

GUÍA PARA PASAR A LA ACCIÓN

# GESTIÓN DEL SUELO





GUÍA PARA PASAR A LA ACCIÓN

# GESTIÓN DEL SUELO

## ÍNDICE

---

- 4 SOBRE RIL
- 5 SOBRE TECHO
- 6 SOBRE ESTA GUÍA
- 7 SOBRE LOS AUTODIAGNÓSTICOS
- 9 GUÍA PARA PASAR A LA ACCIÓN
  - Introducción
  - Visión
  - Estrategia
  - Instrumentos
  - Información
- 37 CONCLUSIONES

## **SOBRE RIL**

**La Red de Innovación Local (RIL)** es una organización que nace en 2014 con el objetivo de lograr que, en cada ciudad, las personas puedan tener calidad de vida y oportunidades para desarrollarse. Llevamos más de ocho años construyendo una red que conecta, acelera e inspira a miles de personas trabajando para resolver los desafíos públicos de las ciudades, acompañándolos a convertirse en líderes de sus comunidades.

RIL nació en Argentina y a lo largo de los años escaló hasta alcanzar una presencia global con foco en Latinoamérica: tenemos la certeza de que los desafíos públicos no entienden de fronteras, y que son infinitas las posibilidades de colaboración entre ciudades que comparten temáticas de acción.

## **SOBRE TECHO**

TECHO es una organización de la sociedad civil que trabaja en asentamientos de 18 países de América Latina y busca una sociedad justa, igualitaria, integrada y sin pobreza en la que todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos y deberes, y tengan las oportunidades para desarrollar sus capacidades.

Para ello, realiza diversas actividades en territorio a través de las cuales busca fortalecer capacidades comunitarias que impulsen el ejercicio de la ciudadanía, principalmente mediante el mejoramiento de las condiciones de hábitat, y la promoción del desarrollo económico social.

Al interior de la organización, el Centro de Investigación e Innovación Social (CIIS), investiga sobre pobreza, desigualdad, exclusión y vulnerabilidad social, en el contexto de los barrios populares, aspirando a que estas investigaciones contribuyan a las transformaciones sociales del país. En este sentido, podemos destacar como antecedentes el Relevamiento de Asentamientos Informales, que en 2017 fue adoptado por el Estado Nacional mediante la creación del Registro Nacional de Barrios Populares, que posteriormente se convirtió en sustento clave de la ley 27.453 “Régimen de regularización dominial e integración sociourbana de los barrios populares”, y el Índice de Gestión de suelo Municipal, construido junto con RIL.

## **SOBRE ESTA GUÍA**

Desarrolladas junto a especialistas, las guías para pasar a la acción de RIL condensan los aprendizajes de conocedores públicos y privados en cada temática, marcando un camino hacia el pleno despliegue de la actuación local.

Buscamos que, recorriendo estas páginas, sea posible trazar un camino hacia las transformaciones necesarias. Inspirarse en otras ciudades, tomar el aprendizaje de otros gobiernos locales y aprovechar a fondo cada herramienta es el paso a paso diseñado para el lector o lectora.

Las guías compilan recomendaciones concretas, buenas prácticas y soluciones locales para los desafíos globales, con la intención de ser una brújula a partir de un conjunto de experiencias y aprendizajes compartidos entre pares. Sin ambiciones de ser portadoras de respuestas únicas, te invitamos a sumergirte en estas páginas con lápiz en mano, tomar notas, registrar ideas, y ¡hacerla propia!

Te contamos un secreto antes de empezar: ¡No hay impacto posible sin colaboración!

Desplegar una estrategia transformadora en cada una de estas temáticas requiere de una fluida articulación entre el gobierno local, el sector privado y la ciudadanía.

## SOBRE LOS AUTODIAGNÓSTICOS

### Diagnosticar, analizar y evaluar

Resulta evidente que conocer los desafíos que enfrentan las comunidades requiere más que un abordaje intuitivo: para el conocimiento del territorio en profundidad debemos apelar a métodos y herramientas precisas para comprender a fondo sus problemáticas y oportunidades y de ese modo, contar con un punto de partida certero.

Los autodiagnósticos desarrollados por RIL fueron creados para medir el grado de desarrollo e integralidad de una estrategia que impulsa un gobierno local identificando fortalezas y oportunidades de mejora.

Diagnosticar, analizar y evaluar el estado de situación de los temas centrales de la gestión pública es el paso previo fundamental para trazar el camino de las ciudades hacia la gestión eficiente de sus recursos. La planificación, la innovación y la colaboración son los pilares que acompañan este proceso.

Configurar una línea de base sólida desde donde partir es fundamental para tomar decisiones en base a evidencia y así transformar las ciudades en las que vivimos.

### ¿Cómo responder los autodiagnósticos?

- **Convocá a la persona indicada:** quien responda el autodiagnóstico debe tener conocimiento sobre los temas requeridos. Lo ideal es que lo responda el equipo de gobierno pertinente para tener la información lo más precisa posible. *¡Respondé en equipo y lograré mejor precisión en las respuestas!*
- **Sé sincero/a con las respuestas:** la idea es evaluar el desarrollo de la ciudad en cada temática. Respuestas sinceras darán la pista directa a las acciones a llevar a cabo para comenzar la transformación buscada.



*¡Ingresá en el **portal RIL** para contestar el cuestionario online, almacenar tus resultados para comparar tu evolución en el tiempo y acceder a los contenidos que diseñamos para potenciar la gestión de los equipos de gobierno!*





VISIÓN



ESTRATEGIAS



INSTRUMENTOS



INFORMACIÓN



**VISIÓN**

**1** ¿El gobierno local cuenta con un código de planeamiento urbano actualizado en los últimos 10 años?

- No
- Sí tiene código pero desactualizado
- Sí, tiene código actualizado

**2** ¿El código contempla una perspectiva de planificación metropolitana y/o regional?

- La coordinación a nivel metropolitana no está mencionada, ni se realizan acciones
- La coordinación metropolitana se menciona pero no se realiza ninguna acción coordinada a nivel metropolitano/regional
- La coordinación metropolitana no se menciona pero el municipio realiza acciones coordinadas a nivel metropolitano/regional
- El código urbano fue diseñado y se ejecuta con perspectiva metropolitana y/o regional

**3** ¿El gobierno local cuenta con un código de planeamiento urbano actualizado en los últimos 10 años?

- El principio no está declarado en el texto y no se realizan acciones que lo materialicen
- El principio está declarado en el texto pero no se realiza ninguna acción que lo materialice
- El principio no está declarado en el texto pero se realizan acciones que lo materializan
- El principio está declarado en el texto y se implementa en el desarrollo urbano

**4** ¿El código urbano declara el principio de la función social de la propiedad?

- El principio no está declarado en el texto y no se realizan acciones que lo materialicen
- El principio está declarado en el texto pero no se realiza ninguna acción que lo materialice
- El principio no está declarado en el texto pero se realizan acciones que lo materializan
- El principio está declarado en el texto y se implementa en el desarrollo urbano



**ESTRATEGIAS**

**5** ¿El código urbano declara el principio de la gestión democrática de la ciudad?

- El principio no está declarado en el texto y no se realizan acciones que lo materialicen
- El principio está declarado en el texto pero no se realiza ninguna acción que lo materialice
- El principio no está declarado en el texto pero se realizan acciones que lo materializan
- El principio está declarado en el texto y se implementa en el desarrollo urbano

**6** En caso de no contar con código de planeamiento urbano, ¿el municipio cuenta con alguna normativa que reglamente el uso y subdivisión del suelo?

