

‘UN LOTE, UNA VIVIENDA’. ALCANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA DE HÁBITAT Y GENERACIÓN DE SUELO URBANO EN CARMEN DE PATAGONES

Raymundo, Patricio ^a; Del Río, Juan Pablo ^{abc}; Coletti, Renaldo ^{ad}

^a Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (LINTA-CIC); ^b Consejo Nacional de Investigaciones Científico Técnicas (CONICET); ^c Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación (FaHCE-UNLP); ^d Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP)

pato.raymundo@gmail.com / geodelry@gmail.com / renaldocoletti.rc@gmail.com

RESUMEN

Este trabajo se inscribe dentro de una investigación mayor que busca analizar instrumentos de gestión territorial y su aplicación en la provincia de Buenos Aires, en consonancia con los nuevos paradigmas de planificación urbana. El objetivo de esta comunicación es analizar el diseño y el proceso de implementación (2016-2019) del Programa Municipal ‘Un Lote, Una Vivienda’ en la ciudad del Carmen de Patagones, así como su materialización a través de un desarrollo urbanístico que involucra la generación de 1.600 lotes. La documentación del caso se basa en una estrategia teórico-metodológica centrada en el análisis del proceso de gestión urbana municipal, considerando la trayectoria del proceso y su contexto. A su vez, se analiza el entramado de actores -sus visiones, intereses, posiciones y recursos-, las capacidades político-técnicas, las características de los instrumentos de gestión y los resultados alcanzados. La evidencia recopilada se basa en el análisis documental, trabajo de campo y entrevistas. Como principales resultados, se identifican ciertas disputas y contradicciones político técnicas en el proceso de implementación. Al mismo tiempo se rescata, en el plano del diseño, la articulación de una política de generación de suelo urbano con el fondeo en base a movilización de plusvalías y los precios de venta de lotes municipales por debajo de los valores de mercado. Por último, se destaca la vocación integral de este Programa de hábitat, que articula desde la generación de suelo urbano hasta la asistencia a la autoconstrucción.

PALABRAS CLAVE

Políticas urbanas - Hábitat - Mercado de suelo - Instrumentos de gestión territorial

1. INTRODUCCIÓN

En la provincia de Buenos Aires el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda es una problemática social crucial. Ello se explica en parte por restricciones de carácter estructural, pero también por la limitación de las políticas urbanas y habitacionales de los distintos niveles de gobierno.

Los expertos latinoamericanos (Declaración de Buenos Aires, LILP 2005) acuerdan que las matrices de funcionamiento del mercado de suelo e inmobiliario desregulado producen ciudades económicamente desiguales, socialmente excluyente, espacialmente segregada y ambientalmente insostenible. Sus diagnósticos indican que los altos precios de la tierra y la vivienda se explican no sólo por la operación de un mercado estructuralmente imperfecto, sino también por la ausencia de formas efectivas de gestión del suelo y políticas urbanas que regulen estos mercados.

Para contrarrestar estos problemas se requiere que el sector público se involucre activamente en la producción del espacio urbano-habitacional y, en particular, en la generación del suelo urbano. La literatura plantea que el fortalecimiento de la regulación del mercado de suelo podría contribuir a mejorar la asequibilidad social, desalentar prácticas especulativas, integrar al diseño urbano la matriz ambiental, asegurar recursos para el financiamiento del desarrollo urbano, entre otros beneficios.

Al mismo tiempo, se registra un proceso lento pero creciente de diversificación de la política de hábitat, basado en el reconocimiento de lógicas de urbanización opuestas a las políticas sectoriales tradicionales ‘llave en mano’, donde gobiernos locales y usuarios son actores secundarios. En esta línea, los proyectos de organización colectiva asistida o promovida por el sector público se han transformado en un verdadero desafío para la innovación en el diseño de políticas de hábitat.

En este marco, este trabajo tiene por objetivo analizar la política urbano-habitacional del municipio de Patagones, entre los años 2016 y 2019, tomando como objeto de evaluación el Programa Municipal ‘Un Lote, Una Vivienda’ (ULUV) que surge como una iniciativa disruptiva en la política urbana a nivel local, en articulación con la Ley 14.449. La creación del Área Municipal de Hábitat, la institucionalización del Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat, el diseño del Programa ULUV y el desarrollo de una operación urbana de carácter social, conocida como ‘Loteo Sosa’ (LS), constituyen algunas de las piezas claves que estructuran la política urbano-habitacional municipal que se analiza a continuación.

La documentación del caso se basa en una estrategia teórico-metodológica centrada en el análisis del proceso de gestión urbana municipal, considerando: la trayectoria del proceso, la capacidad de agencia de los actores y el contexto que lo estructura. Se analizará el entramado de actores -sus visiones, intereses, posiciones y recursos-, las capacidades político-técnicas municipales, las características de los instrumentos de gestión y los resultados alcanzados. Los materiales de trabajo surgen de trabajo de campo realizado en la ciudad de Carmen de Patagones en abril 2018, donde se realizaron entrevistas y reuniones con numerosos funcionarios municipales y otros actores de la sociedad civil. A la vez, este trabajo se complementó con el análisis de legislación, documentación oficial, fuentes periodísticas diversas y entrevistas a funcionarios provinciales.

