

Suelo urbano, formal y accesible

#GestiónSueloMunicipios

BRIEF DEL PROYECTO



Introducción

La gestión del suelo es un elemento central de los gobiernos locales en Argentina, ya que los planes, programas e instrumentos que organizan el proceso de urbanización son determinantes sobre cómo se produce el espacio urbano y de qué formas se accede a la ciudad.

Mientras que este proceso está fuertemente determinado por dinámicas del mercado inmobiliario, el rol de las administraciones municipales se torna fundamental para garantizar el acceso al suelo urbano formal para todos los habitantes y promover ciudades sustentables e integradas.

De acuerdo a un estudio reciente de CIPPEC (2018), entre 2006 y 2016 los 33 Grandes Aglomerados Urbanos (GAU) del país consumieron 89 mil hectáreas de suelo, lo que implica una expansión equivalente a 4,5 ciudades de Buenos Aires. Además de la superficie, son relevantes las tipologías con las que crecieron las ciudades: el 78% del suelo se urbanizó con usos residenciales. Dentro de estos usos, el 24% correspondió a urbanizaciones cerradas, total, seguido del residencial urbano (22%), mientras que el 13% se explica por el uso residencial extraurbano (terrenos de más de 500 m²) y el 11% por vivienda social. Durante ese período, las villas y asentamientos representan el 8% del crecimiento en expansión de los GAUs.

Este proceso de expansión pone en evidencia las tres lógicas que producen suelo urbano: la del Estado, la del sector privado y la de la producción social del hábitat. Diferentes actores sociales participan, desde estas lógicas y con distintos mecanismos, del crecimiento y la organización del suelo urbano. Pero además, cada uno dispone de distintas capacidades, en el marco de las cuales, el poder de los gobiernos locales como gestores de las políticas públicas es central en la definición cómo se despliega este proceso: la producción de normativa, la implementación de instrumentos de planificación y las políticas fiscales son herramientas centrales de la gestión de suelo.

En cuanto a la población que vive en villas y asentamientos, de acuerdo al Relevamiento de Asentamiento Informales (2016) realizado por TECHO Argentina, una de cada diez personas vive en un asentamiento informal. El trabajo realizado por el Registro Nacional de Barrios Populares, junto a organizaciones de la sociedad civil, en los últimos dos años arroja un total de 4.228 barrios populares (villas y asentamientos) en todo el país, donde viven más de 850.000 familias. El 93% no cuenta con acceso formal a la red de agua y el 70.5% a la red de energía eléctrica.

Este relevamiento visibilizó el crecimiento de villas y asentamientos y puso en evidencia la importancia de desplegar una gestión de suelo inclusiva y sostenible.

A partir de ese trabajo, se sancionó en 2018 la ley de Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial que apunta a abordar un primer paso de los barrios populares que es la seguridad de la tenencia. Esto pone de manifiesto el rol del Estado en la conducción de los procesos de urbanización, en este caso en lo que toca a la producción social del hábitat.

Objetivos del Índice

El principal objetivo del Índice de Gestión del Suelo Municipal es promover políticas de generación de suelo urbano formal y accesible de forma equitativa a través de la producción y visibilización de información relevante sobre los instrumentos de los municipios para generar ciudades sustentables e integradas.

Además, mediante su implementación se busca:

- Promover el monitoreo y la evaluación de las políticas de suelo en los municipios, a través de una herramienta de Autodiagnóstico de Gestión de Suelo Urbano, simple y validada con control de la sociedad civil.
- Ampliar el conocimiento sobre las herramientas de gestión de suelo urbano, a través de un relevamiento de una muestra amplia de municipios (anual, simple y accesible).
- Promover mejores prácticas de gestión de suelo, mediante la identificación de casos de referencia en el uso y acceso al suelo y a través del reconocimiento a las gestiones de municipios de Argentina.
- Fortalecer capacidades municipales para la planificación y gestión del suelo.

