

**X Seminario de RedMuni:**  
**“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**  
13 y 14 de agosto de 2009

---

**LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN EL MERCADO DE SUELO  
URBANO: EL CASO DE MAR DEL PLATA**

Lic. Ariana Bazán - Lic. Germán Rodríguez Iglesias

Centro de Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo Local -  
Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)

[arianabazan@gmail.com](mailto:arianabazan@gmail.com); [grodriguez Iglesias@gmail.com](mailto:grodriguez Iglesias@gmail.com)

**LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN EL MERCADO DE SUELO URBANO: EL CASO DE MAR DEL PLATA**

Lic. Ariana Bazán - Lic. Germán Rodríguez Iglesias<sup>1</sup>. UNMdP

---

**LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE SUELO COMO OBJETIVO DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dentro de las atribuciones e incumbencias del gobierno local se encuentra la organización de su comunidad, la provisión de distintos servicios públicos y la custodia del crecimiento ordenado sus urbanizaciones, sin descuidar las producciones rurales y el medio ambiente. Estas últimas funciones implican asegurar el crecimiento ordenado de la ciudad, dado que, como señala Entrena Durán (2004: 30) *“...no siempre los procesos de urbanización se desarrollan de forma equilibrada y eficiente sobre todos los territorios en los que se producen. Contrariamente a ello, tales procesos tienden a concentrarse en determinados puntos del territorio en detrimento de otros.”*

Un aspecto crítico en esta problemática es la provisión de suelo urbano de bajo costo. Se entiende por suelo urbano al conjunto de parcelas sobre la que se extiende formal o informalmente la ciudad. Debido a que el mismo constituye el principal costo de las viviendas, suele ser un componente de ajuste en su precio. (Hoggart *et al*, 2005) por lo que la provisión de este bien resulta clave en una política de vivienda.

Si bien son diversos los factores, de naturaleza estructural, identificados como causa de la informalidad en el acceso al suelo y a la vivienda, estos podrían agruparse en dos grandes categorías: aquellos que difícilmente podrían revertirse desde los gobiernos locales; y aquellos que podrían revertirse si interviene la voluntad política local.

---

<sup>1</sup> Contactos: [arianabazan@gmail.com](mailto:arianabazan@gmail.com) [grodriguez Iglesias@gmail.com](mailto:grodriguez Iglesias@gmail.com)

Entre los primeros, de corte netamente macroeconómico, suelen incluirse, por un lado, aquellos provocados por el modelo económico excluyente implementado en toda la región de América Latina (por ejemplo la falta de acceso al crédito, la falta de empleo formal, el alto valor especulativo de la tierra, etc.) y por otro las tendencias sociales de largo plazo (por ejemplo los procesos migratorios y los fenómenos de violencia urbana).

Entre los segundos, de corte local, suele mencionarse la discontinuidad de los programas de hábitat, la escasez de oferta de vivienda de interés social, el exceso de burocracia, las trabas institucionales y el alto costo del suelo urbanizado.

Si bien este último factor es el que resulta más relevante y a la vez decisivo localmente (siendo asimismo el que con mayor frecuencia se cita como causa de la informalidad) el mercado de suelo no es objeto de una política pública deliberada. El abordaje local de este tema en nuestro país suele realizarse, en todo caso, en forma normativa, mediante la utilización de códigos y reglamentaciones que regulan el uso de suelo; asimismo se emplean algunas medidas de política fiscal, y algunas intervenciones menores sobre la oferta por medio de la constitución de reservas de tierras.

En conjunto, todo el instrumental tradicional se ha mostrado ineficaz frente a la formación de asentamientos precarios y a la promoción de la vivienda digna. Como resultado se generan ocupaciones y construcciones clandestinas en toda la ciudad, especialmente en el espacio periurbano, por parte de aquellos grupos familiares que por diversos motivos (aunque especialmente motivos económicos) no pueden acceder al suelo formal. Este crecimiento se da sin control y de manera caótica dando lugar a *“...verdaderos cinturones de miseria y conflictividad social en torno a las grandes ciudades”* (Entrena Durán, 2004; 29).

