



El municipio de Daireaux como promotor urbano público

Generación de suelo y recuperación de plusvalías a través de los consorcios urbanísticos

The municipality of Daireaux as a public urban promoter. Generation of land and recovery of capital gains through urban consortia

Juan Pablo DEL RÍO^{a; b; c}  y Francisco VÉRTIZ^{a; d} 

Resumen

Este artículo analiza la política de generación de suelo urbano impulsada por el municipio de Daireaux durante la administración del gobierno municipal correspondiente al período 2015-2023. El objeto del estudio fue reconstruir el proceso de formulación, diseño e implementación de los consorcios urbanísticos y su vínculo con otros instrumentos de la Ley Provincial N° 14.449, con el propósito de comprender el alcance y las limitaciones de esta experiencia de gestión de

^a Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. 

^b Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Laboratorio de Investigación del Territorio y del Ambiente (LINTA-CIC), Argentina. 

^c Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Argentina. 

^d Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Cultura Jurídica (ICJ), Argentina. 

✉ Del Río: juanpablo.delrio@cic.gba.gov.ar

✉ Vértiz: franciscovertiz80@gmail.com

Recibido: 23 de octubre de 2024; *Aceptado:* 20 de marzo de 2025; *Publicado en línea:* 1 de junio de 2025.

Publicación del *Área de Estudios Urbanos*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. ISSN-e: 2250-4060.

suelo como política redistributiva de la renta urbana. El abordaje metodológico fue de tipo cualitativo y combinó distintas técnicas de recolección y análisis de la información. Se hicieron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y equipos técnicos del poder ejecutivo provincial y municipal; de modo complementario, se analizaron informes, expedientes, normativa e información catastral, cartográfica y satelital del área de estudio. Los resultados observados señalan que la nueva gestión municipal (2015-2023) resignificó la utilización de los consorcios urbanísticos que venía haciendo la administración anterior y logró desarrollar operaciones urbanas propias de un promotor urbano público. Progresivamente, el equipo municipal fue desarrollando capacidades para generar los acuerdos público-privados, urbanizar la tierra de los particulares, asignar lotes a los programas de vivienda social y crear un segmento de oferta pública en el mercado local. Las claves del éxito fueron la trayectoria del municipio como proveedor de servicios públicos, la voluntad política de la nueva administración municipal y la formación de capacidades técnicas. Los desafíos para fortalecer esta política se vinculan con repensar los niveles de autonomía de la arquitectura institucional asociada a los promotores públicos urbanos, especialmente aquella relativa al manejo y la reinversión de recursos. Por otro lado, se destaca la necesidad de mejorar el cálculo de la valorización económica producto de las operaciones, en pos de alcanzar una mayor equidad en la distribución de cargas y beneficios de la urbanización.

Palabras claves: Política de suelo urbano; Recuperación de plusvalías; Consorcios urbanísticos.

Abstract

This article analyzes the urban land policy promoted by the municipality of Daireaux during the municipal government administration corresponding to the period 2015-2023. The purpose of the study was to reconstruct the process of formulation, design, and implementation of urban consortiums and their link with other instruments of the Provincial Law 14.449, in order to understand the scope and limitations of this land management experience as a redistributive urban income policy. The methodological approach was qualitative and combined different data collection and analysis techniques. Officials and technical teams from the provincial and municipal governments were interviewed, and reports, files, regulations, cadastral map, cartographic, and satellite information of the study area were analyzed in a complementary manner. The observed results indicate that the new municipal administration (2015-2023) resignified the use of urban consortiums implemented by the previous government and succeeded in developing urban operations characteristic of a public urban developer. Progressively, the municipal team developed capabilities to make public-private agreements, develop private land, assign lots to social housing programs, and create a public supply segment in the real state. The keys to success were the municipality's track record as a provider of public services, the political will of the new municipal administration, and the training of technical capabilities. The challenges to strengthen this policy are linked to rethinking the levels of autonomy of the institutional architecture associated with urban public developers, especially that related to the

management and reinvestment of resources. On the other hand, the need to improve the calculation of the economic valuation resulting from operations, in order to achieve greater equity in the distribution of burdens and benefits of urbanization.

Keywords: Urban land policy; Urban capital gains recovery; Public-private urban development partnerships.

Introducción

Uno de los grandes dilemas de la política estatal de vivienda en Argentina involucra la cuestión del suelo urbano. Este asunto no ha recibido la atención que amerita en las diferentes etapas de la política habitacional argentina (Duarte, 2020). Ello se evidencia particularmente en las últimas dos grandes políticas de financiamiento público nacional a la vivienda, que fueron los Planes Federales (PF) y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar). La primera no incluyó los costos de suelo ni previó lineamientos para su acceso (Brikman et al., 2019), lo que derivó en la localización periférica de los conjuntos habitacionales y unidades de vivienda construidas bajo los diferentes programas federales (Del Río y Duarte, 2011). En el caso del Pro.Cre.Ar, si bien se pensaron líneas para financiar la adquisición de terrenos, la falta de regulación del suelo desató un aumento exponencial de los precios de los terrenos en la mayoría de las ciudades del país, que luego intentó resolverse con líneas sucesivas (Segura y Cosacov, 2019).

En Argentina, ambas políticas introdujeron en la agenda municipal la necesidad de desarrollar estrategias de adquisición de suelo urbano. Pero la discusión sobre la regulación de los mercados de suelo excede a nuestro país y, en los últimos años, se ha transformado en un tema central de la nueva agenda urbana latinoamericana (Delgadillo, 2016; Walters, 2016). Esto se debe a que la dinámica de funcionamiento de los mercados de suelo en la región produce ciudades desiguales, excluyentes, segregadas e insostenibles; en tanto los altos precios de la tierra se explican no solo por la operación de un mercado estructuralmente imperfecto, sino por la ausencia de formas efectivas de gestión de suelo que lo regulen (Reese, 2006).

Por este motivo, desde un urbanismo progresista se postula la importancia de que el sector público —principalmente del nivel local— se involucre activamente en la regulación y generación de suelo urbano de calidad, a través de instrumentos de redistribución de renta (Baer et al., 2016). Este fenómeno se viene observando en distintas ciudades del país con la utilización de la contribución por mejoras y otros instrumentos regulatorios y fiscales (Barenboim, 2013; Canestraro et al., 2014; Cuenya y González, 2017; Duarte y Baer, 2013; Medina, 2013), y, en los últimos años, con la

emergencia de estrategias que combinan el protagonismo de los municipios en la producción de suelo con la recuperación de plusvalías (Baer y Del Río, 2021; Del Río et al., 2020; Lobato, 2021; Scatolini et al., 2019).