Construcción del Índice

Definiciones en torno al suelo urbano

Siguiendo los Tratados Internacionales de derechos humanos sobre las dimensiones que definen una vivienda adecuada, el suelo urbano formal y accesible es determinante para garantizar todas las condiciones que hacen al hábitat digno de las personas que habitan las ciudades. En ese marco, el suelo urbano debe:

- Cumplir con la seguridad de la tenencia, tanto en la dimensión jurídica (títulos o documentos oficiales de dominio de propiedad, plenos

individuales o colectivos, o de otras modalidades que, como el derecho de uso, permiten que los gobiernos amplíen la oferta de suelo de acuerdo a necesidades diversas) como en la de hecho, que implica que los habitantes no sufran riesgo de desalojo.

- Disponer de servicios e infraestructura urbana, ante todo, aquellos considerados básicos (agua, saneamiento, luz, gas). Pero involucra también servicios como la recolección de residuos, el transporte público y los equipamientos colectivos.
- Estar bien localizado, garantizando el acceso al empleo y a los equipamientos urbanos (salud, educación, recreación, etc.) y no sometiendo a los habitantes a riesgos ambientales.
- Ser asequible, es decir, que se garantice el acceso prioritariamente a los sectores más vulnerables, con especial atención a los grupos más desfavorecidos (por edad, género, discapacidades, etc.).
- Suponer gastos soportables, de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

El Índice de Gestión del Suelo Municipal se propone contribuir a las acciones de los gobiernos locales para fortalecer iniciativas que generen suelo accesible y sostenible para todas las personas.

Metodología

El Índice de Gestión del Suelo Municipal, lanzado en 2019, es el resultado de un ejercicio de autodiagnóstico en materia de gestión del suelo realizado por funcionarios/as de cada municipio, a través de una página web.

El primer paso en esta construcción fue el diseño del cuestionario, con preguntas de respuesta cerrada, que buscó relevar información para el diagnóstico sobre la gestión de la temática, a través de 67 preguntas distribuidas en cuatro dimensiones de análisis: Visión de ciudad (6), Estrategias (21), Instrumentos (24) e Información (16):

- 1) **Visión de ciudad.** Refiere a la visión de los municipios respecto a los principios que rigen la formulación de las políticas vinculadas a la gestión del suelo, tales como los planes y los códigos urbanos.
- 2) **Estrategias.** Refiere a las iniciativas de gobierno que toman los municipios en relación a la regulación de usos del suelo, desarrollo urbano y políticas habitacionales. Son las políticas, principios e institucionalidad que determinan lineamientos de acción para que la gestión del suelo se oriente de acuerdo a la visión de ciudad planteada.
- 3) **Instrumentos.** Refiere a los instrumentos con los cuales los municipios manifiestan contar para la implementación efectiva e institucionalizada de las políticas vinculadas a la gestión de suelo. Son todas aquellas

normativas, planes, programas e instrumentos que permiten la implementación de las políticas de suelo¹.

- 4) **Información.** Refiere a la información necesaria para la realización de diagnósticos y propuestas vinculados a la planificación territorial y gestión del suelo. Aborda los datos que sostienen la gestión de suelo, tanto respecto a la generación y procesamiento como a su acceso.

El valor de la herramienta de autodiagnóstico

La herramienta de autodiagnóstico desarrollada dentro del proyecto del Índice de Gestión del Suelo Municipal tiene diversas utilidades:

- Permite que los municipios dispongan de un mecanismo ágil de monitoreo y evaluación para seguir el curso de las políticas del suelo y detectar áreas a mejorar.
- Refuerza el rol y las competencias de los municipios en la gestión sustentable de sus ciudades.
- Posiciona la importancia de la planificación urbana y la gestión del suelo y su relación con la política de vivienda para generar un acceso justo al hábitat.
- Concientiza sobre la oportunidad de generar y captar recursos desde la valorización del suelo, así como sobre el rol de los instrumentos normativos y programáticos para dar respuestas a los desafíos urbanos y de acceso al hábitat.
- Promueve una mirada holística al evaluar la gestión del suelo simultáneamente en dimensiones diversas.
- Contribuye a instalar temas relevantes de la gestión de suelo en los equipos locales, a través de su visibilización en el cuestionario.
- Favorece una visión federal al ser implementado por diversos municipios del país.
- Permite comparar gestiones de suelo en el tiempo y entre municipios de capacidades similares.