Aunque la posterior “formalización” de estos barrios marginales puede realizarse sin cargo a los ocupantes individuales, el costo social de la regularización dominial y urbana es alto. En este sentido, las intervenciones *ex-post* de las autoridades pueden requerir desembolsos adicionales a los que se requerirían en una urbanización planificada, tales como:

- Mayores costos de conexión a las redes de servicios.
- Necesidad de realizar expropiaciones en zonas de alto valor inmobiliario
- Necesidad de realizar obras de mitigación de impactos ambientales derivados de un emplazamiento desfavorable. Por ejemplo, obras para reducir inundaciones.
- Mayores costos en la provisión de equipamiento urbano para la zona.

Ante este panorama, y en vista del fracaso del enfoque tradicional de actuación de política en materia de suelo urbano, se hace necesario explorar otras herramientas de política pública ideadas con este fin, que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que se anticipen a la informalidad
- Que sean efectivas
- Que sean socialmente justas

Se ha señalado que los problemas habitacionales actuales en América Latina requieren que se construya una nueva agenda del derecho urbano (Fernandes, 2001). Sin embargo, es imposible crear instrumentos legales de la nada: por el contrario, se requiere una cierta creatividad que articule iniciativas legislativas con la normativa preexistente (Smolka, 2008).

En América Latina, los dos países que más han innovado sobre este tema son Colombia y Brasil; empleando algunas herramientas de política que podrían denominarse proactivas. Estas herramientas requieren diseños institucionales más complejos que las tradicionales, pero, al mismo tiempo, tienen mayores probabilidades de asegurar el cumplimiento efectivo de las disposiciones de política pública en materia de suelo urbano. Además se han diseñado con el objeto de realizar un reparto más equitativo de los costos y beneficios de la urbanización.

En tal sentido, el presente trabajo se enfocará en la posibilidad de trasladar tres experiencias concretas al ámbito de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon: Las Operaciones Urbanísticas, las Declaratorias de Desarrollo Prioritario y los Derechos Transferibles.

## **EL MARCO LEGAL – INSTITUCIONAL ACTUAL DE LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA EN MAR DEL PLATA, GENERAL PUEYRREDON**

En la Provincia de Buenos Aires la creación de suelo urbano está regulada por la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8.912/77) y las normas complementarias que regulan casos especiales (Ver Tabla 1) a las cuales deben ajustarse los Códigos de Ordenamiento Urbano de los municipios. Estos instrumentos fijan requisitos mínimos de provisión de servicios y de equipamiento urbanos, que funcionan como límites tendientes a regular el fraccionamiento y crecimiento de la ciudad

**Tabla 1: Legislación provincial referida a la creación de suelo urbano. Principales normas.**

<b>OBJETO</b>	<b>NORMA</b>
Ordenamiento territorial y uso del suelo	Decreto Ley 8.912/77
Barrios cerrados	Decreto 27/98
Clubes de campo	Decreto 9.404/86
Proyectos urbanísticos en la Zona Atlántica	Decreto 3.202/06
Régimen de reconstrucción urbana para asentamientos humanos en situación de precariedad (Emergencia urbana y habitacional)	Decreto 3.736/91
Reglamentar la ampliación de centros de población con densidad bruta superior a treinta habitantes por hectárea (Art. 55 D.L. 8912)	Decreto 1.372/88

Fuente: Elaboración propia.

La normativa vigente resulta muy restrictiva, al establecer estándares sumamente altos, que son cumplidos con mucha dificultad por los desarrolladores urbanos; la mayor parte de las veces los estándares son ignorados y el efecto final es que la legislación incentiva la producción informal de suelo urbano (Garay, 2007)

En líneas generales, existe consenso respecto de que en la Provincia de Buenos Aires, los mecanismos de intervención pública en el mercado de suelo son demasiado laxos, no reconocen la función social de la propiedad privada, y no contribuyen a solucionar la problemática habitacional (Reese, 2007 y 2008). La reforma de estos instrumentos debería ser una prioridad de la agenda legislativa (Zingoni, 2008).

Dos puntos merecen destacarse: Por un lado, la creación de suelo urbano está *enteramente* en manos de la iniciativa privada. Y por otro, si bien este mercado está regulado por el Código de Ordenamiento Territorial (COT), en la práctica son más las excepciones que se hacen al mismo que los casos que hacen honor a la regulación. Por lo cual el mecanismo real de creación de suelo urbano es la *excepción al COT*, facultad que queda a cargo de los Consejos Deliberantes, por lo que la posibilidad de obtener los permisos depende de la voluntad política del momento.