En esta línea, el presente artículo tiene como objetivo analizar la política de generación de suelo urbano impulsada por el municipio de Daireaux, durante la administración del gobierno municipal que corresponde al período 2015-2023. En particular, el objeto del mismo es documentar y reconstruir el proceso de formulación, diseño e implementación de los consorcios urbanísticos (CU), previstos en la *Ley Provincial N° 14.449*.¹ Cabe señalar que, en la literatura especializada, los consorcios público-privados son caracterizados como instrumentos de política de suelo que pueden incidir en la reducción de los precios de los inmuebles urbanos y, al mismo tiempo, mejorar su calidad (Morales Schechinger, 2007), ya que la gestión asociada permite la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización (Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, 2017).

En el caso analizado, la figura del CU se orienta a producir lotes urbanos en propiedades de particulares, asumiendo el municipio la provisión de servicios y el proceso de urbanización. En este marco, el propósito del trabajo es comprender el alcance y las limitaciones de esta experiencia de gestión de suelo urbano como política redistributiva (Aguilar Villanueva, 1992) de la renta urbana (Jaramillo, 2009) y evaluar posibles estrategias para fortalecer el rol del gobierno local como promotor urbano público (Donoso y Forero, 2023). Si bien este tipo de acciones no resultan frecuentes, de consolidarse en el tiempo podrían tener importantes implicancias en términos de la mejora de las condiciones de acceso al hábitat para la población local y en la desmercantilización del suelo urbano (Pérez, 2016).

El abordaje propuesto articula categorías teóricas provenientes de diferentes campos de investigación: las políticas públicas, los mercados de suelo, el urbanismo y el régimen de propiedad inmobiliaria. Se concibe a la política pública como un proceso social que es construido a través de las prácticas de distintos actores sociales, en torno a un problema cuya solución se demanda y que transcurre en diferentes ámbitos, además del institucional (Oszlak y O'Donnell, 1995). Para comprender la orientación de la política es indispensable conocer, entre otras dimensiones, la multiplicidad de escalas que la constituyen, el contexto territorial, la coyuntura político-institucional, las particularidades de la trayectoria del proceso de gestión,

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación financiado por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires: Ideas Proyecto CIC-23 "Banco de Experiencias Locales de Gestión de Suelo Urbano en la provincia de Buenos Aires. Políticas de inclusión social, acceso justo al hábitat e instrumentos de financiamiento".

los recursos, las representaciones y el peso de los actores involucrados (Del Río et al., 2014).

Al mismo tiempo, toda decisión de políticas de suelo implica la distribución de cargas y beneficios en el proceso de urbanización, que en última instancia se traduce en la apropiación de la renta del suelo en distinta proporción por parte de los actores, según su posición relativa en el mercado (Jaramillo, 2009). En la misma línea, una lectura dinámica y constructivista de la regulación urbana implica pensar que nunca el derecho urbanístico se encuentra realizado en la legislación. Por el contrario, se asume que su alcance es siempre provisorio y se actualiza en cada decisión pública, la cual genera una delimitación específica y situada del sentido y la intensidad que adquiere el contenido de la propiedad inmobiliaria (Azuela, 1989).

Esta articulación teórica prefigura el diseño de la estrategia para abordar el referente empírico que se estudia en este artículo: el municipio de Daireaux como promotor urbano público. Según Donoso y Forero (2023), el operador urbano público es un ente gestor y ejecutor de las políticas de planeamiento urbano definidas a escala local. Normalmente, se trata de entes creados para garantizar los principios de la función social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la materialización del principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios de la urbanización.

Entre el abanico de acciones que realizan estos operadores se destaca la elaboración e implementación del proyecto urbanístico a escala local, para concretar los objetivos generales definidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Es decir, la función primaria de los promotores públicos es tornar operativos los planes asociados a los regímenes generales de planificación y usos del suelo, mediante operaciones urbanas relacionadas con la vivienda social, la generación y gestión de suelo, la mixtura de usos, la calidad ambiental y la infraestructura urbana.

En el desarrollo de las operaciones, se encargan de la gestión necesaria para alcanzar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los actores vinculados, incluyendo los intereses representados por el propio operador. Si la operación urbana lo requiere, el operador implementa herramientas para modificar la estructura predial del suelo, intervenir en el mercado o financiar el desarrollo y la renovación urbana. Por este motivo, como se verá en el caso analizado en este artículo, estos actores realizan importantes actividades de negociación y se convierten en articuladores de los diferentes intereses que están en juego en el desarrollo de la ciudad.

El abordaje metodológico fue de tipo cualitativo y combinó distintas técnicas de recolección y análisis de información. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y equipos técnicos de la provincia de Buenos Aires y del gobierno

municipal, tomando contacto con un total de seis personas.² De modo complementario, se realizó análisis de contenido de informes, expedientes, normativa, información catastral, cartográfica y satelital del área de estudio. Además, se consultó la base de datos del Programa de Lotes con Servicios de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (SSHC) de la provincia de Buenos Aires.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. Primero, se reconstruye el contexto territorial e institucional. Segundo, se analizan los antecedentes y el marco en el que se origina la política pública. En tercer lugar, se identifican los marcos normativos e instrumentos de gestión de suelo utilizados, el mapa de actores que los movilizan y la dinámica del proceso de implementación alrededor de las operaciones urbanas que materializan la política analizada. Por último, se realiza un balance, donde se destacan los resultados de la política, sus fortalezas y principales desafíos para consolidar la política local de gestión de suelo.

Contextualización de la experiencia

El partido de Daireaux se encuentra ubicado en el centro-oeste de la provincia de Buenos Aires, en una zona agrícola-ganadera. El distrito está compuesto por una serie de parajes rurales, a los que se suman Salazar y Arboledas, dos localidades rurales, y Daireaux, que es la ciudad cabecera, ubicada en la intersección de las rutas provinciales 65 y 86. El problema habitacional es menos acuciente que el de las grandes ciudades. Sin embargo, los equipos municipales perciben dificultades crecientes en la población para acceder al suelo y la vivienda producto del encarecimiento.

El partido registró un crecimiento poblacional acelerado entre 2001 y 2010 (54 %), con una desaceleración del mismo (9 %) en el último período intercensal 2010-2022. De acuerdo con los últimos tres censos, el municipio pasó de tener 10.932 habitantes en 2001 a 16.889 en 2010 y 18.422 en 2022 (INDEC, 2001, 2010, 2022). Según esta fuente 1.385 hogares (21 %) alquilaban vivienda en el partido y 724 (11 %) accedían a la misma vía préstamos u otras situaciones, sin contar con vivienda propia ni cesión de la misma por trabajo (INDEC, 2022). En el año 2023, según el Registro de Demanda Habitacional municipal, se necesitaba construir 600 viviendas para satisfacer la demanda local.