La estructura del trabajo es la siguiente; primero, se presenta el enfoque de políticas públicas. Luego se intenta dar cuenta del papel de la acción pública en el espacio urbano y el modo en el cual la gestión urbana incide en la distribución renta. Además, se plantea que los instrumentos de regulación del mercado de suelo y la movilización de plusvalías urbanas son una fuente de financiamiento válida para las políticas de desarrollo urbano municipal. A partir de allí se presenta brevemente la ciudad de Carmen de Patagones, la génesis del Área Municipal de Hábitat, las principales características del Programa ULUV y el proyecto de la urbanización social planificada LS. Finalmente, se realiza un balance de la experiencia de gestión urbana analizada.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESO SOCIAL

Al momento de analizar experiencias de gestión urbana concretas dentro del ámbito provincial, situándonos dentro de las preocupaciones de la planificación territorial, la política urbana y los instrumentos de gestión, se vuelve necesario presentar cómo abordar la cuestión del Estado y las políticas públicas.

El enfoque *políticas públicas* nos permite reconocer a los entramados de actores y, a la vez, abordar las problemáticas que estructuran la agenda urbana. Supone una lectura dinámica del Estado ya que considera a las políticas públicas como una forma de acción colectiva. Es decir, rompe con la unicidad de la acción estatal, ya que no considera a esta forma de acción ni homogénea ni imparcial, en tanto surge en un campo estructurado por intereses particulares y en disputa permanente.

Según Oszlak y O'Donnell (1976) toda política pública es una toma de posición estatal frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. La

política pública forma parte de un proceso social más amplio que incluye múltiples actores, grupos sociales o clases. En palabras de Torres (2004), la importancia del estudio de las políticas públicas radica en señalar a quiénes se orienta la acción gubernamental (y a quienes no) y expone las razones de dicha orientación, mostrando en cada caso una determinada correlación de fuerzas entre distintos actores sociales.

Ahora bien, nuestro interés está puesto en las *políticas públicas urbanas* y su incidencia en los diferentes mecanismos de producción y apropiación del espacio urbano. Para Rodríguez y Di Virgilio (2011) las estructuras y contingencias propias de los espacios urbanos se vuelven constitutivas de este tipo de políticas públicas. Por ello consideramos a las políticas públicas urbanas como un conjunto de tomas de posición estatales que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida en la ciudad, siendo la delimitación de la intensidad de la propiedad inmobiliaria un aspecto central del posicionamiento del poder público (Del Río *et al.*, 2014) o de la acción pública urbana.

La noción de *acción pública* (Thoenig, 2004) suma otro tipos de actores (además del estatal) al análisis del proceso de toma de decisiones. Esta noción, que entiende a las políticas como una forma de acción pública, concibe a la acción realizada por la autoridad pública (sola o en asociación con terceros) como parte del tratamiento de una situación que es percibida como problemática, trascendiendo así la esfera institucional-burocrática. Es por esto que hay actores que resisten, manipulan, colonizan o neutralizan la acción pública.

Por ello la acción pública implica pensar “la manera en que una sociedad construye y califica sus problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997: 28). La *agenda pública* muestra cual es la percepción de los poderes públicos, en un momento concreto, sobre las cuestiones a resolver. Los problemas se erigen como tales cuando los poderes públicos los asumen como parte de la agenda. Esto significa que el tema pasó la batalla de la instalación. De esta manera, la formación de la agenda pública depende no sólo de los hechos, sino también de la organización de grupos de poder o afectados, formas de representación, estructura decisoria, capacidades, etc.

En la definición de los problemas públicos y en su inclusión (o no) en la agenda pública, es crucial el papel que juega el *entramado de actores*. Ello son quienes a través de sus representaciones en puja objetivan las visiones cristalizadas de los problemas e influyen

mediante sus acciones en el desarrollo y/o implementación de la política. En consecuencia, las políticas públicas son un campo, donde los distintos actores, guiados por sus intereses y expectativas, convergen, luchan y conciertan (Oszlak y O'Donnell, 1976). Por ende, la posibilidad de acción de los actores variará en relación a su posición social, su peso y la dotación de recursos¹ que dispongan para incidir, negociar y vetar decisiones políticas.

3. GESTIÓN URBANA Y MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍAS

Según Chiara y Di Virgilio (2009), no hay políticas públicas por encima de la dinámica general de la sociedad, a la vez que no hay políticas públicas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación. Así, la *gestión* surge como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de las políticas públicas catalizadas por actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Opera como mediación entre los procesos macro y micro de la reproducción social de los actores.

La dimensión de la gestión incorpora los conflictos derivados de una realidad heterogénea, desigual y cargada de intereses, asumiendo la complejidad del proceso a través del cual se articulan recursos y se conforma una frontera porosa entre el Estado y la sociedad en el proceso de constitución de demandas. Por su parte, la noción de *régimen de implementación* observa las condiciones (funcionales, materiales y políticas) que organizan los arreglos entre los participantes del entramado². Permite aclarar la lectura del ordenamiento político y organizativo de las políticas públicas y regula el proceso de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2009).

Como se mencionó en la introducción, en las ciudades latinoamericanas los mercados de suelo juegan un papel crítico en las condiciones de acceso a la ciudad por parte de vastos sectores de la población. La ausencia de formas efectivas de gestión del suelo y de políticas urbanas que regulen estos mercados conforma una de las causas explicativas de este proceso. Para clarificar las vías de acción estatales sobre el mercado de suelo, Jaramillo (2009) identifica cuatro canales de intervención, en tanto que el Estado opera: como agente inmobiliario, propietario y promotor; como proveedor de infraestructura y servicios; como agente fiscal; y como planificador y regulador de la normativa urbana.

¹ Según Repetto (2008) podemos identificar cuatro tipos de recursos de poder: políticos, económicos, técnico, administrativos e ideológicos. Asimismo, Pérez clasifica a los actores que intervienen en la producción y gestión de la ciudad, en base a un conjunto de lógicas que pueden asumir relaciones contradictorias: la lógica de la obtención de ganancia, la lógica de la necesidad, la lógica del conocimiento y la lógica de la política (Pérez, 1995).