En el Partido de General Pueyrredon, la intervención proactiva sobre el mercado de suelo debería ser una prioridad política, puesto que la regularización *a posteriori* de los asentamientos informales, que normalmente es más onerosa que una planificación urbana anticipada, se encarecería como resultado de una particularidad de este municipio: Como señala Nuñez (2008) la ciudad de Mar del Plata se fundó sobre un loteo privado, por lo que la disponibilidad de terrenos fiscales ha sido sumamente escasa desde el origen de la ciudad. El gobierno local posee pocas tierras para reubicar a los residentes

Ya sea que se quiera reubicar a los ocupantes actuales o que se quiera prevenir ocupaciones futuras, se hace necesario generar oferta de suelo urbano legal, barato, ambientalmente apto y que no compita con otros usos de suelo importantes para la economía local.

### **El Plan de Gestión Territorial**

En el año 2004 se desarrolló un proceso de planificación participativa en el Partido de General Pueyrredon. El documento final, *Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon* (2005), reconocía la necesidad de actuar en cuatro escenarios: el económico – productivo, la inclusión social, el equilibrio urbano – ambiental, y la transformación municipal.

Posteriormente se desarrolló un *Plan de Gestión Territorial* (PGT) que respondiera a los lineamientos del plan estratégico, y que pudiera precisar cuáles debían ser *las operaciones físicas a desarrollar de manera de resolver los*

*problemas urbano-ambientales detectados en una íntima interacción con la dimensión económica y social del territorio (Plan de Gestión Territorial, 2006: 6)*

El documento final del PGT hace hincapié en la necesidad de adoptar visiones de largo plazo (estratégicas) para el ordenamiento de los núcleos urbanos. Para ello se recomienda la adopción de herramientas de planificación de diversas escalas y plazos, en particular la de figuras jurídicas que formalizaran los acuerdos entre la Municipalidad de General Pueyrredon y organismos públicos, privados y mixtos, con el propósito de ejecutar operaciones de urbanización, de subdivisión del suelo, etc. Estas actuaciones adoptarían la forma de *convenios urbanísticos*, los cuales podrían referirse a reformas urbanas o a nuevas urbanizaciones.

Asimismo se estableció la necesidad de reformular el Código de Ordenamiento Territorial del Partido, para incorporar estas herramientas, y en líneas generales con el objetivo de hacer de la gestión territorial un proceso abierto, transparente y racional.

No obstante estas recomendaciones, a la fecha la discusión de la reforma del COT no ha finalizado, el último texto ordenado corresponde al año 2000, previo a la realización del Plan Estratégico.

## **AMPLIANDO EL HORIZONTE: NUEVOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DE SUELO URBANO**

### **Las Operaciones Urbanísticas**

Las Operaciones Urbanísticas (OU) se constituyen en una estrategia que se centra en cambiar la escala de intervención de los gobiernos locales en la producción de suelo urbano. Consisten en la urbanización anticipada de una zona, previendo la construcción de los equipamientos colectivos con cargo a los propietarios beneficiados por la operación. Asimismo se prevé el pago a los privados con derechos de construcción, por lo que de esta forma se ahorran recursos financieros del gobierno local.

Las OU son inicialmente propuestas a través de un proyecto de ordenanza, en el cual se demarca un perímetro. Dentro de la delimitación, particulares interesados pueden presentar proyectos (dueños de terrenos en el interior del perímetro o no). Estos deben ser evaluados para asegurar que la capacidad de carga de los servicios en red<sup>2</sup> o de los servicios ambientales<sup>3</sup> no sean rebasados, ocasionando costos de congestión (Nieto, 1999).

La siguiente etapa consiste en la evaluación del beneficio generado por la urbanización y como este será dividido entre gobierno y el privado. La posibilidad de urbanización genera expectativas de valorización que se trasladan al precio actual de las propiedades de la zona. El diferencial de precios entre el valor original y el nuevo valor constituye una *plusvalía urbana*<sup>4</sup>, que bajo el esquema de las OU es apropiado parcialmente por el Gobierno Local y por los privados. Este plusvalor urbano funciona como un incentivo a la iniciativa privada y en manos de la administración municipal permite su distribución en la sociedad.