Esta dinámica de crecimiento demográfico, cuya traducción en la demanda habitacional no es inmediata, combinada en dicho período con el desarrollo de planes

²Del nivel provincial se contactó a una directora provincial, una directora de línea y un técnico del Programa Lotes con Servicios, todas pertenecientes a la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. Del equipo municipal se entrevistaron a las responsables de las áreas de Catastro, Planeamiento y Obras Públicas.

nacionales y provinciales de financiación habitacional,³ configuró un escenario donde la cuestión del acceso al suelo urbano adquirió cierta centralidad en la agenda municipal.

Para atender dicha demanda, el gobierno local apeló inicialmente a la compra directa de tierra sin subdividir y utilizó el stock de tierra pública disponible. Pero, frente al encarecimiento de la tierra, la gestión entrante a fines de 2015 decidió impulsar como principal estrategia la generación de suelo a través del desarrollo de CU, enmarcados en el Programa de Lotes con Servicios (PLS) de la ley 14.449.

El PLS es un programa creado en el año 2014 por la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (actualmente SSHC). Este nuevo régimen urbanístico presenta algunas particularidades que lo vuelven menos exigente que el del Decreto Ley 8.912.⁴ Admite la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura, permite realizar ampliaciones urbanas en zonas adyacentes al perímetro urbano y generar lotes de menor superficie. De acuerdo con los actores intervinientes en el desarrollo inmobiliario, prevé tres modalidades: loteos públicos, loteos asociados a las modalidades de producción social del hábitat (cooperativas, mutuales, sindicatos y otras asociaciones sin fines de lucro), y loteos en tierra privada (Del Río et al., 2020).

En la implementación del programa, el Estado provincial promueve la combinación con otras herramientas de la ley 14.449. Una de ellas es la utilización de los CU (artículos 55-56), que constituyen asociaciones público-privadas conformadas por organismos gubernamentales y actores privados —sean estas personas físicas o jurídicas— para la ejecución de proyectos de urbanización o edificación. La división de roles dentro del consorcio implica que un actor aporta inmuebles de su propiedad y el otro, parte o la totalidad de las obras de urbanización o de edificación. Al cabo de la realización de las obras, cada parte recibe como compensación por su inversión unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas. Al mismo tiempo, el valor de las unidades a ser entregadas al propietario del inmueble se debe corresponder con su valor antes de la ejecución de las obras, más una tasa de ganancia que surgirá de los convenios específicos que se suscriban al efecto.

³ En las entrevistas realizadas, se destaca especialmente el crédito subsidiado para la construcción de vivienda y compra de lotes dirigido a sectores medios en el marco del Pro.Cre.Ar y las líneas de financiamiento del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

⁴ Esta normativa, sancionada en el año 1977, fue la primera regulación integral del desarrollo urbano de Argentina. Por cuestiones de espacio no es posible abundar en sus orígenes y efectos. En lo que refiere a la regulación del suelo urbano, asigna a los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial y la obligación de instrumentar un proceso de planeamiento en varias etapas, pero establece un control por parte del poder ejecutivo provincial a través del trámite de convalidación.

Asimismo, la autoridad de aplicación del PLS fomenta que los CU se articulen con la Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria (PMVI), reglada en los artículos 46 al 53, ya que la rezonificación de la tierra a subdividir y la asignación de nuevos indicadores por parte del municipio habilitan un mayor aprovechamiento económico. Por tanto, es una política que articula actores estatales de distintos niveles jurisdiccionales y combina varios instrumentos de gestión de suelo urbano, con el objetivo de lograr cargas y beneficios más equitativos en el desarrollo urbano y promover el acceso al suelo urbanizado de los sectores medios y populares.

En este contexto de cambio del marco normativo e institucional de la provincia, la decisión del nuevo intendente, Alejandro Acerbo, que asumió la gestión en 2015,⁵ implicó continuar las acciones iniciadas por el intendente Esteban Hernando (2009-2015), de la coalición política Unión para el Desarrollo Social (UDESOS). Este último había incursionado en la utilización del PLS para dar, por un lado, una respuesta rápida a la demanda habitacional a través de la movilización de lotes en tierra de dominio municipal y, por otro lado, para regularizar el barrio La Paz. Pero, como se verá luego, a partir del año 2021 el municipio profundizó la política de los CU.

Antecedentes y origen de la política local

Al igual que en muchos otros municipios, en el distrito de Daireaux la gestión de la tierra pública y privada no fue una cuestión problematizada hasta que no convergieron ciertos factores: la creciente restricción al acceso a la tierra y a la vivienda, agravada por la situación macroeconómica de la Argentina;⁶ la difusión de cierto clima de ideas que interpela —con mayor intensidad después de la crisis del 2001— la capacidad de la planificación urbana de regular los mercados de suelo; y la preocupación de ciertos actores políticos y técnicos por revisar prácticas previas y/o innovar en los marcos de actuación a nivel municipal.

En este sentido, a partir de la asunción de la nueva gestión en el gobierno municipal, se registró un cambio en la trayectoria de la política de suelo a nivel local. No obstante, la constitución de esta nueva modalidad de gestión de suelo urbano implicó la revisión de prácticas previas que interesa referenciar.

⁵El intendente pertenece al espacio político del peronismo y sus gestiones se enmarcaron en las diferentes coaliciones que se impulsaron desde dicho espacio en la última década. Asumió su primer mandato (2015-2019) por el Frente para la Victoria (FPV), luego renovó un segundo (2019-2023) por el Frente de Todos (FdT) y un tercero (2023-2027) por Unión por la Patria (UP).

⁶Los problemas derivados del atraso cambiario, los desequilibrios externos y el aumento de la inflación comenzaron en el año 2010 y se agravaron desde el 2012 en adelante (Kulfas, 2016).

La política de suelo como parche: entre la urgencia y la connivencia

Uno de los problemas advertidos por la nueva gestión fue la constatación de prácticas municipales preexistentes asociadas a la circulación de la información entre agentes del sector público y privado. El tráfico de información o la práctica de *marcar la tierra* susceptible de ser ocupada o apropiada por ciertos actores, llevada adelante por parte de empleados o funcionarios públicos, es una práctica recurrente en los municipios que refleja la posición ambigua del sector público en la política de suelo.

Asimismo, los funcionarios y técnicos observaron la necesidad de posicionarse frente a la herencia de prácticas políticas que operan sobre las expectativas de los vecinos, consistentes en preadjudicar tierra sin respaldo material alguno ni factibilidad técnica.⁷ Por otro lado, los antecedentes en materia de gestión de suelo urbano no registraban esfuerzos, por parte de las administraciones municipales previas, en movilizar suelo urbano ocioso ni en intervenir, desactivar o participar en los submercados de derechos posesorios,⁸ que fueron acaparados por agentes inmobiliarios especializados en dicho segmento de mercado.