² En el nivel organizativo, un régimen es un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobierna la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva.

En este sentido, podemos decir que el poder público es el único actor que de manera directa o indirecta tiene la posibilidad de pensar un proyecto para la totalidad de la ciudad. Baer (2011) señala que el Estado juega un papel crítico en la distribución de la renta del suelo y en los procesos de gestión urbana, ya que constantemente se toman decisiones que afectan la distribución de cargas y beneficios de la urbanización. Por este motivo, la política urbana guarda la posibilidad de legitimar el orden mercantil existente y, al mismo tiempo, configurar arreglos distributivos diferentes sobre el modo en que se produce y apropia el espacio urbano. Sin embargo y paradójicamente, los estados suelen tener importantes restricciones para financiar el desarrollo urbano.

En esta línea, existe consenso en la literatura respecto al papel que tiene la recuperación de las *plusvalías urbanas*³ en la regulación del mercado de suelo y el financiamiento de las ciudades. Tanto por la vía de instrumentos de carácter fiscal (impuestos o contribuciones); como por la implementación de herramientas regulatorias (cesiones urbanísticas, normas de usos del suelo generales o acuerdos *ad hoc* para permisos especiales o derechos adicionales). Además de la recuperación o captura de plusvalías, hay autores que hablan de movilización de plusvalías para integrar a otros tipos de actuaciones del poder público, abarcando a la concesión, comercialización o participación de inmuebles o tierras como base material para la generación y/o absorción de plusvalías (Smolka y Furtado, 2001).

El interés en analizar los instrumentos de gestión que implementan los gobiernos locales en materia de recuperación o movilización de plusvalías permite registrar el pasaje del municipio que asume la intervención y participación en el mercado inmobiliario. Desde el punto de vista metodológico, el análisis de los *instrumentos de gestión* constituye una dimensión crítica, en tanto son los medios a través de los cuales se evidencia el grado de control que efectivamente tiene el poder público sobre las cuestiones que se intentan gobernar. Las características de los instrumentos, la forma en la que se construyen o se seleccionan, y el modo en que configuran representan una pieza clave de la capacidad de intervención estatal (Isuani, 2012).

³ Según Smolka (2013), la recuperación de plusvalías se entiende como la movilización de recursos que surgen incremento del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos colectivos (ajenos al esfuerzo del propietario) para convertirlos en recaudación pública o en mejoramientos en beneficio de los ocupantes y la comunidad en general. En palabras de Cuenya *et. al.* (2009: 15), “los instrumentos de recuperación o captura de plusvalías se definen como herramientas para recuperar el incremento del valor de la tierra asociado con acciones públicas o de la comunidad en general, aumento que de otro modo sería capturado por agentes privados”.

En tal sentido, la articulación de instrumentos de movilización de plusvalías urbanas, con otros instrumentos de generación de suelo urbano, de participación multiactoral y de producción social del hábitat⁴, constituyen un particular arreglo de política urbana en el caso de Patagones. Por ello interesa registrar esta experiencia.

3. PERFIL URBANO Y HABITACIONAL DE PATAGONES

Patagones es el partido más extenso (con 13.600 km²) y austral de la provincia de Buenos Aires, cuenta con una población de 30 mil habitantes (INDEC, 2010) distribuida en tres localidades urbanas primarias: Carmen de Patagones, Villalonga y Stroeder. La economía del distrito es principalmente agropecuaria, destacándose la ganadería en el monte del espinal modificado y las áreas de regadío agrícolas asociadas al uso del recurso hídrico del Río Colorado.

Carmen de Patagones es la ciudad principal de la red urbana municipal, y cuenta con aproximadamente 25 mil habitantes. Junto con Viedma (capital de la provincia de Río Negro) conforma un aglomerado urbano de 80 mil habitantes, considerado como un nodo subregional (PET, 2011). La comarca estuvo históricamente asociada al proceso de poblamiento del valle fértil del Río Negro y a la conexión marítima con Buenos Aires. A su vez, operó como enclave estratégico para el ejercicio de soberanía sobre la Patagonia Austral durante el proceso de constitución del Estado Nacional. Por ello la ciudad cuenta con un valioso patrimonio histórico y natural, y en el año 2003 fue declarada Poblado Histórico Nacional.

El alto grado de interdependencia funcional del aglomerado de Viedma-Patagones, en términos de la dinámica del mercado de trabajo y los flujos pendulares cotidianos, incide en la configuración de la demanda habitacional y del crecimiento urbano. Es por esto que algunas de las estrategias de planificación requieren de esfuerzos conjuntos de ambas ciudades que encuentran límites jurisdiccionales. Es importante destacar que el proyecto de traslado de la Capital Federal a Viedma, en la década de 1980, tiño la historia local de la planificación urbana y territorial. El traslado de la Capital quedó inconcluso, pero incidió

⁴ La noción de producción social del hábitat (PSH) refiere a las modalidades de autoproducción, individuales o colectivas organizadas, que privilegian el valor de uso de suelo de la tierra y la vivienda por sobre su valor de cambio, y son ejecutadas frecuentemente por sectores populares (Rodríguez *et al*, 2007). Según la Ley 14.449, se entiende por PSH a todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva. La PSH puede integrar uno o varios componentes y se vincula con la noción de vivienda y urbanización progresiva.

en procesos especulativos con huellas en la estructuración urbana que se observan hasta el día de hoy.

