

**POLITICAS DE ACCESO AL SUELO.
ANALISIS DEL PLAN NACIONAL DE SUELO URBANO ARGENTINA**
Cintia Barenboim¹

Introducción

La tierra urbana, soporte y materia prima del desarrollo urbano, no se produce a voluntad, su oferta era y es muy particular y se comporta como un bien escaso. Esta característica motiva el accionar de diferentes actores que responden cada uno a sus racionalidades e intereses, buscando maximizar sus beneficios (Jaramillo, 1994). El capital hasta cierto punto manipula y controla la oferta y la demanda de inmuebles en la ciudad (Harvey, 2012).

Durante las últimas décadas, la vivienda lejos de tener un fin social tuvo un fin netamente financiero en Argentina. Las unidades se utilizaban como inversión o resguardo de capital, orientada a los sectores sociales con capacidad de pago. La resultante fue la producción, en la mayoría de los casos, de edificaciones sin ningún tipo de planificación.

Esto tuvo un impacto negativo en la configuración de las ciudades, generando fuertes desequilibrios socioespaciales, donde se evidencian fragmentos urbanos aislados, con desigual acceso a las infraestructuras, servicios y equipamientos.

El Estado no fue ajeno, teniendo gran responsabilidad dado que *de ningún modo, regula el mercado de suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda* (Barenboim, 2017). Aún en situaciones que se accedió al financiamiento para la vivienda, a través de un crédito y/o un programa (Pro.Cre.Ar., UVA, APP, etc.), resultaba muy costoso conseguir un lote en suelo urbanizado dentro de la ciudad.

Dicha demanda ocasionaba un alza en los precios del mercado siendo el cuello de botella el acceso al suelo urbano, y estimulaba prácticas de especulación.

De modo que una política habitacional virtuosa requiere de una gestión adecuada del suelo, constituyendo la materia prima sin la cual es imposible pensar políticas urbanas de promoción de vivienda y hábitat.

En este sentido, resulta necesario avanzar en niveles de regulación del mercado e instrumentos para producir suelo urbanizado, con infraestructuras, equipamientos, localización adecuada y accesibilidad a todos. El Estado debe retornar a la planificación territorial, urbana y habitacional como función central brindando respuesta a las necesidades de la ciudad y de los distintos sectores de la población.

A nivel normativo, en nuestro país no existía de forma explícita una política integral de acceso al suelo urbano, sino que la misma quedaba implícita en las políticas habitacionales y/o en las políticas de ordenamiento territorial.

De las 24 jurisdicciones (23 provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) hay solo 4 con una legislación territorial: ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires,

¹ Doctora en Geografía, Magister en Planificación en Planificación Urbana– Regional, Arquitecta, Investigadora del CONICET y Profesora de las Facultades de Arquitectura y de Derecho y Ciencias Políticas de la UAI, Sede Rosario.

Mendoza y Jujuy. Además, la división administrativa federal del país establece que son los municipios y las provincias quienes tienen la responsabilidad inmediata sobre la gestión en esta materia (Barenboim, 2021).

En este contexto, se sanciona la Resolución Nacional 19/20 del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, vinculando la política de suelo con la de desarrollo territorial y habitacional, unificando al mismo tiempo criterios en los distintos niveles del Estado.

Así, el plan provee de un marco básico, con objetivos y líneas de acción común, para se que revierta la producción de desequilibrios territoriales generados en los últimos años.

El documento propone la generación de suelo urbanizado producido o promovido por el Estado para localizar vivienda, evitando la especulación inmobiliaria y movilizando el suelo ocioso. Además, mejora las capacidades públicas para la demanda de suelo urbano de diferentes usos, vinculando la política de suelo al desarrollo territorial.

En suma el presente trabajo intenta describir la política del PNASU y analizar al alcance particular del Programa Nacional de Producción de Suelo (objetivos, líneas, beneficiarios, proyectos). La investigación se centra principalmente en un abordaje analítico, a partir del análisis de contenido de documentos escritos y gráficos.

Cabe destacar que la ponencia es parte del proyecto de investigación *Políticas de acceso al suelo. Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano Argentina*, dirigido por su autora y radicado en CAEAU. Asimismo, la directora es miembro del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, lo que le permite conocer y actualizarse permanentemente sobre la temática.