La captación del plusvalor puede darse en forma de dinero o especie. Por ejemplo, los privados pueden obligarse a realizar obras de equipamiento urbano (plazas, escuelas, etc.), de infraestructura (redes de agua, desagües cloacales y/o pluviales, tendido de calles, etc.), transferir algunos terrenos al municipio o construir viviendas sociales, tanto dentro como fuera del perímetro. La acción deliberada del gobierno local, a través de las contraprestaciones exigidas a los privados, puede dirigirse más específicamente a la creación de suelo asequible para las familias de menores ingresos.

Este perímetro debería ser lo suficientemente extenso como para regular los precios a los precios a la escala de toda la zona de expansión urbana

---

<sup>2</sup> Provisión de agua y cloacas, pluviales, etc.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el escurrimiento de aguas.

<sup>4</sup> *Definimos la captación de plusvalías como los beneficios generados por el Estado –a través de la construcción de obras públicas, modificación de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción del suelo urbano, venta de tierras fiscales o incorporación de las mismas a las áreas urbanas– y capturados por el mismo para ser devueltos a la comunidad (Clichevsky, 2001:1)*

(Sandroni, 2004). De este modo se anticipa a las ocupaciones y otras prácticas informales.

Las OU se han utilizado en Colombia, en las iniciativas “Operación Nuevo Usme” de Bogotá, y en el “Macroproyecto de Vivienda Gonzalo Vallejo Restrepo”, en la ciudad de Pereira. (Maldonado Copello, 2006).

### **Las Declaratorias de Desarrollo Prioritario**

Otro instrumento plausible de implementación son las *declaratorias de desarrollo prioritario* (DDP). Las declaratorias definen una zona en la cual los propietarios tienen un plazo para urbanizar y construir en los terrenos, caso contrario, los terrenos pueden ser sometidos a una subasta para que los compre un constructor, una cooperativa interesada en construir viviendas sociales, etc. La base de la subasta se establece en un valor inferior al de mercado; inclusive pudiendo fijarse por un valor inferior al catastral<sup>5</sup>.

Este instrumento surge frente al problema de retención especulativa de los terrenos por parte de los propietarios, a la espera de mejores precios, quienes retiran por años del desarrollo urbano terrenos dotados de infraestructuras y servicios, o designados por las normas de ordenamiento como urbanizables, presionando el crecimiento de la ciudad hacia las periferias.

Las DDP se han aplicado en Bogotá, como una alternativa de la expropiación o la adquisición pública de suelo, sin que se comprometan recursos públicos (Maldonado Copello, 2006).

### **Los Derechos Transferibles**

---

<sup>5</sup> Se reconoce en la primera oferta un porcentaje del valor comercial del terreno, deducidas las plusvalías o incrementos en los precios del suelo producidos con posterioridad a la declaratoria de desarrollo prioritario; y en una segunda oferta, se toma un porcentaje del valor catastral.

Un tercer instrumento son los derechos transferibles (DT)<sup>6</sup>. Se basan en la comercialización, en operaciones de mercado abierto, de certificados de derechos de construcción en una determinada zona. Los títulos son emitidos por el gobierno local, y dan derechos de construir a sus poseedores dentro de una zona determinada.

Estos títulos son lanzados en el mercado a través de Bolsas de Valores, basados en los derechos de construir que ellos viabilizan. Los títulos pueden ser utilizados también como pago a constructores privados, con el objetivo de financiar las obras infraestructurales y viviendas populares previstas en esa zona o en otros lugares de la ciudad (Sandroni, 2004).

Los DT se complementan con las OU u otras iniciativas de recalificación urbana, en la que la normativa vigente es reemplazada, permitiendo mayores índices de edificabilidad

De esta manera, los propietarios de suelos donde se desarrollan proyectos rentables aportan recursos (con cargo a las plusvalías) para proyectos de viviendas de interés social en otras zonas de la ciudad.

Los DT fueron utilizados para financiar los emprendimientos de Faria Lima, Água Espraiada y Água Branca, en San Pablo (Biderman *et al*, 2006; Nakano, 2007).

## **POSIBILIDAD DE APLICAR ESTOS INSTRUMENTOS EN EL AMBITO DE MAR DEL PLATA**

Los instrumentos analizados en este artículo comparten como objetivo la captación de las Plusvalías Urbanas por parte del estado local. En este sentido, el primer obstáculo que debería sortearse es la falta de vocación política para gravar rentas extraordinarias.