- No
- Sí



### 7 ¿El gobierno local promueve la consolidación del tejido urbano existente y desincentiva la expansión de la mancha urbana?

- No se toma ninguna medida para promover la consolidación del tejido urbano ni para regular la expansión
- Se toman algunas medidas para promover la consolidación del tejido urbano y regular la expansión
- Todos los nuevos desarrollos se dan priorizando la consolidación del tejido existente y pero no limitan la expansión
- Todos los nuevos desarrollos se dan priorizando la consolidación del tejido existente y limitan la expansión

### 8 En el caso de existir arroyos o ríos próximos ¿el gobierno local implementa estrategias de gestión o manejo de cuencas?

- No se toma ninguna medida de gestión de cuencas
- Se toman algunas medidas de gestión de cuencas
- Se toman medidas de gestión de cuencas

### 9 ¿El gobierno local cuenta con un plan o programa de infraestructura y servicios básicos que organice la provisión de acuerdo a una expansión planificada?

- No
- Cuenta con plan de infraestructura y servicios básicos pero su provisión no se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana
- No cuenta con plan de infraestructura y servicios básicos pero su provisión se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana
- Cuenta con plan de infraestructura y servicios básicos y su provisión se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana

### 10 ¿El gobierno local implementa un plan de infraestructura para la movilidad urbana de acuerdo a una consolidación/expansión planificada?

- No
- Cuenta con plan de movilidad, pero su provisión no se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana
- No cuenta con plan de movilidad pero su provisión se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana
- Cuenta con plan de movilidad y su provisión se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana

### 11 ¿El gobierno local cuenta con un plan o programa de espacio público que organice la provisión de acuerdo a una expansión planificada?

- No
- Cuenta con plan de espacio público pero su provisión no se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana
- No cuenta con plan de espacio público pero su provisión se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana
- Cuenta con plan de espacio público y su provisión se desarrolla coordinada con la planificación de la expansión urbana

### 12 ¿Las políticas de suelo del gobierno local se desarrollan de acuerdo al marco regulatorio provincial/departamental/estatal?

- Ninguna
- Alguna
- Todas

**13** En los últimos 6 años ¿se aprobaron excepciones al código urbano?

- No
- Sí, se hace usualmente para habilitar distintos proyectos urbanos que impulsa el sector privado
- Sí, se hace usualmente para habilitar diversos proyectos de interés social
- Sí, para casos específicos de vivienda social e integración urbana

**14** ¿El gobierno local lleva adelante políticas de vivienda propias? (aclarar si, de existir, se implementan de acuerdo con los lineamientos de las políticas de suelo)

- No cuenta con políticas de vivienda municipales
- Sí, pero no se implementan de acuerdo con los lineamientos
- Sí, y se implementan de acuerdo con los lineamientos

**15** ¿La normativa de regulación de suelo contempla lote mínimo menor a 250 m2 para vivienda unifamiliar?

- No
- Sí

**16** ¿El sector público promovió la construcción de vivienda orientada a sectores medios con participación o no del sector privado?

- No se impulsó el desarrollo de vivienda para sectores medios
- Sí, se impulsó al sector privado la desarrollo en cualquier área del municipio
- Sí, se impulsó que el sector privado la desarrollo en algunas áreas estratégicas del municipio
- Se desarrolló conjuntamente con el sector privado en algunas áreas estratégicas del municipio

**17** ¿El gobierno local promueve que el sector privado construya vivienda en áreas a consolidar o de expansión?

- No
- Sí, aunque sin la participación del gobierno local
- Sí, con la participación del gobierno local
- Sí, con la participación del gobierno local y en áreas estratégicas del municipio

**18** ¿El gobierno local produce información sobre el proceso de expansión de los barrios de origen informal?

- No
- Sí

**19** ¿El gobierno local cuenta con algún tipo de régimen de integración socio-urbana de asentamientos informales?

- No cuenta
- Sí cuenta, pero se presentan dificultades para iniciar con la implementación de los procesos de integración
- Sí cuenta, pero sólo se empezó a implementar en algunos barrios del gobierno local
- Si cuenta, se está implementando en todos los barrios del gobierno local

**20** ¿Existe un organismo específico a cargo de los temas de desarrollo urbano?

- No
- Sí

**21** ¿Dicho organismo es el que tiene a cargo implementar la política de suelo del gobierno local?

- No
- Si

**22** ¿El gobierno local acompaña el proceso de escrituración en las regularizaciones dominiales de interés social?

- No
- Si

**23** ¿El gobierno local dispone de un fondo de financiamiento específico para el desarrollo urbano, cuyos fondos es usen en más de un 50% para tal fin?

- No dispone de fondo específico (o no está en uso)
- Dispone de fondo, pero cuesta movilizarlo y ponerlo en funcionamiento
- Dispone de un fondo y se utiliza para el desarrollo urbano

**24** ¿El gobierno local cuenta con un banco de tierras?

- No
- No está creado por ordenanza pero el municipio cuenta con inmuebles públicos disponibles para el desarrollo urbano
- Está creado pero no se usa
- Sí, está creado y se usa



**INSTRUMENTOS**

**25** Si cuenta con un banco de tierras: ¿la ordenanza establece mecanismos para el uso y distribución de los bienes inmuebles locales?

- Cuenta con banco de tierras pero la ordenanza no establece mecanismos de uso y distribución
- Sí, cuenta con banco de tierras y la ordenanza establece los mecanismos de uso y distribución

**26** ¿El patrimonio del banco de tierras creció en los últimos 6 años?

- No creció ni se movilizó
- No creció, pero se movilizó el existente
- Creció, pero no se movilizó el existente
- Creció y se movilizó el patrimonio existente

**27** ¿Se utilizó el patrimonio del banco de tierras para la generación de loteos en los últimos 6 años?

- No
- Sí

**28** ¿Qué porcentaje del patrimonio del banco de tierras se encuentra dentro del tejido urbano consolidado?

- No cuenta con banco de tierras
- Menos del 30% del patrimonio se encuentra dentro del tejido urbano consolidado
- Entre el 30% y el 60% (inclusive) del patrimonio se encuentra dentro del tejido urbano consolidado
- Más del 60% se encuentra dentro del tejido urbano consolidado

**29** ¿El gobierno local implementa acciones para movilizar el suelo ocioso de otros organismos del estado que se encuentra dentro del tejido urbano consolidado?

- No se intenta movilizar suelo ocioso
- Sí, pero la movilización no se concreta en la mayoría de los casos
- Sí y la movilización se concreta en la mayoría de los casos

**30** ¿El gobierno local utiliza instrumentos para ampliar la disponibilidad de inmuebles públicos con fines de desarrollo urbano inclusivo (expropiación, compra directa, consorcios urbanísticos, etc.)?

- No
- Ocasionalmente
- Sí

**31** ¿El gobierno local cuenta con un programa de lotes con servicios?

- No
- Sí

**32** ¿El gobierno local implementa círculos de ahorro para el acceso a la vivienda?

- No
- Sí

**33** ¿El gobierno local destina fondos a autoconstrucción de viviendas con acompañamiento y asistencia técnica?

- No
- Ocasionalmente
- Sí

**34** ¿El gobierno local implementa apoyo a través de financiamiento no bancario (p.e. microcréditos) para mejoramiento de vivienda?