Pese a la escala de la ciudad y a la moderación del crecimiento demográfico, se evidencian situaciones de déficit urbano-habitacional. Según los datos de los últimos Censos disponibles (INDEC, 2001-2010), el partido de Patagones presenta un crecimiento demográfico moderado (7,8%), pero el crecimiento de los hogares (20,4%) más que duplicó el crecimiento de la población. El déficit habitacional acumulado al año 2010, alcanzaba al 19,7% de los hogares del distrito, en el orden de la media del interior de la provincia de Buenos Aires (19,0%). A nivel municipal, un 13,7% de hogares poseen tenencia irregular, mientras que la media provincial de los partidos del interior alcanza al 11,5% de los hogares, es decir, dos puntos por debajo del promedio de Patagones.

La radiografía que surge de las entrevistas y el contacto con actores locales dan cuenta de las restricciones habitacionales que alcanzan tanto a sectores populares como a sectores medios asalariados. Múltiples familias cuentan con recursos para afrontar la inversión progresiva en su vivienda, sin embargo no pueden acceder al suelo urbanizado por los altos valores y el escaso flujo de oferta accesible. Este escenario, junto con la incapacidad pública de regular el mercado de suelo, no hace más que reproducir el desarrollo de emprendimientos urbanísticos irregulares, empujando a los sectores más postergados a tomar tierras, con los consabidos costos sociales y urbanos de dicha tendencia.

4. LA POLÍTICA DE HÁBITAT A NIVEL MUNICIPAL

Frente a este diagnóstico, algunos funcionarios del municipio pusieron el problema de hábitat en agenda y propusieron avanzar en el diseño de una política de hábitat local. La primera decisión fue impulsar un **Área Municipal de Hábitat** (AMH) y la creación del **Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat** (CMVH), como espacio multiactoral de consulta y construcción de la política de hábitat. Al mismo tiempo, se institucionalizaron un conjunto de instrumentos relacionados entre sí y dependientes de la AMH, como son: el Registro de Demanda Habitacional, el Registro de Asentamientos Precarios, el Fondo de Desarrollo Urbanístico, el Banco de Tierra Municipal, y la Cuenta Especial de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat. La creación de estas áreas e instrumentos constituyen un reflejo del cambio de legislación provincial en materia de gestión urbana, y tienen un fuerte correlato con las prescripciones y expectativas de la implementación de la Ley 14.449 a nivel municipal.

Según el decreto municipal 497, la misión de la AMH es aportar a la construcción democrática de un hábitat digno⁵, a través de la articulación de acciones municipales y la asociación público/privada. Las principales funciones del Área son: asesorar al Departamento Ejecutivo sobre la mejor vinculación posible entre los recursos disponibles y las acciones necesarias; proponer sistemas de trabajo colectivo para la elaboración Programas, Proyectos y acciones integradoras; definir un mapa de actores sociales afectados y/o interesados en participar en la formas de urbanización planteada, proponer mecanismos, acciones e instrumentos para la asociación público/privada; relevar y gestionar recursos en organismos supramunicipales.

Como parte de la materialización de las iniciativas de la AHM, se desarrolló el **Programa ‘Un Lote, Una Vivienda’ (ULUV)** y el **Proyecto ‘Loteo Sosa’ (LS)**. A través de estos dispositivos, el municipio decidió avanzar en una política municipal de producción de suelo urbano asequible, reconociendo que el problema del hábitat ya no sólo involucra a la vivienda sino que también el acceso al suelo urbano. Otros rasgos de la política que comenzó a delinearse desde el AHM fueron el diálogo multisectorial, la apuesta por la gestión urbana público-privada y el reconocimiento de las formas de producción social del hábitat.

Esta política de hábitat local surgió en la intersección de un cambio de gobierno (2015-2016) y en el contexto de la formación de un gobierno de coalición (2015-2019 Cambiemos) de base política heterogénea. Este aspecto no es menor, dado que explica en parte las visiones encontradas que generó el diseño de la política de hábitat dentro de la gestión municipal. También, habla de las marchas y contramarchas en el proceso de gestión del desarrollo urbano aquí analizado. Una segunda clave de análisis para comprender la orientación y potencia que adquirió la política de hábitat local se vincula con la visión y la capacidad político-técnica del referente del AHM.

⁵ Entendiendo por Hábitat Digno: la producción de suelo urbanizable accesible para el conjunto de sociedad, de forma ambientalmente sustentable y que brinde a sus futuros habitantes una integración plena a la vida urbana; la armonización de sus distintos usos, para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas; la disponibilidad oportuna de soluciones habitacionales a la medida de quienes las demanden; la dotación de infraestructuras y equipamientos, con acceso igualitario a los servicios que éstos prestan; la promoción de procesos de organización social de base que, a través del fortalecimiento de la identidad barrial y comunitaria, garantice el usufructo de un hábitat culturalmente rico y diversificado. (Decreto municipal 497/16).

5. LA APUESTA DE UN *OUTSIDER*, VISIONES Y TENSIONES

Dilucidar y entender el rol del responsable del AMH para llevar a cabo el proceso de transformación de la política de hábitat municipal fue fundamental. Arquitecto de profesión, con trayectoria en la temática que se remonta a su militancia en la década del setenta, y un amplio derrotero en la comarca de Patagones-Viedma que se inició con el proyecto de trasladar la Capital Federal. Luego de trabajar en diversas áreas del gobierno nacional, retomó las cuestiones municipales a inicios de la década del año 2000. Sus vínculos políticos y laborales a nivel municipal se remontan a la gestión municipal anterior, pero fue ratificado por el gobierno que asumió en diciembre de 2015. Esta figura fue clave para comprender la orientación de la política de hábitat, como punto de cohesión y articulación entre las diferentes políticas municipales (infraestructura, vivienda, cultura, desarrollo social, etc.).