Desde la mirada de la gestión municipal, estos y otros problemas fueron objeto de la agenda asociada a la actualización o modificación de la normativa urbanística. Cuestiones como la incompatibilidad de los usos del suelo al interior del ejido urbano, la previsión de nuevas áreas de crecimiento y la mejora de la regulación de la subdivisión del suelo configuraron algunas de las preocupaciones del planeamiento municipal en diálogo con la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT). La reubicación de los talleres de transportistas y la movilidad intraurbana de camiones, asociada a la posición relativa de la ciudad de Daireaux en la Ruta del Cereal,⁹ fue uno de los temas que el equipo municipal concibió como central a resolver mediante un futuro código de zonificación.

⁷ Se hace referencia aquí a casos donde no hay conocimiento del dominio, las condiciones para subdividir o urbanizar.

⁸ De acuerdo con la legislación civil argentina, las personas que ocupan un bien inmueble sin ser propietarias del mismo (existen distintas situaciones por las cuales no se perfecciona la transmisión del dominio, que requiere una escritura pública y su registración en el Registro de la Propiedad Inmueble), pero lo hacen siguiendo unas formas contempladas en la ley, adquieren el derecho de posesión sobre dicho bien (art. 1909 del Código Civil y Comercial), que los habilita a transformarse en propietarios (art. 1897 CCyC). Los derechos posesorios pueden transmitirse gratuita u onerosamente mediante la cesión de derechos (art. 1614 y ss., CCyC), razón por la cual ha emergido un fenómeno que consiste en la compraventa de los mismos.

⁹ Se trata de un corredor rural que une la Ruta Provincial 86 con la Ruta Nacional 33 entre los partidos de Pehuajó y Daireaux, que fue pavimentado en el año 2016 y que, como refiere su nombre, está situado en una importante zona agrícola y ganadera y es muy transitado por camiones que transportan productos agropecuarios.

También se asoció este tipo de instrumento a la potencialidad de robustecer el control municipal frente a las estrategias sectoriales de subdividir tierra en áreas rurales o complementarias a través de la figura de la propiedad horizontal (PH).¹⁰ Las personas entrevistadas percibían que avanzar en el código de zonificación permitiría contrarrestar las prácticas de ciertos profesionales del sector inmobiliario que promueven la subdivisión de la tierra a nivel de la entidad catastral de manzana, con la intención de no ceder espacio verde y de ese modo maximizar la superficie neta vendible.

Pese a que la elaboración de un código de zonificación urbanístico se visualiza como la solución a múltiples problemas, por distintos motivos —escasez de recursos e imposición de otras prioridades— no ha logrado materializarse. Sin embargo, la gestión municipal, actuando de oficio, se las ingenió para implementar ajustes en el proceso administrativo, que le permitieron controlar estas prácticas sectoriales especulativas que operan en los intersticios burocráticos.

En paralelo, y frente a la necesidad recurrente de los municipios de disponer de tierra para lograr acceder a las fuentes de financiamiento habitacional, avanzada la década del 2010 se comenzó a producir un cambio en la trayectoria municipal de la gestión de suelo urbano. A partir de la influencia de la ley 14.449, entre el año 2014 y 2021 se fue configurando al interior del gobierno local la idea de impulsar los CU público-privados, pero ya no como medida *curativa*,¹¹ sino como una política *preventiva* (Lobato, 2021), es decir, como herramienta destinada a generar un volumen de suelo que pueda ofrecerse a precios inferiores al mercado y articularse con las políticas de financiamiento habitacional.

Cambios en la estrategia de gestión de suelo

Antes de los CU la principal estrategia municipal para adquirir suelo con destino a vivienda social o facilitar el acceso de la población local a los créditos hipotecarios, había sido la compra directa de tierra o la afectación de tierra de dominio municipal.

¹⁰La subdivisión a través de PH busca intersticios legales para promover desarrollos residenciales cerrados sin realizar las gestiones administrativas correspondientes, o evitar las cargas relativas a cesiones, apertura de calles o provisión de infraestructuras que exige la normativa cuando se materializa un uso residencial. Estas prácticas constituyen una gran preocupación en algunos municipios de la provincia, como se expuso en el Seminario *Marco general del ordenamiento y la gestión del territorio en la Provincia de Buenos Aires*, organizado por la DPOUT, el 14 de junio de 2024 en La Plata.

¹¹Las medidas curativas son aquellas intervenciones sobre los hechos consumados, que van desde la erradicación hasta la regularización, mientras que las preventivas pretenden anticiparse al fenómeno (Clichevsky, 1990).

Las operaciones realizadas en las localidades de Arboledas y Salazar constituyen antecedentes inmediatos donde se generaron lotes con destino al Pro.Cre.Ar, los cuales fueron habilitados y zonificados por el municipio como Distrito de Urbanización Especial (DUE) en el marco del DL 8.912. La visión municipal respecto a los DUE fue que se trata de un dispositivo administrativo que permitió indicadores urbanísticos diferenciales y facilitó el encuadre en la normativa de usos y ocupación del suelo.

Otro antecedente destacado por el equipo municipal, que se vincula con las prácticas heredadas comentadas en la subsección anterior, es el del barrio La Paz donde se adjudicaron futuras viviendas en una fracción de tierra del dominio municipal que ni siquiera estaba subdividida catastralmente. Para evitar los problemas asociados a la dilación de los tiempos que conlleva la regularización de estos hechos, el municipio, en conjunto con el gobierno provincial, optó por resolver la tramitación mediante la modalidad de loteo público del PLS.

Bajo este mismo régimen urbanístico, la gestión del intendente Esteban Hernando, haciendo uso de la capacidad municipal para construir las obras de infraestructura,¹² había suscrito en el año 2015 el primer CU público-privado conocido como el consorcio Zapata. Allí se sentaron las bases de la distribución de los beneficios del proceso de urbanización en un 50 % para el municipio, por realizar las inversiones de urbanización, y un 50 % para el sector privado, quien aportaba la tierra a urbanizar. Sin embargo, en el marco del traspaso de gobierno en el año 2015, la materialización de este acuerdo público privado se dilató y fue en la gestión del intendente Alejandro Acerbo que se concretó dicho consorcio.

El municipio como promotor urbano

A partir del cambio de gestión en el 2015, el municipio asumió en forma progresiva un rol determinante en el proceso de urbanización local a través de los CU. Para ello, diseñó un procedimiento administrativo que resultó virtuoso y facilitó la multiplicación de las operatorias urbanas.