Características del Plan Nacional de Suelo Urbano

A principios del año 2020 se sancionó la Resolución 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

El documento tiene como objetivo la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el propio Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda, a construirse y/o a promoverse en forma pública. Entiende que para una adecuada gestión la generación de suelo urbano producido por el Estado es fundamental y la base de posteriores soluciones habitacionales (Barenboim, 2021).

La implementación desalienta las prácticas especulativas, ampliando la accesibilidad de las familias a suelo urbano, mejorando las capacidades de la política de hábitat y anticipándose a las necesidades en cuanto a construcción de viviendas. Además, se complementa con otros instrumentos de financiamiento para la vivienda, como ser el Programa Nacional de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar), generando desarrollos urbanísticos y habitacionales. También impulsa acuerdos entre el Estado y propietarios de suelo para obtener lotes de calidad, a través de convenios urbanísticos.

El PNASU se divide en cuatro líneas de acción: 2 programas (Producción de Suelo y Capacitación y *Asistencia Técnica Política de Suelo*) y 2 espacios de trabajo (*Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo* y *Observatorio Nacional de Acceso al Suelo*), explicadas en la Tabla 1:

Programa Nacional de Producción de Suelo	Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo	Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo	Observatorio Nacional de Acceso al Suelo
Genera lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promueve la creación de bancos de tierra (incorporación de inmuebles al patrimonio municipal o provincial). Cada 100 lotes producidos se genera 40 empleos directos durante 1 año, además del empleo que se genera finalizadas las obras de loteo, dinamizando las economías regionales.	Mejora las capacidades de los gobiernos locales y provinciales, destinado a funcionarios y técnicos en políticas de suelo y de hábitat. Contempla la asistencia técnica para diseñar y aplicar instrumentos de gestión de suelo para que sean realmente eficaces.	Ámbito participativo de debate compuesto por sector público, organizaciones gremiales, universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales y cámaras inmobiliarias y de la construcción. Ejes temáticos serán los marcos legales para la ejecución de políticas de suelo, programas de financiamiento estatal de urbanizaciones, aspectos tributarios y fiscales y asistencia técnica y capacitación.	Crea el Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo. Los dos instrumentos aportan datos acerca de la situación de acceso al suelo en todo el territorio, insumo fundamental para el diseño, la ejecución, la evaluación y monitoreo de las políticas y programas implementados.

Tabla 1. Líneas de acción PNASU

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b.

Los destinatarios de los diferentes programas y líneas de acción son los municipios y provincias de todo el país. Aquellos ejecutivos locales y provinciales que quieran acceder a los mismos, como ser el financiamiento para la construcción de lotes con servicios o los programas de capacitación técnica, pueden adherirse al Plan Nacional de Suelo Urbano a través de la firma de convenios marco.

Convenios de adhesión en el país

Hasta el momento, las provincias del país y las principales ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Santa Fe, Resistencia, Formosa, La Rioja, Mendoza, La Pampa y Tierra del Fuego, entre otras, han firmado convenios de adhesión al PNASU. Particularmente, es interesante analizar el convenio con la Municipalidad de Rosario por la trayectoria de la ciudad en materia de políticas urbanas.

El 21 de Mayo del 2020 en la ciudad se firma la adhesión al plan a través de un convenio establecido en el Expediente 255078-P-2020. El documento encomienda al Departamento Ejecutivo a coordinar acciones y suscribir los convenios necesarios con la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo para (1) Incorporación de inmuebles al patrimonio municipal que sirva para regularizar y constituir reservas de tierras públicas y (2) Producción de suelo urbanizado para ampliar la accesibilidad de las familias postergadas al suelo urbano, al hábitat digno y a la ciudad.

También exige que el Ejecutivo integre la *Mesa intersectorial en Políticas de Suelo*, convocando además a participar a las organizaciones sociales y de la sociedad civil, que trabajan por el derecho a la vivienda, y a la Comisión de Planeamiento y Urbanismo del Concejo Municipal a los fines de aunar esfuerzos e iniciativas para el desarrollo de políticas urbanas locales integradas, permitiendo un crecimiento adecuado de las áreas urbanas y la protección de los cordones periurbanos (Concejo Municipal, 2020).