La captación de estos recursos podría usarse para reactivar los planes de vivienda social, muchos de los cuales están frenados en la etapa de licitación.

---

<sup>6</sup> En la bibliografía también son citados como “Otorgamiento o concesión onerosa del derecho de construir”. En el *Estatuto de la Ciudad* (Brasil) son mencionados como “Certificados de Potencial de Adicional de Construcción” o CEPAC

Esto se debe, entre otras causas, a que el costo del terreno debe ser afrontado por el urbanizador que gana la licitación, pero sujeto a un presupuesto fijo otorgado por el gobierno provincial o nacional. En el caso de Mar del Plata, debido a la escasez de tierra fiscal, el costo del suelo urbano es mayor que en otros lugares del país, por lo que las licitaciones para la construcción de viviendas sociales han quedado desiertas.

En términos legales, un antecedente común a los tres instrumentos reseñados es la Contribución por Mejoras (CM). Es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de obras públicas. Como señala Clichevsky (2001:6-7) se lo puede asemejar a la captación de plusvalías urbanas, pero difiere en su concepción:

*(...) pues la CM se establece en función del costo de la obra y no en función de la real valorización de las propiedades por la ejecución de la obra; en ningún caso tiene como objetivo captar las valorizaciones generadas, sino sólo el pago de la obra en cuestión –en algunos casos hasta parcialmente– por sus beneficiarios (...)*

*Por otra parte, esta contribución no considera la valorización (o desvalorización) producida por cambios en las normas que regulan las posibilidades constructivas de los terrenos urbanos ni la incorporación al espacio urbano de las tierras fiscales, como lo podría ser la captación de plusvalías.*

Un obstáculo sumamente importante es la ausencia de limitaciones a la propiedad privada dentro del orden jurídico provincial. En efecto, aunque en Argentina muchas constituciones provinciales señalan que la propiedad privada tiene límites en función de su contribución al bienestar social, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece que *la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Provincia puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (Art. 41).*

Otro impedimento común a las tres medidas analizadas es la falta de cumplimiento efectivo de las normas urbanísticas, toda vez que para su implementación se requieren controles fuertes (incluso penales y policiales) a las urbanizaciones clandestinas (Maldonado Copello, 2006). La posibilidad de eludir tales controles evitaría el acuerdo gobierno local-agentes privados, siendo que estos últimos se apropiarían de la totalidad del plusvalor. En tal sentido, la práctica actual en Mar del Plata es que se construye primero y se regulariza después, inclusive entre los sectores sociales altos.

En el caso de las OU, también existiría un antecedente legal en la normativa provincial, el cual está contemplado en el D.L. 8.912 (Art. 56) que estipula que ante la creación o ampliación de núcleos urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público. Sin embargo, la normativa no contempla otro tipo de uso para tal cesión, como la vivienda de interés social en la misma u otra parcela, u otros tipos de cesiones, como la extensión de infraestructuras de servicios en red, etc.

Otro aspecto a discutir es cómo se enmarca una OU con la falta de autonomía municipal, ya que la mayor parte de las decisiones fiscales se toman en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, en particular todo lo referido a los impuestos sobre la propiedad. La Constitución Provincial no reconoce poderes impositivos originarios o inherentes a los municipios, los cuales tiene en la práctica potestades tributarias muy limitadas (Agüero *et al*, 2009).

Debe destacarse que el Plan de Gestión Territorial de Mar del Plata (2006) propone la implementación de un conjunto de medidas semejantes a las OU, aunque las divide conceptualmente en instrumentos de gestión e instrumentos financieros. Sin embargo a la fecha no se ha sancionado el uso de estos instrumentos.