- No
- Ocasionalmente
- Sí

---

**35** ¿Ha desarrollado o articulado alguna política propia o provincial/departamental/estatal para mejorar el acceso a la vivienda a través de alquiler en los últimos 6 años?

No

Sí

**36** ¿El gobierno local dispone de vivienda para alquiler social?

No

Sí

---

**37** ¿Los desarrollos residenciales privados incorporan viviendas de interés social o para sectores populares?

No

Sí

**38** ¿Cuentan con ordenanzas para la creación de zonas de promoción del hábitat social?

No

Sí

---

**39** ¿El gobierno local implementa instrumentos de regularización dominial?

No

Ocasionalmente

Sí

**40** ¿El gobierno local utiliza la herramienta de prescripción adquisitiva y/o administrativa?

No

Ocasionalmente

Sí

---

**41** ¿El gobierno local realiza consorcios urbanísticos para el desarrollo urbano?

No

Ocasionalmente

Sí

**41** ¿Existen, en el municipio, empresas, entes y/o sociedades de economía mixta para el desarrollo urbano?

No

Sí

---

**42** ¿Existen, en el municipio, empresas, entes y/o sociedades de economía mixta para el desarrollo urbano?

No

Sí

**43** ¿El gobierno local aplica instrumentos de participación en la valorización del suelo generada por la acción urbanística?

El gobierno local no dispone de instrumentos

El gobierno local dispone de instrumentos pero no los aplica

El gobierno local dispone de instrumentos y los aplica

**44** ¿Utilizan las herramientas de suelo creado y transferencia del derecho de construcción?

El gobierno local no dispone de herramientas

El gobierno local dispone de herramientas pero no las aplica

El gobierno local dispone de herramientas y las aplica

**45** ¿La normativa urbanística está disponible en internet? (Por normativa se refiere al código, ordenanza, plan, u otro vigente)

No

Sí

**46** ¿El gobierno local implementa algún mecanismo que posibilite la participación ciudadana en los temas estratégicos de suelo?

No

Ocasionalmente

Sí



### INFORMACIÓN

**47** ¿Cuentan con un catastro multifinalitario actualizado?

No

Sí

**48** ¿El catastro está digitalizado?

No

Esta parcialmente digitalizado, no totalmente

Sí, está totalmente digitalizado

**49** ¿El catastro está georeferenciado?

No

Esta parcialmente georeferenciado, no totalmente

Está totalmente georeferenciado

**50** ¿Los datos del catastro están abiertos?

No

Parcialmente

Sí

---

**51** ¿El gobierno local dispone de datos actualizados de déficit habitacional cuantitativo?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

**52** ¿El gobierno local dispone de datos actualizados de déficit habitacional cualitativo?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

---

**53** ¿El gobierno local dispone de datos actualizados de déficit habitacional de infraestructura básica?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

**54** ¿El gobierno local cuenta con información sobre la estructura demográfica de los hogares?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

---

**55** ¿El gobierno local usa en sus procesos de planeamiento las proyecciones de crecimiento de los hogares y la población?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

**56** ¿El gobierno local utiliza la información demográfica en el diseño de la política habitacional?

- No
- Ocasionalmente
- Sí

---

**57** ¿El gobierno local dispone de información anualizada de la superficie y el tipo de desarrollos aprobados por el municipio?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

**58** ¿El gobierno local cuenta con un registro público de asentamientos o barrios precarios?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

---

**59** ¿El registro dispone información actualizada de la superficie y los habitantes de dichos asentamientos?

- No
- Sí

**60** ¿El gobierno local cuenta con algún sistema de monitoreo de precios del suelo?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

---

**61** ¿El gobierno local dispone de información actualizada del número de inquilinos?

- No
- Usa datos que no son propios
- Sí

**62** ¿El gobierno local dispone de datos actualizados de cantidad y ubicación del suelo y/o la vivienda ociosa?

- No
- Usa datos que no son propios
- Si, dispone datos del suelo y vivienda ociosa

---

**63** ¿El gobierno local dispone de datos actualizados de cantidad y ubicación del suelo y la vivienda ociosa?

- No
  - Usa datos que no son propios
  - Sí
- 



[Accedé directo al autodiagnóstico en el portal y conocé tu puntaje](#)







## GUÍA PARA PASAR A LA ACCIÓN

# GESTIÓN DEL SUELO

### INTRODUCCIÓN

Los desafíos que los gobiernos locales enfrentan respecto al acceso al hábitat conllevan varios aspectos y por ello implican un abordaje integral. El crecimiento de barrios populares, las dificultades de acceso al alquiler y la deficiencia en la calidad de las viviendas aún en barrios consolidados, así como la falta de terrenos con infraestructura y servicios adecuados para desarrollar viviendas nuevas son algunas de esas problemáticas a resolver.

Es el precio del suelo, junto con la precarización de los ingresos de los hogares, el origen del problema del acceso a la vivienda: cuando éste aumenta, se amplía la brecha con los ingresos de los hogares, convirtiéndose en uno de los principales obstáculos que enfrentan los gobiernos locales para proveer suelo urbano servido (el soporte no sólo de la vivienda sino de todos los equipamientos necesarios para el funcionamiento de las ciudades).

El suelo urbano es escaso y se valoriza mediante la inversión pública en infraestructura y servicios y a través de la normativa territorial, así como con las acciones del desarrollo inmobiliario privado. En el marco de procesos de mercantilización de la ciudad y del hábitat, el precio del suelo aumenta en tanto no es concebido como un derecho o bien de uso sino como bien de cambio. ¿Qué pasa cuando los gobiernos no intervienen -o lo hacen débilmente- en los mecanismos del mercado de suelo? Se profundiza la falta de acceso a la tierra y se agravan las condiciones socio urbanas de los sectores populares, al tiempo que se expande la vivienda pública en periferias, donde el suelo es más barato, mientras en los tejidos urbanos consolidados se multiplica la vivienda privada ociosa. **Ordenar y conducir las dinámicas del mercado de suelo involucra un ecosistema de actores, que no está exento de retos debido a los conflictos de intereses entre gobierno, sector privado y sociedad civil.**

La gestión local puede implementar acciones concretas para mejorar la situación. Si bien algunas demandan recursos financieros significativos y requieren políticas

territoriales coordinadas en todos los niveles de gobierno, los avances normativos e institucionales de los gobiernos locales resultan fundamentales para potenciar oportunidades de desarrollo, promover mejoras sustanciales relacionadas al hábitat inclusivo y sustentable y así moldear el territorio generando zonas propicias para el correcto desenvolvimiento de la vida urbana.

Esta guía se propone acercar a los gobiernos locales recomendaciones para pasar a la acción en materia de gestión del suelo, a partir de cuatro dimensiones:



Para cada una de ellas presentamos buenas prácticas, sugerencias y casos de éxito implementados en otros gobiernos locales, conformando una **guía para pasar a la acción**.

*¡Analicemos en profundidad cada una!*





## VISIÓN

Construir una visión de desarrollo implica procesos complejos, ya que en ella se define el **modelo de crecimiento de la ciudad integral a largo plazo**. Se ve plasmada en herramientas tales como los planes de desarrollo territorial y los códigos urbanos, e involucra consensos multiactorales y participativos en igualdad de condiciones sobre qué modelo de ciudad se desea y cómo se alcanzarán los objetivos planteados. Esto requiere que el gobierno local garantice dicha participación equitativa -facilitando recursos e instrumentos mediadores que la posibiliten- y busque acuerdos desde la diversidad de intereses que se ponen en juego.