Desarrollo del Programa Nacional de Producción de Suelo

El *Programa Nacional de Producción de Suelo* (PNAPS) tiene como objetivo general el financiamiento y el apoyo para la producción de lotes urbanizados que cuenten con la infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, asequibles a las diferentes capacidades de pago y aptos para programas habitacionales.

Impulsa también la promoción y la creación de bancos de tierras, que sirva para regularizar, constituir reservas de tierras públicas y lograr un aprovechamiento integral de las mismas.

Los objetivos particulares, según el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020a), se vinculan con (1) Ampliar la oferta de suelo urbanizado, favoreciendo el acceso de los grupos sociales que no pueden acceder a través de la oferta existente en cada localidad, (2) Apoyar a los gobiernos provinciales y locales en el incremento de la oferta de suelo con infraestructura donde desarrollar luego proyectos habitacionales, (3) Mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos, (4) Lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa y (5) Vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles.

El financiamiento está destinado a los organismos provinciales o municipales responsables de la ejecución de proyectos urbanísticos y habitacionales, organismos e instituciones públicas financieras provinciales y/o municipales, fondos fiduciarios o entes del sector público provincial y municipal.

El suelo siempre es de propiedad pública, de la provincia o de las localidades, no se transfiere la propiedad al Estado Nacional. El público destinatario son personas mayores de edad o familias argentinas, de sectores medios y bajos, que necesiten adquirir un terreno para vivienda, no pudiendo ser propietarios de otra vivienda o lote.²

² La prioridad es mejorar la accesibilidad de la población al suelo urbano, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, a fin de fomentar el arraigo. Se utiliza

Los proyectos deberán estar localizados preferentemente en suelo urbanizado o en suelo urbanizable (acompañados de un proyecto o plan de expansión urbana del sector en concordancia con el Plan Urbano, el Código Urbano o las Estrategias de Planeamiento local).

La intención es promover áreas de intervención, atendiendo a los procesos de crecimiento y completamiento del tejido urbano existente. El programa cuenta con dos líneas (1) Lotes con servicios: orientada a la generación de lotes con infraestructuras y mobiliario urbano, cumpliendo con las exigencias mínimas del Programa y de las normas urbanísticas vigentes y (2) Compra de terrenos: incluye la adquisición de suelo, cuando no lo posee el organismo público, evaluado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación.³

El gobierno nacional y el gobierno provincial, municipal u otros entes trabajan conjuntamente materializado en un *convenio específico*. El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat transfiere los fondos presupuestarios a Provincias, Municipios y/u otros entes, poseedoras del suelo y encargadas de las obras de urbanización. Una vez que comienza la obra, la misma debe certificarse todos los meses respetando el plan de trabajo y las particularidades previstas en el convenio.

Los Entes Ejecutores son los encargados de implementar y gestionar el sistema de recupero de cuotas. Los fondos recuperados deberán destinarse a la adquisición de tierra, financiamiento de infraestructura y/o programas habitacionales, a partir de la creación de un fondo con destino específico (Barenboim, 2021).

En recapitulación, el programa establece que los proyectos a ser financiados comprenderán un ciclo de tres fases: a) Fase de evaluación y aprobación de los proyectos, b) Fase de ejecución, seguimiento y control y c) Fase de Cierre.

Primeros proyectos en marcha en el país

A principios del año 2021, se realizaron 28 convenios específicos del PNAPS, alcanzando 5801 lotes urbanizados y una inversión pública de \$2311686.850, en 10 provincias de Argentina. La imagen 1 visualiza las ciudades donde se ubican los proyectos, evidenciando claramente que la mayoría se concentran en las provincias de la franja central del país (Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires) y en menor medida al sur (Tierra del Fuego) y al norte (Chaco, Formosa, la Rioja). Específicamente, la provincia de Buenos Aires es la que posee la mayor cantidad de proyectos, contando con un total de 17 localidades adheridas.

Figura 1. Ubicación de los proyectos con convenios específicos en el país

para ello indicadores asociados al déficit habitacional, la demanda de suelo urbano y los niveles de desocupación de cada localidad.

³ Ambos comprenden: accesibilidad vial y peatonal, desagües pluviales, agua corriente, desagües cloacales, energía eléctrica, alumbrado público, gas natural, forestación urbana, señalización urbana y paradores de transporte público.