¹ Comprende instrumentos formales de planificación (aquellos que desarrollan las políticas generales de desarrollo territorial del municipio), instrumentos operativos de planificación (aquellos que desarrollan y complementan las definiciones del Plan de Desarrollo Local y/o del Plan Urbano en unidades de actuación delimitadas), instrumentos de promoción y desarrollo (mecanismos destinados a facilitar la ejecución de diferentes proyectos o la gestión de áreas o servicios urbanos), de financiamiento (fondos destinados a financiar las acciones de planes y proyectos, así como los distintos tipos de bancos que permiten acceder a financiamiento a la población), fiscales (instrumentos como impuestos y tasas que permiten distribuir las cargas y beneficios de la urbanización), de participación ciudadana (procesos organizados y sistemáticos mediante los cuales se garantiza a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas).

Prueba piloto

Se realizó una selección muestral de municipios que abarcó a los grandes aglomerados urbanos y a los municipios de carácter intermedio.

En un período de 3 meses se obtuvieron 77 respuestas con las cuales se cerró la etapa de pilotaje. A su vez, de estos 77 municipios, se seleccionó una muestra con la que se realizó una prueba piloto de verificación de la información. Para esto se utilizó una metodología que combina la búsqueda en línea de fuentes que permitan corroborar las respuestas brindadas por el personal de cada municipio (por ejemplo las ordenanzas, decretos y programas publicados) y el contacto con organizaciones de la sociedad civil y personas de la academia local que ofrezcan su punto de vista sobre la gestión del suelo en el ámbito municipal.

Resultados

La prueba piloto realizada en 2019 arrojó un promedio de 3,92 puntos sobre 10 para el índice construido, siendo el puntaje más alto obtenido por un municipio 7,62 puntos.

Teniendo en cuenta las dimensiones abordadas por el cuestionario, se identifica:

Información

- La mitad de los referentes municipales que respondieron la encuesta manifestaron no contar con catastros actualizados ni tampoco geo-referenciados.
- Una proporción mayoritaria de municipios manifestó no tener datos catastrales abiertos y otra parte significativa no cuenta con un catastro digitalizado.
- Menos de una tercera parte de los municipios dice contar con datos actualizados y propios respecto al déficit habitacional, sea cual fuere su tipo.
- Sólo un tercio, aproximadamente, de los municipios dijo contar con información propia para proyectar los distintos tipos de soluciones habitacionales que debe gestionar en el mediano y corto plazo (información demográfica, estructura de hogares, crecimiento poblacional, entre otras).

- Sólo 9 de los 77 municipios que respondieron la encuesta alegaron realizar un monitoreo sobre los precios del suelo y contar con información sobre la cantidad y localización de los inmuebles ociosos.
- 46 municipios manifestaron contar con un seguimiento y registro público sobre villas y asentamientos.

Instrumentos

- Un 66% de los municipios declaró contar con un banco de tierras, más de la mitad dijo implementar acciones para movilizar el suelo ocioso presente al interior del tejido urbano consolidado y una proporción considerable respondió también que contaba con instrumentos de regularización dominial, aplicaba la prescripción adquisitiva/administrativa e implementaba algún mecanismo de participación ciudadana en temas de gestión de suelo.
- De los municipios que declararon contar con un banco de tierras, solo una minoría aclaró que se utiliza y está formalmente instituido mediante sanción de ordenanza afín. Además, solo un cuarto de ellos manifestó implementar acciones conducentes para ampliar el patrimonio inmobiliario fiscal con fines de desarrollo urbano inclusivo.

La escasez de iniciativas tendientes a la afectación de suelo urbanizado o movilización de suelo ocioso para fines inclusivos se identifica también en las preguntas que interpelan el resto de los instrumentos, puesto que solamente:

- 7 municipios cuentan con algún tributo que castigue efectivamente la ociosidad del suelo.
- 2 municipios manifiestan la aplicación de medidas tendientes a la zonificación o vivienda inclusiva.
- 19 municipios declaran contar con una ordenanza de Zonas de Promoción del Hábitat Social.
- 18 municipios disponen de normas que reglamenten formas de dominio alternativo al individual pleno.
- 18 municipios crearon empresas, entes y/o sociedades de economía mixta para el desarrollo urbano.
- 24 municipios cuentan con un Programa de Lotes con Servicios.