¹² Esta capacidad se debe a que el municipio administra las redes de servicios sanitarios (agua y cloacas), tiene un buen vínculo con la Empresa Distribuidora de Energía Norte S. A. (EDEN), y es contratista de Camuzzi, empresa distribuidora de gas.

Marco institucional: Procedimiento administrativo e instrumentos utilizados

El régimen del PLS comenzó a ser utilizado como una potente herramienta para desarrollar una política de ampliación de la oferta de suelo urbano con destino a vivienda única, familiar y de ocupación permanente.¹³ Luego de la utilización de la modalidad de *loteo municipal* con fines *curativos* en La Paz, el resto de las operaciones se enmarcaron en la modalidad de *loteo en tierra privada* urbanizados bajo CU público-privados.

A diferencia de otros municipios (Del Río et al., 2020), Daireaux es uno de los pocos casos provinciales en los cuales el instrumento de los CU se complementa con un verdadero compromiso municipal para llevar adelante la infraestructura. Ello redundó en la mayor calidad del suelo desarrollado y en la posibilidad de utilización del mismo en un período relativamente corto de tiempo, cumpliendo el fin para el cual fue generado.

En contraste con otros casos, la figura no se enmarcó en un programa municipal de lotes; más bien, emergió un modelo con cierta flexibilidad en la disposición de los terrenos resultantes, con fuerte protagonismo de la Comisión Municipal de Vivienda y del intendente, donde las operatorias de generación de suelo forman parte de la estrategia de *cazar financiamiento* supralocal, principalmente a través del IVBA.

Entre los instrumentos se registran, además de la consolidación de los CU, la Comisión Municipal de Vivienda, que define los criterios de adjudicación de cada operatoria mediante una ordenanza particular; el Banco de Tierras, que opera solo como una cuenta específica; y el Registro de Demanda, que se actualiza en cada operatoria (ver Tabla 1).

El procedimiento administrativo ideado por el Municipio se estructura en cinco etapas que pueden organizarse en dos momentos: uno previo a la resolución provincial que le da encuadre al CU en el marco del régimen del PLS, y otro posterior.

El primer momento está compuesto por los estudios preliminares, etapa en la cual el municipio identifica los predios, evalúa la prefactibilidad urbanística y establece el vínculo con los propietarios. La segunda etapa está constituida por el diseño del proyecto urbano y del acuerdo público-privado, en el cual se consensuan los indicadores urbanísticos, la configuración del loteo, y se elabora el proyecto del plano de subdivisión. También se establece quién realizará las obras de infraestructura, lo relativo a las gestiones y tramitación de las mismas, los plazos y, por último, las

¹³ Un segmento de demanda específico, en el cual no puedan ingresar quienes buscan refugio en la tierra como resguardo de valor, adquieren segundas residencias o simplemente especulan con la tierra.

TABLA 1. Instrumentos utilizados en la política de suelo urbano en el caso de Daireaux

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

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y análisis de expedientes.

unidades inmobiliarias que absorberá cada una de las partes del CU. Este acuerdo conforma un contrato entre las partes.

Este proceso es conducido por la Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento, pero en articulación con otras dependencias municipales, como la Secretaría de Servicios Públicos, el Departamento de Catastro, la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección de Asuntos Legales. También se registra la intervención de la Dirección de Planeamiento Urbano municipal para evaluar la factibilidad urbanística de los proyectos, y la Comisión Municipal de Viviendas al momento de organizar la operatoria para enajenar los lotes generados y/o establecer con qué segmentos del Registro de Demanda Habitacional conectar la oferta de los lotes de dominio municipal.

A su vez, las dos etapas del proceso se realizan con el asesoramiento de la SSHC, la cual evalúa si el proyecto de urbanización cumple con los requisitos del PLS y si cuenta con factibilidad técnica de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Si se cumplen ambos requisitos, exige su formalización mediante un convenio firmado por las partes que debe ser ratificado por el Concejo Deliberante. Una vez elevados a la autoridad de aplicación el convenio, el proyecto y la documentación complementaria, la etapa de evaluación provincial da lugar a la firma de la resolución administrativa por medio de la cual el proyecto de urbanización es afectado al régimen del PLS.

A partir de la aprobación y registración del plano comienza la etapa de materialización del proyecto de urbanización, es decir, comienza a correr el plazo de veinticuatro meses que el régimen del PLS establece para que las obras de infraestructura se concreten. En paralelo, puede iniciarse la etapa de comercialización y adjudicación de los lotes, dado que el plano no cuenta con interdicción de venta.

Asimismo, el suelo urbanizado en los CU tiene un fuerte vínculo con el Instituto de la Vivienda, ya que la disponibilidad de tierra municipal permite el anclaje de los programas de construcción de viviendas. El mapa de actores en los cuales gravita el proceso se completa con la Escribanía General de Gobierno, que interviene al momento de escriturar los lotes que el municipio enajena.

Del diseño a la implementación

Amén del procedimiento, el municipio tuvo una política activa de contactar y *salir a buscar* a los propietarios de las quintas contiguas al tejido urbano para presentarles la modalidad de urbanización vía CU. La selección de los predios se realizó en función de los siguientes criterios: completamiento del tejido o contigüidad al área urbana; factibilidad de la extensión de los servicios en el esquema de planificación de obras

municipales; y conocimiento de propietarios que pueden resultar más accesibles (hay que considerar las relaciones de vecindad que operan en esta escala urbana).¹⁴

Con una mirada estratégica respecto a cómo orientar el crecimiento urbano,¹⁵ la gestión municipal identificó al eje noroeste como un área de oportunidad a ser urbanizada (ver [Figura 1](#)). La identificación de un conjunto de quintas adyacentes a la mancha urbana sobre el acceso principal J. O. Carlé llevó al gobierno local a proyectar el crecimiento de la ciudad mediante el desarrollo de un megaproyecto de urbanización, para lo cual inició conversaciones con los propietarios de la tierra. Si bien este sector estaba catalogado como área complementaria en el DL 8.912, es decir, como área de reserva urbana delimitada para acoger el futuro crecimiento, el propietario de las primeras quintas sobre las cuales el municipio tenía interés en promover el desarrollo urbano rechazó las condiciones de urbanización establecidas por el municipio. Las expectativas del propietario que obstaculizó la operación urbana eran absorber el 70 % de las unidades inmobiliarias resultantes, y no el 50 % instituido como la regla del juego de los CU.