Imagen 1. Ubicación de los proyectos con convenios específicos en el país
 Fuente: elaboración propia, 2021.

A continuación, se detallan en la Tabla 2 los proyectos con convenios específicos PNAPS, los municipios, el nombre de los emprendimientos, la cantidad de lotes , la superficie total y la inversión de Nación.

Tabla 2. Proyectos con convenios específicos PNAPS

Nº	PROVINCIA	MUNICIPIO	HAB.	NOMBRE PREDIO	LOTES	SUP. m ²	INVERSION \$
1	Buenos Aires	Carmen de Patagones	30.207	Predio 213 Etapa III	213	89.810	85367730
2		Salto	32.653	Predio 277 lotes ExCriave	275	166.676	62371963
3		Coronel Pringles	22.933	Predio 100 lotes	100	35.880	29558396
4		Bolívar	34.190	Predio 154 lotes	154	83.393	73817794
5		Benito Juárez	20.239	Predio 62 lotes	62	24.311	16572180
6		25 de Mayo	35.842	Predio 46 lotes	46	21.817	19037431
7		Exaltación de la Cruz	29.805	Predio 205 lotes	205	166.676	101666960
8		Castelli	8.205	Predio 83 lotes	83	36.227	30323665
9		Villa Gesell	31.730	Predio 102 lotes	102	94.691	8942081
10				Barrio La Carmencita	32		7053907
11		Zárate	114.269	Predio España 1 Del Valle	347	137.309	172300757
12		Mercedes	63.284	Predio 174 lotes	174	240.727	72119048
13		Ensenada	56.729	Predio 476 lotes	476	105.261	298249252
14		Alberti	10.654	Predio 80 lotes	52	25.200	30007737
15		Esteban Echevarría	300.959	Predio 140 lotes	140	50.542	98000000
16	Chaco	Resistencia	291.720	Predio 300 lotes	300	105.000	121700677
17	Córdoba	Sampacho	7.846	Predio 57 lotes	58	141.700	29416095
18		Idiazábal	1.556	Lotes con Servicios	27	14.240	12705836
19		Cintra	1.205	Predio 48 lotes	48	14.800	12578032
20	Entre Ríos	Gualedguaychú	83.116	Predio Marconi 148 lotes	148	69.706	59334385
21	Formosa	Formosa	222.218	Loteo rural 98 - 360 lotes	360	163.596	131278207
22	La Pampa	Santa Rosa	103.860	Predio 120 lotes	134		54672000
23	La Rioja	La Rioja	180.995	Ciudad Nueva Oeste	540	424.325	229713979
24	Mendoza	Tunuyán	49.458	Predio 535 lotes	535	224.000	21315307
25	Santa Fe	Sunchales	21.304	Predio 332 lotes	332	141.376	135246841
26	Tierra del Fuego	Ushuaia	56.593	Predio 601 lotes	601	558.875	267495807
27		Río Grande	66.475	Predio 196 lotes	196	74.485	88769336
28		Tolhuin	2.949	Laderas del Kamuk	61	35.345	42071447
TOTALES					5.801 lotes		2311686850

Tabla 2. Proyectos con convenios específicos PNAPS
Fuente: elaboración propia en base a datos de Scatolini, 2021.

La elección de las ciudades donde se localizan los proyectos son de pequeña escala, usualmente de menos de 100000 habitantes, promoviendo una política de desarrollo territorial que fomenta el arraigo de sus habitantes.

La oferta de lotes no se relaciona con la demanda, suponiendo que una ciudad con mayor cantidad de población requiera mayor cantidad de lotes urbanizados. Sin embargo, ciudades con similar cantidad de habitantes obtienen distintas cantidades de lotes (Salto: 275 lotes y 25 de Mayo: 46 lotes) o ciudades pequeñas (Tunuyán: 535 lotes) reciben más que ciudades grandes (Resistencia: 300 lotes).