La *performance* también ha sido limitada en lo que respecta a los instrumentos que tienden a recuperar la valorización del suelo generada por la inversión de obra pública o cambios en las normas de usos y aprovechamiento del suelo:

- Solo nueve municipios respondieron que cuentan con instrumentos específicos para la participación pública de dicha valorización y sólo ocho dijeron utilizar herramientas de suelo creado y transferencias de derecho a la construcción.

- Lo que más sobresale en materia de instrumentos es la escasez de medidas para favorecer el acceso formal a la vivienda a través del alquiler, especialmente en lo que respecta al alquiler social: solo tres municipios manifestaron que existen viviendas afectadas a un programa afín.

Estrategias

- En su mayoría los municipios respondieron no contar con planes y programas específicos para la provisión de infraestructura, la planificación de la movilidad y la dotación de los espacios públicos en las áreas de expansión. Sin embargo, fueron varios los que manifestaron que la provisión de infraestructura se encuentra coordinada con la expansión de sus ejidos urbanos, o que contaban con un plan de infraestructura y servicios básicos, pero no se ajustaba a las previsiones sobre la expansión urbana.
- La mayor parte de los municipios dijo darle prioridad a la consolidación del tejido urbano actual, aprobando nuevos desarrollos inmobiliarios en la ciudad existente. Así, independientemente de los resultados, el desaliento o la contención de los procesos de expansión urbana ocupa un lugar en las agendas de gobierno.
- 63 municipios respondieron que se encuentran en una provincia que cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial cuando, en efecto, sólo existen cuatro provincias, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que disponen de dicha ley marco.
- A nivel local, la amplia mayoría que no cuenta con un Plan ni un Código Urbano, declara disponer de alguna normativa que reglamenta el uso y la subdivisión del suelo.
- 56 de los 77 municipios manifestaron que cuentan con algún organismo específico a cargo de los temas de desarrollo urbano. No obstante, cuando se consultó si dicho organismo conducía la política de suelo local, las respuestas afirmativas se redujeron significativamente y se minimizaron aún más cuando se preguntó por algún servicio público de escribanía que tome a su cargo los procesos de regularización dominial.
- En lo que respecta a los entes de financiamiento, sólo 18 manifestaron contar con un Fondo específico para el Desarrollo Urbano.
- Se observa que las estrategias relacionadas con la construcción de vivienda de interés social están desprovistas de un enfoque o política que anteponga la problemática del suelo urbanizado y apto para dichas soluciones habitacionales, pues solo 16 municipios respondieron que todas las políticas de vivienda se implementan de acuerdo a los lineamientos de las políticas del suelo.

- La mayor parte de los municipios manifestó que en la ciudad se desarrollan proyectos de vivienda pública destinados a reducir el déficit con el apoyo del Estado provincial y/o nacional. De este modo, ante la carencia de políticas e instrumentos de gestión de suelo que visibilizó la encuesta, es probable que la localización de los proyectos de vivienda social que financian las diferentes reparticiones estatales no sea la más favorable.

Visión de ciudad

- Las preguntas indagan en si los gobiernos municipales cuentan con las piezas esenciales del sistema de planificación urbana y, más precisamente, si han sido actualizadas en los últimos 10 años: casi la mitad respondió que no.
- En cuanto al principio de distribución justa de costos y beneficios de la urbanización, solo 13 municipios manifestaron tenerlo formulado en el texto del correspondiente plan urbano y utilizarlo para conducir el desarrollo urbano.
- El principio referido a la función social de la propiedad es utilizado y tiene entidad formal en los planes de 8 de los 77 municipios que respondieron la encuesta, mientras que 13 manifiestan que este principio está en el texto de los planes pero no se realiza ninguna acción que lo materialice.
- Sobre la gestión democrática de la ciudad, 20 municipios respondieron tener este principio declarado en el texto de sus respectivos planes y, a la vez, realizar acciones concretas para consagrarlo.
- Sobre si el plan vigente se inserta dentro de una planificación metropolitana y/o regional los municipios respondieron mayoritariamente que no. No obstante, 13 municipios manifestaron realizar acciones coordinadas a nivel metropolitano o regional.

De este modo, a las carencias relativas a la disponibilidad de información, el uso de instrumentos y la implementación de estrategias relacionadas con la gestión del suelo se le suma también una ausencia generalizada de visión o principios políticos-jurídicos que las sostengan.



Con el apoyo de



BANCO
Hipotecario