En este caso, el gobierno local no cedió frente a la pretensión del particular y la negociación no prosperó. El resultado parcial del proceso fue la imposibilidad de avanzar con un plan particularizado de urbanización del sector del Acceso Carlé. Pero, en paralelo, el equipo municipal comenzó a contactar a otros propietarios de tierras localizadas en otros sectores de la ciudad y así poder darle continuidad a la generación de suelo urbano.

El revés recibido en el Acceso Carlé no frenó la iniciativa municipal. La Secretaría de Obras y Planeamiento contactó a los propietarios de tres fracciones de tierra y avanzó con las negociaciones para desarrollar los CU de Sánchez, Lemo y Marchelletti (operaciones urbanas 4, 5 y 6 de la [Tabla 2](#)).

Resultados de las operaciones: cantidad y localización de los lotes desarrollados

Al igual que las acciones desarrolladas en Salazar y Las Arboledas, en la cabecera de Daireaux, la tierra de dominio municipal se puso a disposición de los programas habitacionales (operaciones urbanas 1 y 2 de la [Tabla 2](#)). Con el agotamiento del

¹⁴ El éxito de esta estrategia coincidió con una política tributaria provincial, como es el incremento del impuesto inmobiliario a los baldíos urbanos y/o el impuesto complementario a quienes acrediten la titularidad de más de un inmueble, que ayudó a movilizar tierra en uno de los CU.

¹⁵ La misma consideró la estructuración vial y urbana de la ciudad, las barreras al crecimiento, el análisis de las zonas productivas, las zonas bajas o inundables, la disponibilidad de servicios y la minimización de los costos de infraestructura. Mirando el plano de la ciudad ([Figura 1](#)), implica avanzar sobre el noroeste y evitar el crecimiento al sur de la línea del ferrocarril.

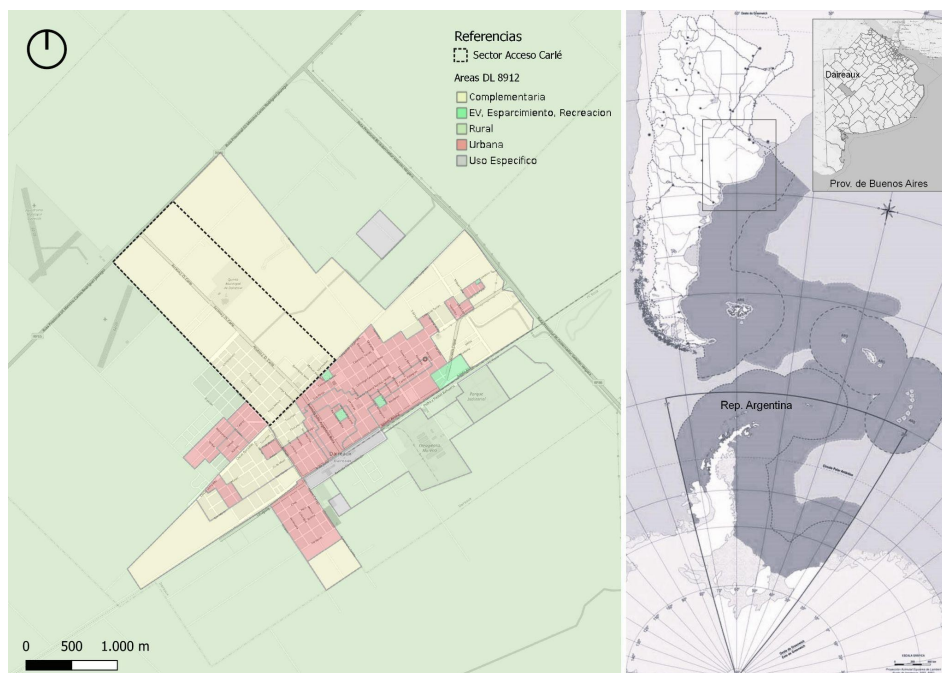


FIGURA 1. Delimitación preliminar de área urbana y complementaria DL 8.912, ciudad de Daireaux
Fuente: Elaboración propia con base en DPOUT-PBA y ordenanza 18/1979. Mapa base OSM e IGN.

TABLA 2. Operaciones urbanas, régimen PLS ley provincial 14.449. Daïreaux

Nombre de la operación urbana	Año resolución	Cant. Lotes	Sup. urbanizada bruta (ha.)	Propiedad del suelo	Modalidad de urbanización
Calles El Jardín y Cedros	2014	231	12,08	Municipal	Desarrollo municipal
Barrio La Paz	2017	42	1,58	Municipal	Desarrollo municipal
Convenio Zapata	2015	58	1,82	Privado	Consortio público-privado
Convenio Sánchez	2021	76	2,81	Privado	Consortio público-privado
Convenio Lemos	2021	40	1,01	Privado	Consortio público-privado
Convenio Marchelletti	2021	42	0,98	Privado	Consortio público-privado
Convenio Pascuad	En estudio	94	2,38	Privado	Consortio público-privado
TOTAL	-	583	22,66	-	-

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

stock de tierra disponible para promover loteos municipales, la nueva gestión priorizó dar continuidad al consorcio Zapata (operación urbana 3), que si bien contaba con resolución desde el año 2015, no se había materializado el acuerdo con el propietario. De los 58 lotes con servicios generados, el municipio absorbió 29.

De este modo, se consolidó un nuevo esquema de reparto de los costos y los beneficios de la urbanización. El municipio absorbió el 50 % de las unidades inmobiliarias como compensación del capital invertido en las obras de urbanización y por la PMVI, asociadas al cambio de zonificación y el otorgamiento de un mayor aprovechamiento económico de la tierra afectada al régimen del PLS. Por su parte, el propietario absorbió el otro 50 % de los lotes en compensación de la tierra aportada al proceso de urbanización y su beneficio en el CU.

A partir de esta experiencia, el municipio trabajó en tres nuevos CU (operaciones urbanas 4, 5 y 6), los cuales tuvieron aprobación provincial en el año 2021. Estos CU suman en conjunto una oferta de 158 lotes, el 50 % de los cuales los comercializan los privados y el otro 50 % son absorbidos por el Banco de Tierra Municipal, cuyo principal destino fue afectarlos a programas del IVBA.

Por último, al momento de realizar las entrevistas al equipo municipal, el quinto

CU, denominado consorcio Pascuad (operación urbana 7), con un total de 94 lotes, se encontraba en evaluación a la espera de la resolución provincial. Pero la mecánica de la operación urbana era equivalente a los CU de Sánchez, Lemo y Marchelletti (operaciones urbanas 4, 5 y 6). Es decir, el municipio aportaba al CU la infraestructura, el encuadre para afectar el loteo al PLS, y el particular aportaba la tierra a subdividir en el sitio, quedándose cada una de las partes con el 50 % de los lotes generados.