Los tamaños de las superficies de las urbanizaciones y la cantidad de lotes obtenidos son desiguales. No se entregan lotes homogéneos en tamaño sino que depende de cada proyecto y de las características de la ciudad. Por ejemplo, Idiazábal posee 27 lotes con un tamaño de 448 m² y Ushuaia con la mayor cantidad de 601 lotes con un

tamaño de 790 m² cada uno. Los valores de las superficies se estiman descontando del total de la superficie del proyecto un 15% para calles.⁴

Figura 2. Localización de los proyectos ciudades seleccionadas

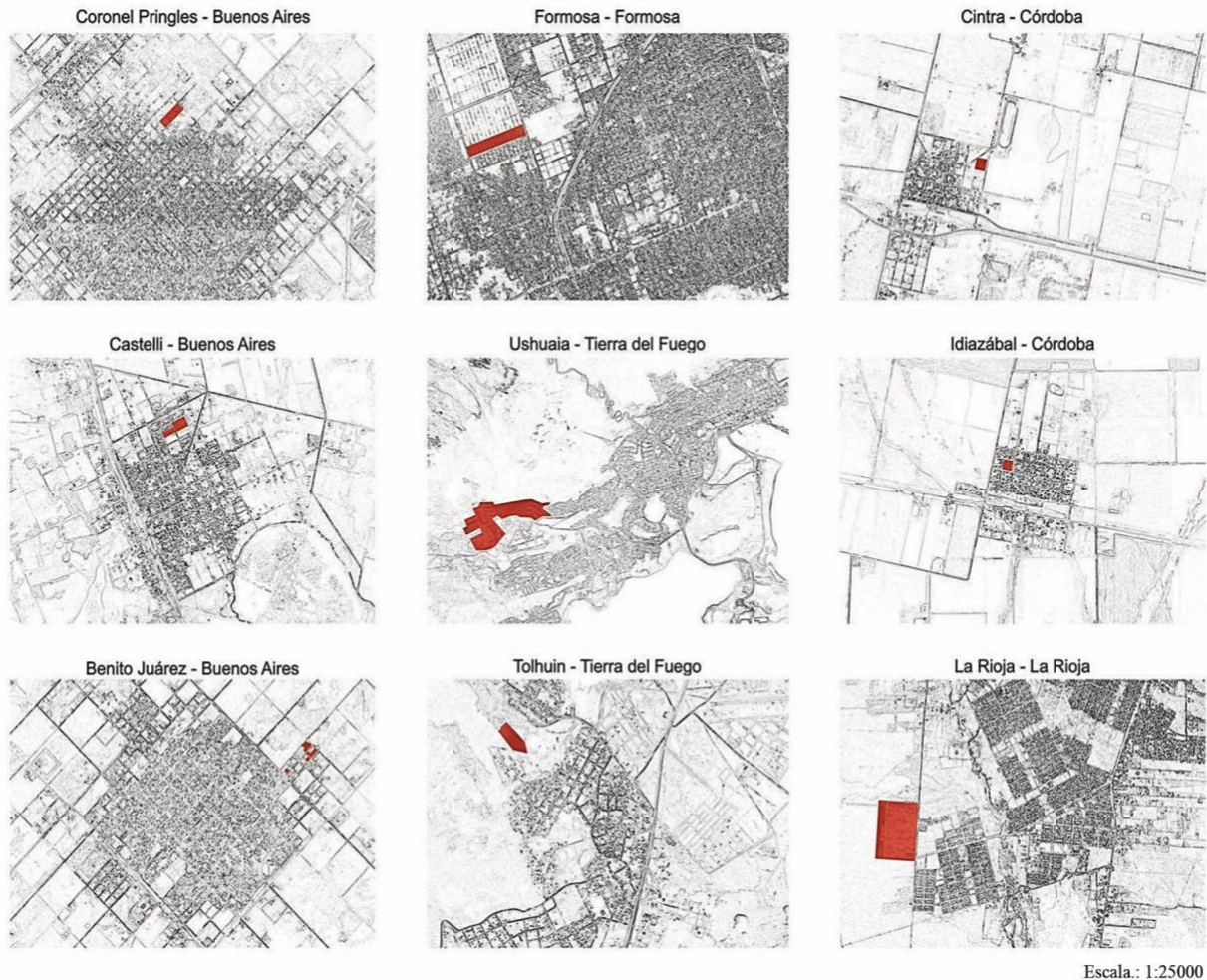


Imagen 2. Localización de los proyectos ciudades seleccionadas
 Fuente: elaboración propia, 2021.