A pesar de la novedad del AMH y la articulación con las distintas voces que convergen en el CMVH, los procesos y las políticas que se gestaron desde allí no siempre tuvieron ‘luz verde’ dentro de los estamentos municipales. A partir de las entrevistas, se registraron un conjunto de tensiones intra-municipales respecto a: la apertura del municipio a dialogar con las organizaciones del CMVH sobre la política de hábitat municipal, las prioridades de asignación de recursos municipales, las visiones que guían la orientación de la política urbana, el nivel de involucramiento municipal en el desarrollo urbano, el impacto potencial de avanzar en una política de urbanización social planificada, entre otros aspectos.

Las marchas y contra marchas del Programa ULUV y, su principal Proyecto Urbano, el Loteo Sosa (LS), puso en tensión la cuestión de quién controlaba políticamente esa operación urbana dentro del entramado municipal y, al mismo tiempo, permitió identificar en la figura de determinados actores municipales, o áreas de gobierno, la colisión de dos paradigmas de gestión urbana: una de corte reglamentarista y conservadora, que subordinaba la iniciativa municipal a la espera de recursos integubernamentales; y otra más proactiva y ‘arriesgada’, que buscaba diseñar una política basada en el reconocimiento de la complejidad del hábitat popular, confiando en la capacidad pública municipal de liderar un proyecto de urbanización integral financiado a partir de la comercialización del propio desarrollo urbanístico.

Aunque los desencuentros de estas visiones no se resolvieron plenamente, el proceso desplegado en cuatro años de gestión (2016-2019) dio lugar a una preminencia progresiva

de la segunda posición. Ello permitió la consolidación del Programa ULUV, e incluso la posible ‘exportación’ del Programa a otras localidades del municipio.

6. RASGOS DEL PROGRAMA ‘UN LOTE UNA VIVIENDA’

El Programa ULUV se caracteriza por generar suelo urbano asequible, es decir, por debajo de los precios de mercado. Sus destinatarios son familias o personas no propietarias de otros inmuebles. Al mismo tiempo, el Programa prevé generar un acompañamiento técnico-constructivo para quienes demandan ayuda al municipio para avanzar en la construcción. En este sentido, se proyecta trabajar en el plano asociativo, social, técnico y financiero para que las familias puedan llegar a edificar sus viviendas.

Cuadro 1. Características del Programa ULUV. Municipalidad de Patagones.

Destino prioritario del suelo	Vivienda única y permanente + 10% superficie asignable proyecto socioeconómicos y/o comunitarios.
Perfil de adjudicatarios	No poseer propiedad inmobiliaria, ni ser adjudicatario de un plan de loteo o viviendas.
Evaluación de proyectos	Presentación de proyectos de construcción, tiempos estimados de construcción, estructura de costos, recursos para afrontarlos.
Apoyo municipal a la autoconstrucción	Apoyo municipal (capacitación, organización cooperativa, asistencia técnica, provisión de materiales y/o herramientas) condicionado al análisis de necesidad, recursos y capacidades.
Gestión extra-local de soluciones habitacionales	Gestión municipal de planes de vivienda en jurisdicciones superiores para quienes no cuentan con ninguna posibilidad de financiación de la construcción ni de autoconstrucción.
Comercialización de lote	Transferencia a título oneroso a valor razonable no especulativo, con diferentes modalidades de pago según capacidad económica.
Circulación de títulos imperfecto	El Loteo se considera bien municipal con destino social inalterable frente a las contingencias de compra venta de tenencia precaria, boleto, permiso de ocupación, etc.
Escrituración	Escrituración al finalizar el pago del lote y con interdicción de venta por 5 años.
Destino renta captada	Recursos económicos y/o inmuebles generados deberán tener como destino exclusivo la producción social de soluciones habitacionales.
Control y seguimiento	El Concejo Deliberantes y el Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat supervisan las acciones del Ejecutivo y controlan los convenios.

Fuente: Elaboración propia

Algunos de los criterios primarios del Programa, desde la concepción de esta política, fueron: la estricta segmentación de la oferta pública del suelo producido por el Municipio,

para lo cual se estableció que tenga como destino prioritario y predominante la construcción de vivienda única y permanente. Además, se instituyó que los adultos convivientes no posean propiedad inmobiliaria alguna, ni hayan sido adjudicatarios de un plan de lotes o vivienda; se definió que los lotes son bienes municipales con un destino social inalterable hasta tanto se consolide el título perfecto; y se establece la interdicción de venta por 5 años luego de la escrituración del terreno.

Un segundo eje rector del diseño de la política fue la concepción de la sustentabilidad financiera en base a la capitalización de la renta del suelo generada por la propia operación de desarrollo urbano municipal. En este plano, se concibe que el suelo producido se transfiere a título oneroso a los adjudicatarios a un valor racional no especulativo, pero se contempla el incremento rentístico en términos de la cualificación del suelo producido por el municipio. A su vez, se contempló que los recursos económicos generados por esta política tengan como destino específico ampliar el alcance de la misma, previendo mecanismos de control y seguimiento cruzados a nivel político y social.

Un tercer eje fue el reconocimiento de la complejidad de las lógicas de urbanización popular, la mixtura social y la consolidación comunitaria. En este sentido, el diseño de la política de hábitat municipal establece distintas modalidades de pago según el nivel socio-económico de los adjudicatarios, se consideran esquemas de subsidio pero también de actualización ajustada por el aumento del salario; se prevé que para garantizar el proceso de consolidación barrial los aspirantes presenten los proyectos de obras (plano, tiempo de ejecución, costos, recursos disponibles); además, se planeó un programa de apoyo municipal a la autoconstrucción (mediante capacitación, asistencia técnicas, provisión de herramientas y materiales, organización cooperativa, entre otras).

