2017) Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis de doctorado FAU UNLP. Repositorio documental UNLP Sedici. Tomado el 25/01/2022 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>
- Rolnik, R. (2019). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile. LOM ediciones.
- Scardino, L (16/09/2021) La gestión del suelo bajo la lupa de los expertos, Conicet - Vinculación Tecnológica. <https://www.conicet.gov.ar/la-gestion-del-suelo-bajo-la-lupa-de-los-expertos/>
- Scatolini L, Duarte J. I., Hutton, T. G. (2019). *Hábitat un desafío de todos*. Universidad Nacional de la Plata <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/07/15/habitat-un-desafio-de-todos-2/>
- Scatolini, J. L. (2021). *Las políticas de desarrollo territorial en Argentina. La necesidad de repensar nuestros territorios*. Buenos Aires. Café de las Ciudades <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/las-politicas-de-desarrollo-territorial-en-argentina/>
- Schiavo, E.; Vera, P. y Gelfuso, A. (2015). El derecho a la ciudad entre el capitalismo actual y la apropiación de su significado. En I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Buenos Aires.
- Smolka, M. O., & Iracheta, A. (1999). Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Estados Unidos. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy*, 217-222. <https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>
- Smolka, M. & Mullahy, L. (eds.) (2010). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de [http://www.lincolninst.edu/pubs/1180\\_Perspectivas-urbanas](http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas)
- Smolka, M., & Furtado, F. (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy
- Sugranyes A. y Morales R. (2012) Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Trilce: Montevideo.1
- Subirats, J. (2016). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España. Carrión F. y Dammert Guardia (coords.). *El derecho a la ciudad. Una Evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Barcelona. Icaria editorial, s.a.
- Zenón Gallardo G. (2023) El abordaje del hábitat a nivel municipal Hábitat, Política. El caso de Monte, 2011-2015. Tomado de <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-abordaje-del-habitat-a-nivel-municipal/> el 27/02/2023.
- Zubero, I. (2015). Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades, Joan Subirats y Angela Garcia Bernardos (eds.). Barcelona. Icaria editorial, s.a.