En la **Figura 2**, se observa que todas las operaciones urbanas son contiguas a la trama urbana. En este sentido, se verifica que las condiciones de los estudios preliminares realizados por el municipio y la evaluación de las condiciones de emplazamiento exigidas fueron atendidas sin discrecionalidad en la administración de la ampliación urbana y cumpliendo con el régimen del PLS.



FIGURA 2. Ubicación de los loteos municipales y los CU, régimen PLS 2014-2023

Fuente: Elaboración propia con base en DPOUT-PBA y operaciones urbanas Programa Lotes con Servicios, SSHC-PBA. Mapa base OSM e IGN.

Sostenibilidad de los CU y efectos sobre el mercado

En los CU mencionados, el particular solo aportó tierra, mientras que el municipio realizó y financió las obras (apertura de calles, tratamiento, escurrimiento y desagües

pluviales; energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; extensión de la red de agua potable; red de cloacas; señalización y forestación). Incluso en uno de los CU, logró realizar la red de gas producto del acceso a una línea de financiamiento supralocal.

A diferencia de otros casos, donde los municipios comprometen la realización de obras con el particular y luego *salen a buscar financiamiento* en otros niveles de gobierno, sin respetar los compromisos y plazos de urbanización, Daireaux constituye un caso paradigmático de urbanización consorciada sostenible, basada en la construcción de confianza entre las partes y la autonomía municipal al momento de realizar las obras.

Al mismo tiempo, el municipio se mostró preocupado por garantizar la recuperación de los costos de infraestructura que invierte en los CU, con la vocación de darle sostenibilidad económica a las operaciones urbanas y continuar expandiendo la política municipal de generación de suelo urbano. En el mismo sentido, los lotes que el municipio enajena se adjudican por debajo del precio de mercado, pero a un precio que garantiza la recuperación de costos.¹⁶

En otras palabras, en el análisis de la enajenación se identifica una política de fijación de precios de urbanización al costo. Y, dentro del stock de suelo municipal, los terrenos se destinan al menos a dos perfiles de demanda, sin que el municipio realice una distinción explícita de precios entre segmentos.

Si, además del stock municipal, se considera el stock de suelo ofertado por el privado en el mismo loteo, el suelo urbano generado en los CU se destina a tres perfiles de demanda: i) sectores medios que disponen de recursos económicos suficientes para afrontar el precio de mercado, a los cuales el particular comercializa sus lotes; ii) sectores medios y medios bajos que disponen de recursos para construir su primera vivienda, pero demandan suelo urbano al municipio; iii) sectores medios bajos y bajos que requieren subsidio, tanto para acceder a la vivienda como a la tierra urbana, y no suelen ser sujetos de crédito.

En esa línea, cada vez que se finaliza un CU y el municipio absorbe los lotes urbanizados en el Banco Municipal de Tierra, la Comisión de Vivienda Local define, en una operatoria *ad hoc*, el destino de esos lotes, en función de las posibilidades de

¹⁶ Desde el punto de vista metodológico, la estructura de costos y la comparación de precios constituyeron un eje sistemático de indagación en las distintas entrevistas, así como también la solicitud de las fuentes de información que la validan. Cabe aclarar que aunque en este caso los investigadores no pudieron tener acceso a las mismas, desde el municipio se informó la realización de ciertos ejercicios comparativos, que fueron interpretados en términos cualitativos, sin poder determinarse la brecha cuantitativa entre el costo de urbanización, el precio de enajenación pública y el precio de los inmuebles en el mercado.

acceder a líneas de financiamiento para la construcción de vivienda a nivel provincial. Según los criterios de estas líneas, los técnicos buscan perfiles en el Registro de Demanda Habitacional y promueven la actualización del mismo.

Por otra parte, cabe aclarar que, a diferencia de otros casos estudiados en la provincia de Buenos Aires, el municipio no regula el precio que fija el privado en relación con las unidades inmobiliarias que este absorbe. Pero sí establece la obligación de que los mismos sean destinados a vivienda única, familiar y de ocupación permanente.

Los criterios de fijación de precios del suelo urbanizado de dominio municipal se basan en un esquema de urbanización al costo, sin tasar el componente de la tierra ni los efectos de la valorización inmobiliaria. Es decir, que no se registra la vocación de recuperar plusvalía en la instancia de enajenación de los lotes urbanizados, ni tampoco realizar un subsidio cruzado entre los segmentos de demanda a los que se destina el suelo urbanizado municipal.

La PMVI es una figura que es activada institucional y discursivamente en el régimen de PLS, al momento de firmar el convenio con el propietario, pero que, en la práctica, no queda clara la magnitud de la distribución de cargas y beneficios que absorben las partes del CU. Sin embargo, los referentes municipales perciben que la urbanización consorciada es un modelo en el que impera el *win-win* para el conjunto de las partes: municipios, propietarios y usuarios demandantes de suelo.

Conclusiones

A partir de la reconstrucción de la experiencia de Daireaux, se pudo ver cómo la nueva gestión municipal (2015-2023) resignificó la utilización de los CU que venía haciendo la administración anterior, para constituir una auspiciosa política de generación de suelo urbano. El equipo municipal fue desarrollando capacidades para generar los acuerdos público-privados, urbanizar la tierra de los particulares, asignar lotes a los programas de vivienda social y adjudicar lotes urbanizados con destino a crear un segmento de oferta pública en el mercado local.

Pese a que la primera negociación con un particular no fue exitosa, el nuevo equipo municipal tuvo la capacidad de asimilar la naturaleza del instrumento e ir consolidando acuerdos con el sector privado. Más allá del papel que jugó el encuadre provincial del PLS como condición de posibilidad para la difusión de esta política, la potencia que asumió la política municipal de generación de suelo urbano fue, sin lugar a dudas, producto de la convergencia de tres elementos: la trayectoria del municipio

como proveedor de servicios públicos, la voluntad política de la nueva administración municipal y el desarrollo de capacidades técnicas.

El conjunto de actores (propietarios, municipio y destinatarios de los lotes) coincidió en que los CU que promueve el municipio son beneficiosos. La calidad del proceso administrativo ideado y el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte del sector público municipal han generado confianza y credibilidad en la difusión del instrumento.

El precio del suelo municipal se fijó por debajo del precio de mercado, lo que contribuye a desmercantilizar el acceso al suelo urbano. Aunque no hay estadísticas oficiales, según fuentes municipales, esto se verifica en el perfil de beneficiarios que acceden al suelo urbanizado y a los programas de viviendas con los que mayoritariamente se articula la oferta de suelo municipal.