*El principal desafío para los gobiernos locales es instalar en la agenda pública la importancia del suelo en el acceso al hábitat incorporando visiones que son dinámicas, es decir que, aunque se plasmen en políticas e instrumentos, cambian junto con la comunidad social y política en distintos momentos del desarrollo.*

La visión implica, por otro lado, **tomar decisiones que impactan (y son impactadas) por el modelo de desarrollo económico** y que por lo tanto pueden generar fricciones en cómo se gestionan los recursos públicos y cuál es la matriz productiva del gobierno local.

Finalmente, la visión como modelo de desarrollo requiere una **organización institucional** adecuada para que el gobierno local pueda cumplir con sus objetivos. Esto convoca al diseño de la estructura de gobierno, por ejemplo, pensando qué ministerios, secretarías y otros organismos deben involucrarse y coordinarse para llevar adelante las acciones.

*La organización institucional además, implica un reto: lograr que trascienda los cambios de gestión de gobierno y garantizar la continuidad necesaria que demanda consolidar un modelo de desarrollo urbano a largo plazo.*

## CÓDIGO DE PLANEAMIENTO URBANO

El primer tema clave es contar con un **código de planeamiento urbano actualizado** (puede llamarse código urbanístico, código urbano o tener otras denominaciones), un hito que se verifica en la mayoría de los gobiernos locales de Argentina, aunque hay una parte significativa que lleva más de diez años sin actualizarlo y otros, que aún no cuentan con este tipo de normativa. Tanto para sancionarlo como para actualizarlo, es importante consolidar dos ámbitos de trabajo:

**1** el de participación y deliberación social, donde la ciudadanía puede canalizar deseos, expectativas y propuestas, y

**2** el de los equipos técnicos que darán soporte al desarrollo de la norma que luego será tratada en el ámbito legislativo local.



### ¿Qué puede ser útil para ordenar el debate público?

- Trabajar según **dimensiones** (espacio público, movilidad, patrimonio, perspectiva de género, etc.)
- Convocar a **especialistas** en cada uno de los temas que puedan presentar los objetivos y comunicar la información necesaria, así como conducir y sintetizar la participación.
- Sumar especialistas en gestión de conflictos que ayuden a construir **consensos**, la base fundamental para dar sostenibilidad al proceso y garantizar que efectivamente la normativa que emerja como resultado se sostenga en el tiempo establecido.

Para fortalecer los equipos técnicos que trabajan en la formulación del código es importante priorizar una mirada transdisciplinaria donde converjan urbanistas, científicos sociales, geógrafos, economistas, especialistas ambientales y de otros campos de conocimiento que, junto con abogados y expertos en desarrollo normativo, puedan dar forma al proyecto que será elevado a tratamiento legislativo.

#### Conocé el caso de Chañar Ladeado, Santa Fe

un plan construido con la participación de los ciudadanos y ciudadanas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales.



#### Conocé el caso de la Estrategia de Desarrollo Local de Lisboa

donde se incorporan procesos de diagnóstico participativo para identificar necesidades sociales y territoriales para mejorar distintos sectores de la ciudad.

## PERSPECTIVA METROPOLITANA Y/O REGIONAL

Para los gobiernos locales que hacen parte de un aglomerado urbano, es fundamental incorporar **la perspectiva metropolitana y/o regional** en los planes de desarrollo territorial y los códigos urbanos, de manera tal de coordinar el desarrollo entre las distintas jurisdicciones que, a pesar de sus límites administrativos, constituyen un único sistema urbano. Desde hace varias décadas, la gestión de cuencas ha permitido visibilizar esta condición sistémica en uno de los temas centrales de la urbanización: cómo se administran los recursos hídricos. Un primer paso para los gobiernos locales que buscan avanzar con perspectiva metropolitana bien puede ser reconocer su inserción en términos de cuencas hídricas y abrir el diálogo con las jurisdicciones involucradas para abordajes concertados.

Tanto conocer la normativa vigente en los otros gobiernos locales y de otros niveles del estado que interactúan y tienen incidencia en el territorio, como generar una mesa de diálogo es necesario para poner en común lineamientos de desarrollo territorial que enmarquen las normativas locales. Este es un **diálogo político y técnico**, que convoca al intercambio entre intendentes y funcionarios responsables del desarrollo urbano, así como a los equipos encargados de interpretar e incorporar las visiones compartidas en el proceso hacia adentro de cada gobierno local. En los casos en donde se cuente con un Ente de Gestión Metropolitana, Regional u organismos similares, es el ámbito adecuado para desarrollar el trabajo de coordinación.

En el arco que va desde el diálogo informal entre miembros de gobiernos que hacen parte de un área metropolitana hasta la creación de un ente específico, el desafío de la cooperación es permanente. Tener una visión metropolitana inevitablemente requiere consensuar entre todos los gobiernos locales involucrados, desde el diagnóstico de los problemas, pasando por la definición de lineamientos de desarrollo hasta la priorización de obras e inversiones concretas. Cuando ese diálogo es difícil o está obturado, es posible recurrir al apoyo de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil que pueden colaborar en abrir canales de trabajo, por ejemplo a través de acciones de sensibilización, capacitación y otras estrategias para instalar la importancia de la gestión metropolitana y generar ámbitos de mayor neutralidad política que permitan acercar a gobiernos de distintos partidos en una tarea común.



**Conocé ECOM, Rosario**, un organismo para la planificación y gestión de programas y proyectos en el Área Metropolitana de Rosario buscando beneficios conjuntos para la región y **Girsu Patagónico**, un modelo de gestión de los residuos que convoca a localidades de dos provincias.



**Chequeá el trabajo realizado por Fundación Metropolitana**

Impulsa procesos de planeamiento participativo para la gestión de políticas públicas en el Área Metropolitana Buenos Aires, promoviendo la interacción entre los diversos municipios.

**Chequeá Gobernanza Metropolitana**, una publicación que revisa enfoques conceptuales y casos de referencia de todo el mundo.

## PRINCIPIOS

Finalmente, en tanto los códigos urbanos son el marco general dentro del cual se organizan las políticas y los instrumentos de gestión de suelo, es importante que plasmen los **principios de reparto equitativo de cargas y beneficios, función social de la propiedad y gestión democrática y sustentable de la ciudad.**



## JUSTA DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS

Es el principio que promueve que todos los ciudadanos/as participen de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano de manera equitativa, evitando que los propietarios de los lotes e inmuebles obtengan beneficios de la valorización del suelo que hayan sido generados colectivamente, por ejemplo, a través de la provisión de las mejoras urbanas o cambios en los indicadores de usos del suelo. **Estas rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública deben gestionarse en favor del bien común y buscando equilibrar desigualdades.**

## FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

“La función social de la propiedad inmueble (FSPI) es un principio que tiene la finalidad de regular el derecho de propiedad (individual o colectiva) a los efectos que el uso que se haga de ella no sea perjudicial para el interés colectivo. De tal forma, pretende armonizar la propiedad privada con el interés social de manera que el acceso a un hábitat digno no esté determinado únicamente por los intereses particulares y el funcionamiento del mercado. En otras palabras, la tensión entre el derecho de propiedad y el derecho a un ambiente sano, al agua o a la tierra y la vivienda para todos se salda con el principio de la función social de la propiedad. **La FSPI más deseable en cada contexto es aquella que permita utilizar la propiedad al máximo de su capacidad productiva sin generar costos sociales y ambientales.**”

<sup>1</sup> Definición extraída de “Ley de acceso justo al hábitat, guía para su aplicación”, CELS, 2017.



## GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD

En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos nacionales, provinciales y municipales deben **asegurar la participación de las y los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas**, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes

## GESTIÓN SUSTENTABLE

A los principios ya nombrados, La Nueva Agenda Urbana incorpora la gestión sustentable. Aquí se propone promover “una ordenación territorial y urbana integrada, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, según proceda.”



Para plasmar estos principios en los códigos urbanos existen dos aspectos relevantes:

**1 /** en términos técnicos, los gobiernos locales deben desarrollar la definición de cada uno que consideren más adecuada y trabajarlos y enriquecerlos en los ámbitos de debate con la comunidad

**Conocé el Estatuto de la Ciudad**, la Ley nº 10.257 de Brasil que desde 2001 es el marco jurídico, instrumental y conceptual para que los gobiernos locales puedan enfrentar las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales de las ciudades.



**Chequéala Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires**, que en los artículos 12, 13 y 14 define los principios de Función social de la propiedad, Gestión democrática de la Ciudad y Reparto equitativo de cargas y beneficios..

**2 /** en términos políticos, puede ser de gran utilidad apoyarse en campañas de comunicación y difusión pública que expliquen su significado e importancia para quienes viven en la ciudad: resulta fundamental difundir por qué es importante contar con esos principios, más allá de la cuestión jurídica.



## ESTRATEGIA

El desarrollo de la estrategia en gestión de suelo se compone de las acciones llevadas a cabo para que **aquello que ha sido formulado como objetivo de consenso se materialice**. Esto, sin embargo, no exime que en el proceso de implementación vuelvan a aparecer tensiones entre los actores involucrados. ¿Qué priorizar? ¿Cómo gestionar los conflictos?

Con esa definición clara, el desafío aquí es pensar qué iniciativas y en qué tiempos es posible ampliar la producción de suelo asequible, articulando el soporte normativo y las iniciativas de política pública.

En 2016<sup>2</sup>, los países miembro de la Organización de Naciones Unidas suscribieron la Nueva Agenda Urbana (NAU), un consenso global sobre cómo promover una urbanización económica, social y ambientalmente sostenible. Para ello, se acordó **promover el modelo de ciudad compacta**, es decir, una forma de desarrollo urbano que privilegie el aprovechamiento de los servicios y la infraestructura consolidada, con densidades poblacionales acordes, y que desincentive el crecimiento periférico extendido, contribuyendo a reducir los impactos ambientales por el uso excesivo del transporte motorizado y permitiendo a los gobiernos locales hacer un uso más eficiente de los recursos económicos.

En este contexto, los gobiernos de América Latina y el Caribe desarrollaron un Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, donde se resalta que “una forma urbana y configuración espacial compacta facilita la conectividad y la accesibilidad universal, promueva la integración socio espacial, el uso mixto del espacio urbano y la eficiencia en el uso de los recursos”, es decir, **el modelo de ciudad compacta es una clave para la inclusión social**.

<sup>2</sup>En el marco de la III Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible de Naciones Unidas.

Esta iniciativa derivó en formulaciones que continúan bajando la escala de implementación, en un esfuerzo por llegar a los diferentes países y respectivas ciudades de manera coordinada con la NAU, como es el caso del [Plan Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Centroamérica y República Dominicana](#) o los [Aportes de Mercociudades a la Nueva Agenda Urbana](#), hasta alcanzar implementaciones locales, como el [Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña](#) en Puerto Rico (donde se creó un Fideicomiso de la Tierra para gestionar los terrenos en el Distrito de Planificación Especial, donde los residentes son propietarios colectivos para evitar procesos de desplazamiento) o el [Plan de Mejoramiento Integral de Barrios Periféricos de la Ciudad de Cuenca](#), en Ecuador (a partir de un un proceso participativo con la población y con modelo integral basado en la Nueva Agenda Urbana).

[Conocé el Plan de Acción para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe](#)



[Conocé el Plan Nacional de Suelo Urbano](#)

*Desde 2020, Argentina cuenta con un Plan Nacional de Suelo Urbano, una política formulada para mejorar las condiciones de acceso al hábitat de la población, vinculando la gestión del suelo con el desarrollo territorial. Para garantizar un lugar donde las familias puedan reproducir su vida dignamente, el Plan tiene como objetivo principal ampliar la accesibilidad al suelo urbano asequible y de buena calidad mediante distintos programas de acción de acuerdo al modelo de ciudad compacta.*

## CIUDAD COMPACTA

Modelo de desarrollo urbano planificado que **promueve el uso mixto y público del suelo, valorizando los espacios dentro del perímetro urbano y favoreciendo la movilidad colectiva.** La densidad urbana evita la creación de suburbios o barrios dormitorio y mejora la calidad de vida de los ciudadanos. El desarrollo de una ciudad compacta involucra tanto las acciones que promueven la densificación y la maximización del uso de áreas consolidadas, dotadas de infraestructura y servicios, como aquellas que desincentivan la urbanización periférica, que expande la mancha urbana más aceleradamente que el crecimiento poblacional, ocupando periurbanos productivos o con función ambiental y zonas que no cuentan con infraestructura y servicios adecuados para la vida urbana.

*Para avanzar con la estrategia de gestión de suelo, lo principal es contar **con normativa que reglamente el uso y subdivisión del suelo**, promueva la consolidación del tejido urbano existente y desincentive la expansión de la mancha urbana.*

Ante la presión del desarrollo inmobiliario, el gran desafío es cómo mantener esa normativa actualizada para dar respuesta a expansiones urbanas necesarias, pero que esos cambios no sólo respondan al crecimiento especulativo del sector privado o, incluso, a desarrollos desde el sector público por imposibilidad de acceder a suelo en el tejido consolidado.

### ¿Qué indicadores pueden ser de utilidad para evaluar y monitorear la expansión urbana?

- el índice de expansión urbana, un cociente entre la variación porcentual de la superficie de la mancha urbana y de la población, y

- el consumo de suelo por habitante, un cociente entre la superficie total de expansión de la mancha urbana en un período determinado y la cantidad de habitantes de la ciudad.

Si bien no hay valores absolutos de referencia, lo óptimo es que la variación de la superficie de la mancha urbana no supere a la variación del crecimiento poblacional.



Para profundizar, se sugiere consultar trabajos como el [Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados](#) de CIPPEC y el [Atlas de Crecimiento Urbano](#) del Centro de Investigación y Política Urbana de la Universidad Di Tella.

*iPero no alcanza con tener la normativa adecuada y actualizada! Hay que lograr que los **planes o programas sectoriales** (vivienda, infraestructura y servicios básicos, movilidad urbana, espacio público) **estén coordinados con la expansión planificada**. Aquí el gran desafío es de organización institucional: generar espacios transversales de trabajo con los organismos responsables del diseño y la provisión de las infraestructuras y servicios urbanos. Si bien la coordinación puede (y suele) darse de manera informal, es recomendable institucionalizar una mesa de trabajo o un área específica de coordinación que le dé continuidad y coherencia a la articulación y que contribuya a anticipar el impacto que tendrán las obras en los valores de suelo para redistribuir plusvalías.*

Otra de las formas de crecimiento de las ciudades es la de los barrios populares,<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En América Latina las distintas expresiones de hábitat autoproducido han adquirido diversas denominaciones según el país: asentamientos informales, cantegriles, campamentos, favelas, tugurios, entre otros. En Argentina, el Decreto 358/2017 instituyó el concepto de barrios populares “como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).”

que se ha convertido en uno de los retos más importantes dado que representa una situación de extrema vulnerabilidad habitacional y urbana para una parte cada vez mayor de la población. Para ello, es fundamental **implementar políticas de integración socio urbana**, es decir, acciones que de forma progresiva, integral y participativa incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial.