En cuanto a las DDP, en la Provincia de Buenos Aires, el D.L. 8.912 establece que los Municipios, mediante ordenanzas, podrán declarar a determinadas zonas en que el suelo urbano se encuentre total o parcialmente

inactivo, como prioritarias (Art. 84). En tal sentido la Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia<sup>7</sup> identifica tres casos de declaración prioritaria:

- *De provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario* (Art. 85) que implicará el compromiso de dotar a determinada zona de la infraestructura necesaria y de orientar hacia la misma la inversión pública y privada que posibilite un más racional ejercicio de usos predominantes.
- *De edificación necesaria* (Art. 87) que afecta a las parcelas baldías, y a las que poseen edificación derruida o paralizada, pudiendo el municipio establecer plazos para edificar. (Art. 86) Cuando las obras estuvieren ejecutadas, y a fin de lograr el máximo aprovechamiento de las inversiones realizadas, los municipios podrán establecer un gravamen especial a las parcelas baldías o con edificación derruida, que se aplicará a obras de infraestructura y equipamiento comunitario.
- *De englobamiento parcelario* (Art. 91) respecto de una determinada zona o área, a fin de posibilitar su cambio de uso o reconfiguración parcelaria. Implica la declaración de utilidad pública, sujeta a expropiación por parte de la municipalidad.

Si bien las declaraciones de provisión prioritaria, de edificación necesaria y englobamiento parcelario poseen ciertas similitudes a la DDP colombiana existen diferencias sustanciales, ya que el procedimiento no posee ni la celeridad ni el nivel de autonomía que autoriza la legislación colombiana: en última instancia, el trámite debe remitirse al Poder Legislativo Provincial, única autoridad que puede autorizar la expropiación.

Además, en el caso argentino, el poder público debe adquirir primero la parcela, luego incorporarla al patrimonio y, recién en ese momento puede ser puesta en subasta. Es decir que el municipio debe realizar una erogación y

---

<sup>7</sup> En la cual deben basarse los códigos de ordenamiento locales.

adquirir esa parcela, la que luego debe ser subastada, asumiendo el riesgo de no recuperar el monto original.

En definitiva, si bien existe en la Provincia de Buenos Aires un mecanismo que se asemejaría al DDP colombiano, este resulta casi tan engorroso como la expropiación (ya que generalmente la declaración de utilidad pública se realiza en el mismo acto que en la expropiación), igualmente costoso y aun más dilatado en el tiempo.

Respecto a los DT, si bien sería un instrumento innovador para el mercado de suelo, la operatoria resulta similar al funcionamiento de las *Cuotas de Pesca Transferibles*. Este sistema consiste en la determinación de un cupo de pesca por especie, el cual se subdivide en cuotas a distribuir entre los actores sociales involucrados en la pesquería. Posteriormente es posible comercializar las cuotas en operaciones de mercado abierto. De esta forma el Derecho cobra un valor, siendo factible su intercambio económico.

El problema que subsiste bajo estos sistemas es que, si bien las operaciones de mercado abierto tienden a la eficiencia económica, no aseguran que la distribución final de los bienes comercializados sea equitativa; en todo caso, la equidad depende de la distribución inicial de Derechos entre los actores sociales<sup>8</sup>. En este sentido, la experiencia argentina en la implementación de las Cuotas de Pesca sería una fuente importante de lecciones para la aplicación de un instrumento similar en el mercado de suelo.

Adicionalmente, en el caso de los DT, la Provincia debería avalar el pago de las compensaciones a los propietarios mediante el otorgamiento de derechos de construcción, para lo cual no hay precedentes en nuestro país. A su vez esto se conecta con el cumplimiento de las normas urbanísticas, ya que si no se es estricto en este sentido, los certificados de construcción pierden todo su valor.

También en este caso el instrumento se ha propuesto como medida de gestión en el Plan de Gestión Territorial de Mar del Plata (2006), aunque sólo

---

<sup>8</sup> Este tema es un tópico común en la Teoría General del Bienestar. Véase por ejemplo: Frank, R. (1992).

estaría contemplado para los casos en que el inmueble original haya sido declarado como Patrimonio Arquitectónico de la ciudad. A la fecha no se ha sancionado el uso de este instrumento dentro del Partido.

## **CONCLUSIONES**

A partir del análisis puede afirmarse que la implementación de las tres medidas analizadas es poco viable en la actualidad, ya que debería sortear dos obstáculos importantes: a) la falta de autonomía municipal; y b) una cultura política local reactiva.

**a) Falta de Autonomía Municipal:** Como se ha visto, la posibilidad de establecer innovaciones en materia de política urbana choca con la necesidad de que la legislación local se ajuste a la provincial en materia urbanística, y lo que es más importante aún, con la imposibilidad de establecer límites a la propiedad privada dentro de la Provincia de Buenos Aires.