En un corto plazo, el municipio logró generar 489 lotes, un volumen de oferta pública muy significativo frente a la demanda registrada a nivel municipal, alcanzando en términos teóricos al 81 % de las familias, ya que en el año 2023 la demanda registrada era de aproximadamente 600 familias. La consolidación de esta política local también fortaleció la posición del municipio al momento de gestionar financiamiento habitacional en otros niveles de gobierno.

Al mismo tiempo, la continuidad de la política podría contribuir a la consolidación de un segmento de oferta pública en el mercado de suelo, el cual, en términos del estándar de urbanización y calidad de emplazamiento, resulta muy satisfactorio en comparación con otras operaciones urbanas del PLS (Del Río et al., 2020).

Algunas de las cualidades planteadas como parte del perfil de los operadores urbanos públicos (Donoso y Forero, 2023), mencionadas en la introducción, pueden constituir desafíos lejanos para el municipio de Daireaux. La trayectoria de gestión urbana analizada no implicó la constitución de un ente autárquico o de una entidad con autonomía relativa respecto del Ejecutivo municipal, ni tampoco se enmarcó en un plan de ordenamiento urbano. La dimensión de la planificación solo se volvió operativa a escala de los proyectos urbanísticos implementados a través de los CU, aspecto que evidenció restricciones al momento de sortear las resistencias de algunos propietarios.

Los CU fueron más el resultado de un urbanismo contingente, en respuesta a problemas de urgente solución, y la arquitectura institucional diseñada no respondió a los cánones de autarquía, con lo cual la capacidad de operación efectiva se encuentra condicionada por la falta de autonomía en el control de los recursos económicos del proceso de urbanización. Además, el municipio no logró incorporar plenamente la dimensión económica del cálculo de la distribución de cargas y beneficios, ni otros

instrumentos de intervención directa en el mercado de suelo previstos en la normativa provincial.

Sin embargo, el balance es altamente positivo, ya que otras de las características vinculadas a los promotores urbanos públicos actualmente se encuentran desplegadas y en procesos de consolidación, lo que transforma a la experiencia del municipio de Daireaux en un caso paradigmático en las políticas de gestión de suelo y redistribución de plusvalías, que sin dudas significan un avance en las acciones públicas orientadas a promover una ciudad más justa e inclusiva.

En suma, la política urbana analizada, donde el municipio tuvo una participación directa en el mercado de suelo, permite observar la potencialidad de los municipios como operadores públicos urbanos y muestra modos concretos de operacionalizar la función social de la propiedad a través de las acciones urbanísticas.

Declaración de contribuciones de autoría (CRedit)

Del Río: Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Adquisición de Financiamiento (Funding acquisition); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Administración de proyecto (Project administration); Supervisión (Supervision); Validación (Validation); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing). **Vértiz:** Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Supervisión (Supervision); Validación (Validation); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing).

Declaración de financiamiento

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación financiado por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires: Ideas Proyecto CIC-23 “Banco de Experiencias Locales de Gestión de Suelo Urbano en la provincia de Buenos Aires. Políticas de inclusión social, acceso justo al hábitat e instrumentos de financiamiento”.

Agradecimientos

Se deja constancia que las dos personas comparten la autoría en iguales proporciones. Se agradece a los funcionarios e integrantes de los equipos técnicos de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires y del gobierno municipal de Daireaux, especialmente a las personas responsables de las áreas de Catastro, Planeamiento y Obras Públicas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa.
- Azuella, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.
- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Itzcovich, P. y Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. En A. G. Blanco B., V. Fretes Cibils, & A. F. Muñoz M (Eds.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (pp. 17-46). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012751>
- Baer, L. y Del Río, J. P. (2021). Política urbana neoliberal 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. <https://doi.org/10.34096/ps.n4.10407>
- Barenboim, C. (2013). *Mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina*. Editorial Teseo.
- Brikman, M., Najman, M., Aramburu, F. y 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>
- Canestraro, M., Guardia, C. E. y Layus, E. J. (2014). Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas. *Pampa*, 10, 131-158. <https://doi.org/10.14409/pampa.vii10.4534>
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. (2017). *Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat: reajuste de tierras, parcelamiento y edificación obligatoria, participación de municipios en las valorizaciones inmobiliarias*. CELS.
- Clichevsky, N. (1990). Política urbana y sector inmobiliario. En N. Clichevsky, M. F. Prevot-Schapira, & G. Schneier (Eds.), *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires* (pp. 3-82). Cuadernos del CEUR.
- Cuenya, B. y González, E. (2017). Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina. *Revista INVI*, 32(90), 77-104.
- Del Río, J. P., Andrade, G., Aversa, M. M., Coletti, R., Pacheco, M. y Mariñelarena, P. I. M. (2020). *Evaluación de la implementación del Programa de Lotes con Servicios, Ley 14.449*. LINTA-CIC.
- Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2011). Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, & M. C. Rodríguez (Eds.), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 223-247). Café de las Ciudades.
- Del Río, J. P., Vértiz, F. y Ursino, S. V. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios Sociales*

- Contemporáneos*, 11, 76-86.
- Delgadillo, V. (2016). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopías, derechos sociales y política pública. En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 73-90). Universidad Autónoma de México.
- Donoso, R. E., & Forero, E. (Eds.). (2023). *Los operadores urbanos públicos: lecciones para el desarrollo de ciudades más inclusivas, justas y sostenibles*. CEPAL.
- Duarte, J. I. (2020). Planeamiento urbano y localización de la vivienda construida o promovida por el Estado. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa. *Café de las Ciudades*, 2.
- Duarte, J. I. y Baer, L. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina*. LILP.
- INDEC. (2001). *Censo nacional de población, hogares y vivienda*. Instituto nacional de estadísticas y censos. INDEC.
- INDEC. (2010). *Censo nacional de población, hogares y vivienda*. Instituto nacional de estadísticas y censos. INDEC.
- INDEC. (2022). *Censo nacional de población, hogares y vivienda*. Instituto nacional de estadísticas y censos. INDEC.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ediciones Uniandes.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*. Siglo XXI Editores.
- Lobato, S. (2021). Gobiernos locales y mercado de suelo: la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías urbanas y producción de suelo urbano. *Quid 16*, 15, 253-267.
- Medina, V. D. (2013). Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial. *Quid 16*, 3, 136-156.
- Morales Schechinger, C. M. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. LILP.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, 34, 87-112. <https://doi.org/10.12804/territ34.2016.04>
- Reese, E. (2006). a situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(22), 3-21.
- Scatolini, L., Duarte, J. y Hutton, T. (2019). *Hábitat, un desafío de todos*. UNLP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/145681>
- Segura, R. y Cosacov, N. (2019). Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. *Ciencia, tecnología y política*, 2(2), 18. <https://doi.org/10.242>

15/26183188e018

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