Al analizar los planos de las ciudades, la localización de los proyectos es usualmente en la periferia, en los bordes urbanizados límitrofes con la zona rural (Coronel Pringles) y/o en suelo a ser urbanizado (Ushuaia y La Rioja), desconectados de la ciudad. No se

⁴ El Reglamento particular del PNAPS no define el espacio para las calles ni equipamientos urbanos, quedando a criterio de cada proyecto, por lo cual las superficies de los lotes son aproximadas.

visualizarón casos insertos en la trama consolidada, muy probablemente por la escasez de terrenos.

Las tipologías en todos los sitios propuestos se trata de un solo bloque homogéneo de tipo regular o irregular, habiendo sólo un caso aislado que se subdivide en distintas partes (Benito Juárez).

Por último, se destaca la buena accesibilidad a los proyectos, considerándose áreas estratégicas de futura expansión urbana, ya que se encuentran cercanos a las principales vías de circulación y con áreas vacantes de usos aledañas. A pesar de que todas cuentan con las infraestructuras básicas, cuya extensión o realización está a cargo del PNAPS, no siempre poseen los servicios y equipamientos urbanos completos.

Conclusiones

La política integral de suelo constituye una instancia clave de la gestión del territorio para enfrentar el vacío normativo existente y poder revertir las desigualdades estructurales en el país. El acceso al suelo urbanizado es la prioridad, siendo en la mayoría de los casos el problema central para obtener una vivienda.

En derivación en el año 2020 se elabora el *Plan Nacional del Suelo Urbano*, que unifica los criterios de generación y ordenamiento de suelo urbano en los distintos niveles del Estado, proponiendo cuatro líneas de acción.

Especialmente, la evaluación de la línea *Programa Nacional de Producción de Suelo*, a través de la puesta en marcha de los primeros proyectos, es de especial utilidad para incrementar y enfocar los recursos del Estado pudiendo revisar, modificar y/o ampliar determinados criterios.

Resulta importante destacar que la implementación del mismo no generó procesos especulativos, usuales en otros programas de financiamiento público y/o privado en donde el crédito es para la compra del terreno en el libre mercado. Aquí el Estado es el propietario del suelo, subdivide, urbaniza y vende los lotes, asignándole su valor.

Además, a pesar de la concentración de proyectos en el centro del país, se priorizo su asignación en pequeñas ciudades, apostando hacia una descentralización territorial. La localización fue comúnmente en los bordes urbanos y/o a urbanizar, siendo áreas de oportunidad para futuras expansiones de la ciudad. Sin embargo, en algunos casos no consolidaron el tejido urbano, provisto con todas las infraestructuras, servicios y equipamientos, resultando muy costoso para la localidad extender dichas redes, quedando carente de los dos últimos (transporte, edificios de salud, educativos, deportivos, seguridad) contrariamente a lo que plantea el Plan Nacional de Suelo Urbano de promover ciudades compactas, equitativas y accesibles.

Por último, la investigación es una tarea inacabada que debe continuar por fuerza en estudios posteriores, debiendo incorporar la implementación de futuros proyectos. El resultado de la reforma integral urbana propuesta por el PNASU se podrá evaluar dentro de algunos años, elogiando que el Estado Nacional haya puesto en agenda pública las temáticas el derecho a la vivienda y a la ciudad, de gran relevancia para la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Barenboim, Cintia Ariana. (2017). *La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina*, en Revista *Papeles de Coyuntura* 43. Colombia: Universidad Piloto.
- Barenboim, Cintia Ariana. (2021). *Políticas de acceso al suelo en el contexto actual: Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano*, en II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares. Chaco: UNNE.
- Concejo Municipal. (1997). *Ordenanza 6493 del Fondo de Tierras Municipal*. Rosario: Concejo Municipal.
- Concejo Municipal. (2020). *Encomienda al Departamento Ejecutivo adhiera al Plan Nacional de Suelo Urbano Expediente 255078-P-2020*. Rosario: Concejo Municipal.
- Jaramillo, Samuel. (1994). *Hacia una teoría de la renta del espacio urbano*. Bogotá: Uniandes.
- Harvey, David. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020a). *Resolución 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano*. Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020b). *Informe Plan Nacional de Suelo Urbano*. Buenos Aires: MDTyH.
- Scatolini, Luciano. (2021). *Presentación de Proyectos Programa Nacional de Producción de Suelo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.