Aún en el caso de que el poder político local pudiera implementar estos instrumentos basándolos en la legislación actual, probablemente serían desestimados en una acción judicial, puesto que en última instancia los municipios no tienen la facultad de imponer límites a la propiedad privada.

En este aspecto, un avance importante sería la posibilidad de se reconociera como potestad tributaria municipal a la aplicación del impuesto inmobiliario.

**b) Cultura Política Local Reactiva:** La gestión pública se caracteriza por políticas sociales fragmentadas, reactivas, puntuales y sin participación del sector privado. Para progresar en las alianzas con el sector privado sería necesario un cambio de mentalidad en los funcionarios políticos y en el personal estable de la municipalidad.

Las políticas deben avanzar en la solución de los problemas de crecimiento de la ciudad antes de que se produzcan las ocupaciones, etc. En este sentido, los instrumentos analizados se destacan porque tienden al

ordenamiento territorial y a las políticas de control de los precios del suelo (por ejemplo, reprimiendo la retención especulativa de los inmuebles en las grandes ciudades).

Debe señalarse que, de todas formas, la efectividad de los instrumentos está limitada por la posibilidad de incluirlos en políticas integrales, ya que no basta con intervenir sobre el componente físico -urbano, es necesario incluir lo social, lo económico y lo ambiental. De igual manera los instrumentos legales deben contemplar las limitaciones simbólicas y culturales a las que nos enfrentamos en nuestra sociedad: por ejemplo, debe comprenderse el valor simbólico de la propiedad privada en nuestro país.

En tal sentido, la aplicabilidad de estos instrumentos depende de que se logren: a) las reformas jurídicas necesarias; y b) los arreglos institucionales que garanticen su puesta en marcha.

**a) Reformas Jurídicas.** Las posibilidades de éxito en la implementación de cualquier innovación en las políticas locales sin duda están atadas a los avances en la discusión de la autonomía local, y a los avances en materia urbanística que se den en el ámbito provincial.

Un aspecto crítico en la implementación de estas iniciativas es la posibilidad de otorgarles un carácter flexible que asegure una mayor efectividad. Es notable cómo los países en los que se originó esta normativa, Colombia y Brasil, han tenido numerosos inconvenientes para ponerla en práctica. Además los instrumentos deben mantenerse actualizados y fieles a su propósito original (en lugar de ser desvirtuados por los especuladores inmobiliarios).

**b) Arreglos institucionales.** Toda iniciativa de política urbana debe contar con apoyo político y social para que sea efectiva. Para ello debe profundizarse la participación de los distintos actores sociales en el diseño e implementación de las políticas de acceso al suelo, ya que de otra forma cualquier medida estará destinada al fracaso. Un punto a resaltar es la

necesidad de discusión de estas iniciativas con el sector empresarial inmobiliario, ya que el lobby de esta actividad es tradicionalmente muy fuerte y su oposición podría hacer fracasar las iniciativas de transformar suelo rural en urbano con el menor costo social posible.

En este sentido, los precedentes del Plan Estratégico y del Plan de Gestión Territorial son importantes, puesto que indican que, al menos, se reconoce la necesidad de que las políticas tengan consenso local.

Las iniciativas de este tipo sin duda bajarían los precios de los terrenos urbanizados, y reduciría la presión de las familias pobres por ocupar viviendas en las zonas consolidadas de la ciudad. También permitiría ordenar la expansión sobre las zonas rurales. Adicionalmente permitiría agilizar los planes de vivienda social que están demorados en la actualidad.

En el plano social, sin duda la iniciativa tendría gran acogida, dado que el problema habitacional en Mar del Plata alcanza a unas 15.000 familias de los sectores populares (más del 10% de la población total), al mismo tiempo que perjudica a la clase media por el alto valor de los alquileres.

Queda como incógnita cuál sería la predisposición de las autoridades nacionales y provinciales en cambiar el enfoque de la Política Habitacional, pasando de la producción de vivienda a la producción de suelo urbano equipado y accesible, toda vez que los planes de vivienda de interés social son utilizados para promocionar la gestión de los políticos de turno, a pesar de que se trate fundamentalmente de anuncios – y rara vez se finalicen las obras.