**Ley 27.453 de Argentina:** crea el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana a partir de la información relevada en Registro Nacional de Barrio Populares (RENABAP), el primer instrumento para conocer y reconocer las condiciones del hábitat de las familias en villas y asentamientos de Argentina.

**Conocé la Secretaría de Integración Socio Urbana** que, a partir de la creación del RENABAP, se constituyó como un organismo nacional para diseñar e implementar políticas de rehabilitación, integración sociourbana y desarrollo territorial en barrios y áreas vulnerables, fortaleciendo la organización comunitaria y los mecanismos de participación comunitaria en el desarrollo e implementación de los proyectos y su ejecución para mejorar el acceso al hábitat.

## ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para agilizar y mejorar la implementación?

- desarrollar acciones de formación en los temas específicos de equipos técnicos que estén en condiciones de gestionar el proceso y capacitar a funcionarios/as públicos sobre la Ley 27.453 en el caso de Argentina y la suspensión de desalojos;



- crear mesas de trabajo con los vecinos/as y organizaciones sociales de los barrios para fortalecer la toma de decisión -garantizando el acceso a información pública sobre los procesos que se están llevando adelante- y la implementación, por ejemplo, articulando con cooperativas de construcción que puedan llevar adelante las obras necesarias;
- generar espacios de coordinación y planificación con prestatarias de servicios públicos y otros planes provinciales y nacionales, a fin de coordinar la provisión de servicios y el plan de infraestructura;
- fortalecer la implementación local de los operativos del Estado Nacional. En Argentina, considerar el relevamiento para la conformación del Registro Nacional de Barrios Populares y el Relevamiento de familias y organizaciones para el otorgamiento del Certificado de Vivienda Familiar;
- crear un banco de proyectos vinculados a la Integración socio urbana que constituya un repositorio de referencias para la comunidad local.

**Conocé Rosario Hábitat**, el reconocido programa integral de recuperación de asentamientos desarrollado desde el año 2000 por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario para garantizar a las familias una vivienda digna en propiedad, así como la propiedad del suelo y los servicios básicos urbanos.

**Conocé el Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro**, la iniciativa pionera en América Latina que inspiró los más diversos programas de reurbanización en los países de la región.

Ante esta diversidad de acciones y la complejidad que demanda desarrollar la estrategia de gestión del suelo, también es importante que los gobiernos locales **aborden desafíos institucionales:**

- contar con un **organismo específico a cargo de los temas de desarrollo urbano** donde se coordinen los temas específicos con la política de suelo del gobierno local, planificando la ciudad como una totalidad y entendiendo sus problemas de manera interconectada,
- contar con un **fondo de financiamiento específico para el desarrollo urbano** para garantizar la sustentabilidad económica, permitiendo asignar partidas específicas que den continuidad a inversiones que trascienden los períodos de gestión. Cuando una parte o la totalidad de esos fondos provienen de la riqueza generada por el desarrollo urbano (por ejemplo, mediante instrumentos de captura de valorizaciones inmobiliarias) se genera un círculo virtuoso que contribuye a materializar el principio de justa distribución de cargas y beneficios.

### Chequeá el Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable



Tres de Febrero genera un Fondo de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable para diversas obras de infraestructura como bacheo y pavimento, remodelación de espacios públicos, mejora y construcción de equipamiento público y obras de integración de barrios populares.

Para apoyar la gestión local, muchas veces los gobiernos nacionales disponen recursos específicos, como por ejemplo el [Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial](#) que Argentina implementó en 2021 para brindar asistencia técnica y recursos tecnológicos a aquellos municipios que quisieran desarrollar instrumentos específicos de gestión de suelo. Este tipo de iniciativas están sujetas a los lineamientos y objetivos de cada administración, por lo cual, pueden ser discontinuas. En esos casos, organismos multilaterales como ONU-Hábitat o el Banco Interamericano de Desarrollo viabilizan en ocasiones programas de apoyo que pueden acompañar a los gobiernos locales. Finalmente, el tejido de organizaciones no gubernamentales en cada país es también una fuente de recursos para el apoyo financiero, técnico y de fortalecimiento al cual pueden recurrir quienes desde los gobiernos municipales impulsen acciones de desarrollo urbano con vocación transformadora.



# INSTRUMENTOS

El desarrollo urbano y la materialización de una estrategia concreta de gestión de suelo requiere la implementación de instrumentos específicos, constituidos por todas aquellas normativas, planes, programas y herramientas que permiten su ejecución. Esta dimensión implica, por lo tanto, conocer qué recursos se disponen para la gestión de suelo y para quiénes son sus principales beneficiarios y los impactos positivos en el proceso de desarrollo de la ciudad que repercuten en toda la comunidad.

**Los instrumentos permiten territorializar, darle entidad, a los principios consagrados en la visión del desarrollo urbano. Esto implica lograr que, efectivamente, la riqueza generada en el proceso de urbanización se distribuya de manera justa y que la propiedad inmueble cumpla, como premisa, una función social.**

Uno de los desafíos actuales más complejos, en términos de gestión del suelo, es disponer de suelo público. Por ello, es clave que los gobiernos locales cuenten con un **banco de tierras**: reservas públicas de inmuebles vacantes u ocupados para implementar desarrollos urbanos de diversos tipos (regularización urbana y dominial, construcción de viviendas, equipamiento colectivo, desarrollo de infraestructura, etc). El patrimonio de tierra pública es clave para regular los precios del mercado de suelo. Para ampliar la disponibilidad de inmuebles públicos con fines de desarrollo urbano incluso los gobiernos locales cuentan con diversas herramientas tales como:

- la expropiación,
- la compra directa,
- los consorcios urbanísticos.

Mientras que la primera puede ser políticamente más conflictiva y la segunda puede ser difícil de implementar en contextos de déficit económico o austeridad presupuestaria, el instrumento de los consorcios urbanísticos abre posibilidades inmediatas y concretas. Éstos se constituyen como convenios entre organismos gubernamentales y actores privados para ejecutar proyectos (tanto de escala edilicia como urbana) y donde cada una de las partes aporta el terreno y/o inmuebles y las obras de construcción. En tanto la compensación de la inversión se puede dar en unidades urbanizadas y/o edificadas, los gobiernos locales pueden disponer de lotes o viviendas en los desarrollos inmobiliarios o bien pueden recibir como contrapartida tierra en otras localizaciones que también pueden utilizarse para las necesidades del desarrollo urbano. Se sugiere que cada convenio especifique detalladamente los derechos y obligaciones de cada una de las partes en relación a lo que aportan para el proyecto y los beneficios que de él se extraerán una vez concluido.

**Conocé el Banco Municipal de Tierras de Gualeguaychú**, conformado con terrenos aptos para la construcción de infraestructura básica y viviendas e implementado junto con el Fondo Especial para el Banco Municipal de Tierras, un recurso especial constituido a partir de una carga tributaria sobre terrenos baldíos.