7. ‘LOTEO SOSA’, UNA URBANIZACIÓN SOCIAL PLANIFICADA

La implementación del Programa ULUV anticipó su concreción a través de la promoción de distintos proyectos u operaciones urbanas. Hasta el momento, el ‘Loteo Sosa’ (LS) es el único desarrollo urbanístico que comenzó a materializarse en el territorio. Desde el AHM se denomina al proyecto como un “Desarrollo Urbano y Comunitario”. En el marco de la Ley 14.449, este desarrollo también puede ser clasificado como una *urbanización social planificada*, en tanto busca generar alternativas de urbanización de carácter preventivo para evitar las políticas curativas (o regularización urbano-dominial) de villas y asentamientos. De hecho, la operación del ‘LS’ fue concebida como una política de

generación de suelo urbano en respuesta a los intentos de tomas de tierra. La visión municipal fue pensar en un proceso de urbanización progresiva, pero partiendo de estándares de cobertura de infraestructura básica.⁶

El origen de las 68 has. donde se asienta el LS respondió más al aprovechamiento de una coyuntura legal-dominial que a una política sistemática de adquisición de tierra planificada municipalmente. En otras palabras, el lugar donde se concibió desarrollar esta urbanización social planificada fue donde existía tierra disponible. El interés municipal por urbanizar esta porción de tierra baldía surge a partir de una toma de tierras de pequeña escala en la zona (30 familias). Luego de estos hechos, el municipio comenzó a rastrear el origen, identificando que la posesión se encontraba en manos de "Don Sosa", quién buscaba acreditar derechos posesorios a su favor sobre una superficie de tierra mayor a la posesión efectiva.

Figura 1. Implantación del 'Loteo Sosa'



Fuente: Google Earth ©

A partir de una serie de negociaciones que la (actual) titular del Área de Recaudación Municipal estableció con el poseedor, la tierra paso a ser parte del dominio municipal. Es decir, la interposición de acciones municipales para realizar una prescripción administrativa sobre la misma tierra generó la apertura de un proceso de negociación entre el particular y el municipio. El resultado de dicha acción fue la firma de un convenio, en el que el municipio le reconoce al particular parte de esos derechos posesorios, prescribiendo la tierra a favor del municipio.

⁶ La ley 14.449 señala que las "urbanizaciones sociales planificadas, deben asegurarse las medidas necesarias para la inmediata ocupación del barrio por parte de los beneficiarios seleccionados y el inicio de la construcción de las unidades habitacionales una vez que se hayan concluido las obras de urbanización" (Inciso B, Artículo 20, Ley 14.449). En este caso, la urbanización fue promovida por el Municipio con un horizonte de consolidación barrial basado en un esquema de esfuerzo propio y la ayuda mutua. El caso parece vislumbrar una política de producción social de hábitat asistida municipalmente, donde habría modalidades de autogestión individual o colectiva en algunos de los componentes del espacio habitacional. Pero por el momento respondiendo más a un modelo *top-down* que *bottom up*.

Aunque el destino previsto por parte de la AHM era proyectar una "urbanización social planificada" o un "desarrollo urbano comunitario", se evaluaron distintas opciones, y la consolidación del destino final no estuvo exento de disputas intra-municipales. En definitiva, las 68 has. se afectaron al régimen de subdivisión del Programa de Lotes con Servicios de la Ley 14.449 (PLS-LAJH), es decir, triunfó la idea de desarrollar una ampliación urbana y un loteo social para facilitar el acceso al suelo urbano. El municipio asumió el rol de desarrollador urbano municipal y se comprometió ante la provincia de Buenos Aires para iniciar las obras de infraestructura en un plazo de 24 meses. Frente a un registro de demanda efectiva de 1200 requerimientos habitacionales, se configuró la posibilidad de desarrollar un loteo municipal de 1685 lotes con una superficie promedio de 250 m². Aunque una parte de los lotes los absorberá el poseedor original (por haber cedido sus derechos posesorios), se destaca que esos lotes también tienen como destino a los beneficiarios del ULUV y que el municipio reguló por convenio los precios a los que el particular puede comercializar dichos terrenos.

Desde el AMH se rescata el papel que tienen "los municipales" para regular el uso del suelo y como ese poder normativo puede transformarse en esquemas de gestión asociada para "generar ciudad". La decisión municipal de afectar la tierra del LS al régimen de subdivisión del PLS-LAJH, le permitió al municipio decidir como movilizar la plusvalía que se generó producto de la aprobación de la ampliación urbana. Una parte de dichas expectativas de valorización se tradujo en la decisión del poseedor de ceder la tierra al municipio. Otra parte de la valorización, aquella que surja de la venta de los lotes municipales, se destinará al desarrollo de una política de asistencia a la autocostrucción en el mismo loteo. Al mismo tiempo, la nueva legislación urbanística provincial le permitió al municipio contar con el plano de subdivisión aprobado sin la infraestructura y de esa manera poder dar inicio a la pre-venta de los lotes, para así financiar las obras comprometidas con la provincia.

La lectura de esta operatoria urbana muestra, respecto al tratamiento del factor tierra, una gestión 'inteligente' en términos de la captura de la valorización inmobiliaria generada por la propia acción pública. A su vez, se valora la capacidad del sector público de regular los precios a partir de controlar a futuro una parte significativa del flujo de oferta de suelo urbanizado. Como contracara de este proceso, podemos decir que las condiciones de emplazamiento de esta urbanización social planificada (ver figura 1) no fueron las ideales, ya que no se articuló con una estrategia de completamiento del tejido urbano existente.