## **BIBLIOGRAFIA**

Agüero, A. G.; Jan Casaño, R. M. (2009) “La autonomía económico-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales” In: *Congreso Argentino de Administración Pública, V, Sociedad, Gobierno y Administración* San Juan, 27-29 May. [en línea] <<http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/A/Agüero-Casano.pdf>> [Consulta: 26 Jul 2009].

- Biderman, C., Sandroni, P., Smolka, M. (2006) "Intervenciones urbanas a gran escala: El caso de Faria Lima en São Paulo" *In: Lincoln Institute of Land Policy LILP Land Lines* 18(2), Abr. [en línea] <<http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1536>> [Consulta: 25 Jul 2009]
- Clichevsky, N. (2001) "La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?" *In: Smolka, M., Furtado, F., (eds.) Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano* s.l.: Eurelibros [en línea] <[http://www.lincolninst.edu/pubs/download.asp?doc\\_id=95&pub\\_id=158](http://www.lincolninst.edu/pubs/download.asp?doc_id=95&pub_id=158)> [Consulta: 25 jul 2009]
- Fernandes, E. (2007) "La ley y la producción de ilegalidad urbana" *In: Smolka, M.; Mullahy, L. (eds.) Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, EE.UU.: Lincoln Institute of Land Policy
- Frank, R. (1992) "El equilibrio general y la eficiencia del mercado" Cap. 18 *In: Frank, R. Microeconomía y Conducta* Madrid: McGraw-Hill
- Garay, A. (2007) "El resultado de los '90 en términos de desarrollo del hábitat popular fue catastrófico" *In: Argentina. Fundación Metropolitana. Informe Digital Metropolitano*, (34), Ene.
- Hoggart, K., Henderson, S. (2005) "Excluding exceptions: Housing non-affordability and the oppression of environmental sustainability?" *In Journal of Rural Studies* 21(2):181-196, abr.
- Maldonado Copello, M. M. (2006) "¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia)" *In Larangeira, A (coord.) Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Nakano, K. (2007) "San Pablo: la búsqueda de una ciudad justa, democrática y sustentable" *In: Fundación Friedrich Ebert Nueva Sociedad* (212), Nov-Dic. [en línea] <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3486\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3486_1.pdf)> [Consulta: 25 Jul. 2009]

- Nieto, M. L. (1999) "Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales" *In* CEPAL *Serie Manuales* (4) Oct.
- Nuñez, A. (2008) "Sobre la génesis urbana y las fracciones sociales" *In*: Universidad Complutense Nómadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 17 (1) [en línea <<http://www.ucm.es/info/nomadas/17/ananunez.pdf>> [Consulta: 14 Jun. 2009]
- Reese, E. (2007) "Debe rediscutirse la cuestión de la propiedad del suelo y plantearse la función social de la propiedad" *In*: Argentina. Fundación Metropolitana *Informe Digital Metropolitano*, (39), Jun.
- Reese, E. (2008) "¿Qué reformar? Lineamientos para una futura ley provincial de usos del suelo y ordenamiento territorial" *In*: Provincia de Buenos Aires. Honorable Cámara de Senadores *La gestión del suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires: desafíos legislativos y de gobierno* La Plata, 28 Oct.
- Sandroni, P. (2004) "Formas de financiación de grandes proyectos urbanos" *In* Lungo, M. (comp.) *Grandes proyectos urbanos*, San Salvador: LILP / UCA.
- Smolka, M. (2008) "Algunas características de los mercados de suelo en América Latina" *In*: Provincia de Buenos Aires. Honorable Cámara de Senadores *La gestión del suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires: desafíos legislativos y de gobierno* La Plata, 28 Oct.
- Zingoni, J. M. (2008) *Reforma urbana en Argentina: desafíos legislativos y de gobierno para la gestión del suelo. Limitaciones, alcances, desafíos y oportunidades en la legislación provincial del suelo* Conferencia [en línea] <[http://www.mininterior.gov.ar/municipales/archivos/Seminarios-2008/20081029\\_Buenos-Aires/presentaciones/Senador%20Jose%20Zingoni\\_Prov%20BsAs\\_LILP-%20BUE.ppt](http://www.mininterior.gov.ar/municipales/archivos/Seminarios-2008/20081029_Buenos-Aires/presentaciones/Senador%20Jose%20Zingoni_Prov%20BsAs_LILP-%20BUE.ppt)> [Consulta 21 Jul. 2009]