Disponer de suelo público es muy importante, pero no suficiente para instrumentar la política de suelo: para ordenar el crecimiento urbano y promover una ciudad compacta, los gobiernos locales deben incentivar el uso de la tierra y los inmuebles privados, particularmente cuando se encuentran en zonas con buena dotación de servicios e infraestructura. Para ello, es fundamental contar con instrumentos para **movilizar suelo y mecanismos para el uso y distribución de los bienes inmuebles locales, priorizados dentro del tejido urbano consolidado**. ¿Cómo enfrentar los inevitables conflictos con los propietarios del suelo? Es recomendable disponer simultáneamente de:

- mecanismos de promoción, como por ejemplo incentivos para que las viviendas ociosas sean volcadas al parque habitacional asequible (mediante oferta de créditos blandos para mejora edilicia, intermediación pública para dar garantías y mantener precios, etc.), y
- mecanismos de penalización, tales como herramientas tributarias que gravan propiedades ociosas, improductivas o baldíos para promover su uso de acuerdo a las disposiciones relativas al uso del suelo (por ejemplo, mediante impuestos progresivos).

**Conocé Fideicomiso Municipal de Castelli**, instrumento jurídico para fomentar el desarrollo social

**Chequeá el Proyecto de Ley de Impuesto a los Inmuebles Vacantes de la Ciudad de Buenos Aires**

**Conocé el Programa Fincas Abandonadas** de Montevideo (Uruguay) que recupera inmuebles abandonados, deteriorados y deudores ubicados en áreas centrales e intermedias de la ciudad para restituirles su función social.

**Conocé el Impuesto a las viviendas vacías** de Vancouver (Canadá) que mediante la tributación sobre el inmueble busca promover que las propiedades vacías o infrautilizadas se dispongan como viviendas de alquiler a largo plazo para las personas que viven y trabajan en la ciudad.

Junto con la disponibilidad de tierra pública, los recursos económicos que demanda el desarrollo urbano constituyen un aspecto complementario de las finanzas municipales; tanto si se dispone de un fondo específico como si se trata de partidas generales, existen instrumentos que permiten constituir esos recursos. Los gobiernos locales tienen las competencias para captar una parte de la riqueza que se produce al valorizar el parque inmobiliario (sea por inversiones en servicios e infraestructura urbana como por cambios en la normativa que favorecen a los propietarios del suelo). Estos son instrumentos de **participación en la valorización del suelo**, acciones mediante las cuales el poder público recupera valorizaciones inmobiliarias (plusvalías) generadas por la acción urbanística, regulando la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. Constituyen una forma central de materializar el principio de Justa Distribución de Cargas y Beneficios.

### ¿Cómo mejorar su implementación? Para ello se recomienda:

- incorporar en la ordenanza de creación del instrumento el diseño de un fondo específico, donde se establezca con claridad la forma de tasación de las valorizaciones y el destino de uso de manera tal de reducir las posibilidades de excepciones o aplicación discrecional, y
- fortalecer su institucionalización mediante campañas de difusión pública que muestren el origen y el destino de los fondos, visibilizando un círculo virtuoso de desarrollo urbano.

Para complementar los ingresos generados por el desarrollo urbano, los gobiernos locales cuentan con instrumentos como el suelo creado que es una herramienta financiera de gestión urbana consistente en la venta de los derechos de construcción que otorga la normativa urbanística cuando se construye en altura.



**Es muy importante que en todos los casos estos instrumentos se enmarquen en un código urbanístico o en plan de desarrollo urbano que establezca con claridad las zonas a densificar,** de manera tal que estos mecanismos de gestión de suelo no queden reducidos a una forma de recaudación.

**Conocé la Contribución por Mejoras de Trenque Lauquen,** un instrumento de recuperación pública de la valorización inmobiliaria generada por las decisiones administrativas y la construcción de obra pública.

**Conocé la Transferencia del derecho de construcción de Brasil,** un mecanismo para pagar superficie de construcción que supera las alturas permitidas hasta el límite establecido por la norma específica de una Operación Urbana Consorciada.



Finalmente, frente al gran desafío de mejorar las condiciones habitacionales y urbanas de los sectores populares, los gobiernos locales pueden contar con **zonas de promoción del hábitat social**. Estas son predios o polígonos en los cuales los municipios pueden determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. Este es un instrumento que puede ser muy útil para acompañar los procesos de urbanización de barrios populares y también intervenir sobre el tejido urbano consolidado para generar condiciones de asequibilidad para los hogares de clase media. Por ejemplo, definiendo sectores o terrenos en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento demográfico dentro de los cuales desarrollar políticas de **alquiler social**, con proyectos residenciales privados que incorporen viviendas de interés social o para sectores populares.



Por supuesto es clave implementar instrumentos que regulen el precio del suelo, ya que es el componente determinante del precio final de la vivienda. Pero también es importante no desestimar acciones concretas para apoyar la política habitacional, tanto para los sectores populares como para la clase media. Desde círculos de ahorro para el acceso a la vivienda (que funcionan como planes de ahorro previo, mediante pagos mensuales, para constituir un fondo e ir adjudicando viviendas entre los participantes), hasta los programas de microcréditos para mejoramientos habitacionales. Un primer paso para los municipios que llevan adelante acciones de reurbanización de barrios populares es potenciar las acciones a través del acompañamiento y asistencia técnica en los procesos de autoconstrucción de la vivienda. Para ello, los gobiernos locales pueden buscar apoyo mediante convenios con centros universitarios u organizaciones de la sociedad civil especializados en estas tareas.

**Conocé Proyecto Habitar**, una organización de arquitectos y urbanistas que realizan consultorios barriales para acompañar la resolución de problemas edilicios y la necesidad de proyectos para mejorar la vivienda de familias en barrios populares.



**Chequéala Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires**, que en la sección IV desarrolla el instrumento de Zonas de Promoción del Hábitat Social.

Mirá la **serie documental Instrumentos para la gestión Local del Suelo Urbano** realizada por el área de Gestión Integral del Hábitat de **CEVE** donde se comparten experiencias sobre el uso de herramientas innovadoras para que gobiernos locales y comunas asuman un rol protagónico en la planificación urbana y puedan intervenir en el mercado local de suelo.



# INFORMACIÓN

La información actualizada y de calidad conforma repositorios que los gobiernos locales tienen para generar sus diagnósticos y estrategias futuras en la gestión del suelo, la generación, el procesamiento y el acceso a datos respecto a los terrenos e inmuebles, a la infraestructura y los servicios urbanos y a las dinámicas sociales se vuelve una pieza clave. ¿Qué datos son imprescindibles, cuáles necesarios, cuáles ideales? Frente a la dispersión de información en la estructura institucional ¿cómo articular entre las distintas áreas de gobierno para consolidar la información? Y, además, para promover una gestión democrática ¿quiénes aportan y quiénes usan esos datos?

En este sentido, es clave que los gobiernos, quienes tienen capacidad para generar información estadística y disponen de diversos mecanismos para producir y sistematizar los datos que son insumo de las políticas públicas, puedan articular esfuerzos con organismos no gubernamentales, académicos o privados que disponen, también, de información relevante para la gestión. Mediante convenios, mesas de trabajo u otros mecanismos, organismos tales como centros de investigación universitarios y observatorios de la sociedad civil puedan aportar datos y contribuir a realizar actividades de monitoreo de diversas dinámicas urbanas.