Más bien, la localización estuvo condicionada por la tierra disponible, aspecto que evidencia la necesidad de activar otro tipo de políticas para la movilización de suelo.

La provisión de infraestructura constituye uno de los puntos críticos de la operatoria. Cuando comenzó el proyecto del loteo, la Secretaría de Obras Públicas había comprometido recursos (del "Fondo Sojero") para financiar las obras, pero que luego terminaron teniendo otro destino. Al mismo tiempo, durante buena parte del proceso, se observó una rigidez manifiesta al hecho de preadjudicar los lotes con un plano de subdivisión aprobado por el PLS-LAJH, como parte de una estrategia que buscaba apalancar (mediante la pre-venta de los lotes) la infraestructura. El hecho de salir de los esquemas financieros clásicos de obra pública y concebir al financiamiento de una operación en donde el municipio asume el rol de promotor urbano, sin duda, fue un camino 'sinuoso'.

Las distintas posturas al interior del aparato burocrático, propias de la cristalización de ciertas visiones, incidieron en realentizar la operatoria. La entidad municipal encargada de la infraestructura se yuxtapuso de modo ambiguo y conflictivo con la entidad encargada de la gestión urbana-habitacional y social del proyecto. Detrás del cronograma de obra e inversión, lo que hay en juego es el flujo financiero de la operación urbana, y con ello, la garantía del destino específico de los recursos. Esto representa en buena medida el control político del proceso.

De allí que los desencuentros entre la mirada estratégica e integral de una política de hábitat basada en la movilización de plusvalías, colisionaron con los poseedores de la verdad técnica-institucional o, dicho de otro modo, con quienes manejan procedimientos de licitación, costos, proyectos técnicos, relaciones empresariales, etc. En este sentido, el estudio de la implementación permite vislumbrar el hecho de que las competencias funcionales se cruzan con los condicionamientos materiales y la dimensión de 'lo político' en la política pública.

A pesar del conflicto entre paradigmas de política urbana y el trasfondo de las diferencias políticas, la expectativa social que generó la política de hábitat municipal y la presión electoral, terminaron por ordenar al proceso e impusieron la necesidad municipal de tomar un compromiso financiero (con el Banco Provincia) y, en paralelo, permitieron fondear la operación con el aporte de los adjudicatarios (pre-venta).

La etapabilidad de las obras permite materializar la urbanización y da vida a la dinámica barrial. Sin embargo, esto se entrecruza con el desafío de alcanzar niveles de mixtura social en el barrio, es decir, conjugar a aquellos sectores con capacidad constructiva (en tanto disponen de ciertos recursos para edificar), con otros más ‘necesitados’ que requieren mayor acompañamiento y subsidio estatal. Nuevamente, al momento de procesar estos desafíos, surgen posiciones antagónicas en el campo de la política urbana municipal. Por un lado, están aquellos que buscan bloquear toda posibilidad de que este proyecto municipal sea asociado a una imagen de precariedad urbana. Por otro lado, están aquellos que tienen una concepción de urbanización progresiva en la que el proceso del habitar puede desplegarse de modo concurrente con formas de autoconstrucción coordinadas municipalmente.

En este punto, interesa destacar que como es un proceso en curso, la dimensión constructiva y el proyecto de desarrollo barrial tuvo un tratamiento más reciente en la esfera municipal. Por este motivo, las certezas que tenemos son menores y la materialización de la política más exigua. No obstante, en términos generales, la concepción del AMH es asegurar y garantizar la construcción del barrio en lo inmediato, para ello al momento de registrar a la demanda de lotes distinguió dos grandes grupos: A) personas o grupos familiares que puedan construir la vivienda sobre el terreno y deben presentar un proyecto constructivo⁷ y B) personas o familias que deseen acceder al terreno pero que no cuentan con los medios para construir la vivienda⁸.

Cabe destacar que el interés por generar un proyecto de desarrollo barrial reside en la capacidad de construir comunidad, es decir, se considera al hábitat como un problema que atraviesa a la sociedad en su conjunto. Para ello se busca no tratar a esta urbanización planificada como un barrio de vivienda social ‘típico’. El horizonte es edificar comunidades, un barrio inclusivo y mixto, que atraviese "al pequeño productor, al joven profesional, al comerciante..." a todos los sectores que "no están en condiciones de pagar \$1.000.000 un lote y encima otro \$1.000.000 más para construir un casa".

⁷ En esta modalidad, el Municipio provee un plano tipo y un cómputo de materiales. El adjudicatario presenta una carpeta técnica donde especifique qué va a construir, cuánto sale y cómo va a abonarlo. En caso que el adjudicatario no tenga el dinero en su poder, pero el mismo provenga de un préstamo bancario o particular de algún familiar, deberá presentar las constancias que certifiquen que se hará acreedor de ese dinero. Puede ser a través de una declaración jurada de la donación de los bienes, de la certificación del crédito o venta de algún vehículo.

⁸ El Municipio realiza una encuesta social, analiza los casos y articula para poder proveer de la vivienda a los interesados a través de diferentes posibles programas.

En consonancia con esta visión del hábitat, el AMH articula la oferta del loteo municipal con la demanda de las organizaciones del CMVH. La participación y el protagonismo de las organizaciones sociales en este ámbito no estuvo ni está exenta de contradicciones. No obstante, se destaca la apuesta a mantener ese espacio de articulación multiactoral heterogéneo y que el mismo se traduzca en la composición del desarrollo barrial previsto.