**Conocé el Observatorio Urbano Córdoba** de la Universidad Nacional de Córdoba, una iniciativa que forma parte de la Red Global de Observatorios Urbanos y es un ámbito interdisciplinario para observar y estudiar los cambios en la ciudad a partir del seguimiento sistemático de un conjunto de indicadores que se encuentran inscriptos en el marco de los lineamientos planteados en la Agenda Hábitat, Agenda 21 y en los Objetivos



Sin duda uno de los aspectos más determinantes hoy en día es poder contar con un **catastro multifinalitario**, es decir, una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) actualizada, digitalizada y georreferenciada, donde se centraliza información económica, jurídica, físico-espacial, social y ambiental del territorio. La información puede:

- involucrar a diversos actores;
- obtenerse continuamente de diferentes fuentes; y
- estructurarse con aplicativos de uso libre y gratuito.

**Conocé el Catastro GIS de Luján de Cuyo (Mendoza)**, un sistema de información geográfico que permite gestionar, procesar y analizar datos georreferenciados para facilitar la gestión territorial.



Para implementarlo, los gobiernos locales enfrentan un desafío central: disponer recursos para su desarrollo tecnológico y garantizar un financiamiento constante para su actualización y mantenimiento más allá de los cambios de gestión. Esto implica un compromiso político que se basa en la importancia percibida del instrumento. Para ello, se recomienda que junto a su desarrollo e implementación se realicen:

- acciones de capacitación para el uso en diferentes áreas de gobierno, así como,
- campañas públicas de difusión sobre el acceso abierto a datos, tanto para el monitoreo ciudadano como para usos específicos que pueden tener distintos sectores de la población.

**Conocé la Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba**, un espacio que integra al sector público, la academia y el sector privado para mejorar la gestión de las políticas públicas territoriales y la promoción del desarrollo económico y social mediante la accesibilidad y disponibilidad de datos geoespaciales.



**Conocé la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá,** donde se produce y se dispone de información geográfica de la ciudad para el desarrollo social, económico y ambiental.



Al incorporar datos sobre el mercado inmobiliario, los catastros multifinalitarios pueden ser también un instrumento muy eficiente para el **monitoreo de precios del suelo**. Mientras que es deseable que el sector público pueda generar su propia información, los portales privados permiten captar datos actualizados sobre la oferta de inmuebles. Para entender espacialmente la interacción entre la inversión pública, los desarrollos inmobiliarios privados y la localización de la población, recomendamos articular los precios del suelo con:

- la información de la superficie y el tipo de desarrollos aprobados por el gobierno local,
- la de superficie y habitantes en barrios populares,

Por otro lado, la gestión del suelo implica pensar para quiénes se despliega el desarrollo urbano, planificando la provisión de vivienda, servicios e infraestructura urbana de acuerdo a las necesidades de la población actual y a futuro. Esto implica contar con datos actualizados de:

- déficit habitacional cuantitativo y cualitativo,
- déficit de infraestructura básica,
- información sobre la estructura demográfica de los hogares y
- proyecciones de crecimiento de la población.

Se sugiere consultar en [INDEC](#) los datos de Población, Hogares y Viviendas del [Censo 2022](#) así como las Encuestas Permanentes de Hogares; este organismo también cuenta con otros relevamientos estadísticos que pueden ser útiles para políticas específicas relacionadas a la gestión de suelo. Desde 2018, la Ley 27.453 creó el [Registro Nacional de Barrio Populares](#), que reúne información sobre las villas y asentamientos de Argentina y permite que los gobiernos locales accedan a datos actualizados sobre las familias residentes. Por otro lado, los institutos provinciales de vivienda, así como algunos organismos municipales, suelen contar con la información de beneficiarios de programas de vivienda que, si bien no suplen la información estadística del censo, permiten datos aproximados más actualizados para entender las necesidades habitacionales y ciertos aspectos socio-económicos de los hogares.

**[Consultá el documento elaborado por CEVE-CONICET sobre Sistemas de registro de demanda habitacional.](#)**



**[Chequeá el Webinar “Conocé las herramientas para gestionar la Política Habitacional Municipal”](#)** donde, desde el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) explican la metodología que ya están aplicando algunos municipios de Argentina.

**[Conocé más en profundidad sobre los catastros multifinalitarios](#)**, entendidos como asociaciones entre diferentes actores para generar información territorial amplia, precisa, detallada y actualizada sobre la ciudad.

# CONCLUSIÓN

**La gestión del suelo es, ante todo, una forma de poner en valor la función pública del urbanismo**, es decir, la capacidad que tienen los gobiernos locales para definir y organizar el desarrollo urbano con el objetivo de mejorar la calidad de vida en las ciudades.

Una vez leída esta guía, ¡es momento de pasar a la acción! Este documento es una invitación a analizar cuáles de estas herramientas, casos de inspiración y buenas prácticas pueden ser implementadas en el corto, mediano y largo plazo en el gobierno local. El objetivo es transformar las respuestas negativas del autodiagnóstico de Gestión de Suelo en positivas y avanzar en la estrategia!

A continuación, proponemos algunas preguntas guía para comenzar:

## ¿Qué acciones podemos implementar en un corto plazo?

Se trata de encontrar esas victorias rápidas, aquellas **buenas prácticas, herramientas o casos** que puedan llevarse rápidamente a la práctica en el gobierno local, sin necesidad de tantos recursos económicos o humanos.

## ¿Qué acciones podemos implementar en un mediano plazo?

Se refiere a aquellas que requieren de un **proceso más prolongado en el tiempo para su puesta en práctica**, multiplicidad de actores involucrados, o disponibilidad de recursos económicos o humanos que permitan materializar la implementación de las herramientas, buenas prácticas o casos de inspiración.

## ¿Cuáles son las acciones que podemos implementar en un largo plazo?

Éstas definitivamente son las más difíciles ya que **implican un cambio en la cultura del gobierno local**, y/o una gran inversión en recursos humanos o económicos. Sin embargo, abordarlas se verá reflejado en un salto de calidad en la estrategia en torno a la temática. En el largo plazo, estos cambios consolidan una gestión mucho más eficiente.

El crecimiento de las ciudades debe ir acompañado de suelo urbano asequible, conectado, diverso, inclusivo. Llevar acciones necesarias para la generación de nuevo suelo urbano y la integración socioterritorial es un desafío que se encuentra presente en todas las agendas de los gobiernos locales. Por ello, una adecuada gestión del suelo depende de los instrumentos que implementan los gobiernos locales.

Para mejorar el acceso al hábitat, los gobiernos locales tienen la oportunidad única de desplegar competencias de gestión con gran capacidad transformadora del territorio.

Para materializar estos cambios es fundamental planificar y priorizar:

## PLAN PARA PASAR A LA ACCIÓN

### GESTIÓN DE SUELO

#### CORTO PLAZO

6 meses

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

4 \_\_\_\_\_

5 \_\_\_\_\_

6 \_\_\_\_\_

7 \_\_\_\_\_

8 \_\_\_\_\_

#### MEDIANO PLAZO

12 a 18 meses

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

4 \_\_\_\_\_

5 \_\_\_\_\_

6 \_\_\_\_\_

7 \_\_\_\_\_

8 \_\_\_\_\_

#### LARGO PLAZO

18 meses en adelante

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

4 \_\_\_\_\_

5 \_\_\_\_\_

6 \_\_\_\_\_

7 \_\_\_\_\_

8 \_\_\_\_\_

↓ ¡Descargá esta **plantilla** en editable y empezá tu recorrido de transformación!