En términos constructivos, se encuentra en agenda instalar un centro de producción social de bloqueras, cercos y Sistema Beno, que es un sistema constructivo que se conforma con placas prefabricadas de bovedilla armada que incluyen la instalación eléctrica, muro y estructura de hormigón armado. Ello surgió de la vinculación institucional con el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE-Córdoba). También, el municipio firmó un convenio con la Jefatura Distrital de Educación para consolidar espacios de formación para la autoconstrucción.

8. BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE GESTION ANALIZADA

A modo de cierre, cabe desatacar que la experiencia de gestión urbana y habitacional documentada en la ciudad de Carmen de Patagones resulta poco frecuente en la gran mayoría de los municipios bonaerenses. La configuración de la política municipal de hábitat en base a una matriz multiactoral diversa, la adquisición pública de tierra sin costo para el municipio, un gobierno local que asume el rol de promotor inmobiliario para movilizar plusvalías urbanas con destino social, la posibilidad de generar suelo urbano por debajo de los precios de mercado, el desarrollo de una urbanización pública con una escala equivalente al déficit habitacional municipal, la creación de un segmento de mercado de suelo regulado y su articulación con una política de producción social de hábitat son algunos de los elementos distintivos que definen la política pública urbana aquí analizada.

Como todo proceso social, el caso registra múltiples contradicciones y dificultades. En este sentido, se destacan la inestabilidad en la relación entre el municipio y el espacio multiactoral donde se dialoga esta política de hábitat, las restricciones presupuestarias y de los recursos disponibles en el gobierno local, las tensiones burocráticas en la relación entre la provincia y el municipio en términos del procesamiento de los criterios urbanísticos burocráticos, y las diferencias respecto a las visiones (dentro y fuera de la esfera estatal) sobre cómo llevar adelante la política urbana, son algunos de los tantos obstáculos que podrían listarse. No obstante, interesa plantear algunas reflexiones mayores que explican

en parte los problemas observados en el caso y, al mismo tiempo, constituyen desafíos para configurar políticas urbanas más inclusivas y sostenibles.

En primer lugar, la importancia de desarrollar capacidades político-técnicas para generar encuadres de gestión urbana basados en la función social de la propiedad y en el derecho de las mayorías urbanas al acceso a la tierra, la vivienda y la ciudad. Desde una perspectiva del Estado en movimiento, los recursos que movilizan los actores, sus capacidades y estrategias son cruciales para comprender el curso de la acción pública. Por lo tanto, la generación de capacidades estatales locales en la gestión territorial y en la regulación urbanística-ambiental desde una perspectiva de delimitación del uso, goce y disfrute de la propiedad inmueble se vuelve un aspecto crucial.

En segundo término, el caso también nos informa acerca de la relevancia de reconocer las particularidades de la dinámica de la urbanización popular, para situarla en el centro de la escena de la intervención pública y así pensar políticas más integrales e inclusivas desde estas coordenadas. El "realismo que emerge de territorio" se opone a los esquemas de planificación burocrática, pudiendo operar como punto de partida de nuevas formas de gestión. Tercero, la innovación de la política urbana requiere incorporar nuevos actores a/en la gestión ya que como se observó, aún en escenarios de participación restringida, eso contribuye a contrabalancear la toma de decisiones o abrir lógicas sectoriales o corporativas. Cuarto, la instrumentación de mecanismos de captación de valorización inmobiliaria ajena al esfuerzo de los propietarios, contribuye al financiamiento del desarrollo urbano y para los gobiernos locales ello representa una serie de recursos propios genuinos que permiten ganar autonomía respecto a la dependencia de transferencias intergubernamentales. Estos y otros desafíos constituyen parte de la nueva agenda urbana, que trascienden a los alcances del caso analizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baer, L. (2011) El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. *Tesis de Doctorado* FFyL-UBA, Buenos Aires.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009) Conceptualizando la gestión social. Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Org.). *Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros y UNGS.

- Cuenya, B. -coordinadora- (2009) *Recuperación de plusvalías urbanas*. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos. Lincoln Institute of Land Policy (LILP) y Municipalidad de Rosario.
- Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014) La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.
- INDEC (2001) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*
- INDEC (2010) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*
- Isuani, F. (2012) Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Revista DAAPGE*, n.º 19, pp. 51-74.
- Jaramillo, S. (2009) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2da ed.), Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- LeRoy, A. (ed.) (2005) Declaration of Buenos Aires. *Land Lines*. January 2005 vol. 17, no. 1. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/declaracion-buenos-aires>
- Ley 14.449/12 *Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperada de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*. ISBN 978-987-1797-08-0
Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/PETII-LibroI.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documentos G.E. CLACSO N° 4*. Buenos Aires: CEDES.
- Pérez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, Puebla, México.
- Repetto, F. (2008) El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. M. Chiara y M. Di Virgilio (Eds.) *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

- Rodríguez M. C. y Di Virgilio M. (2011) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Editorial Prometeo. Buenos Aires. 2011.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Gauthier, F. Á. O., Mendoza, M., y Morales, B. (2007) Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documentos de Trabajo. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales*, 49, 1–92.
- Smolka M. y Furtado F. (ed.) (2001) *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Eure Libros. I.S.B.N.: 956-14-0620-9
- Smolka, M. (2013) *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Thoenig, J.C. (1997) Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 19-37.
- Thoenig, J.C. (2004) Politiquedpublique en L. Boussaguet, S. Jacquoty y P. Ravient (Dirs) *Dictionnaire des politiquespubliques*, París, Presses de Sciences Po, pp. 326-333.
- Torres, P (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.

GLOSARIO

AMH: Área Municipal de Hábitat

CMVH: Consejo Municipal de Vivienda y Hábitat

LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat

LS: Operatoria ‘Loteo Sosa’

ULUV: Programa Municipal ‘Un Lote, Una Vivienda’