Índice de Gestión del Suelo Municipal

INFORME FINAL

TECHO RIL

AGRADECIMIENTOS

RIL y TECHO agradecen a todas las personas que colaboraron en este proyecto.

Al equipo del proyecto:

Ignacio Gregorini
Guadalupe Granero Realini
Guido Barbizan
Inés Buchara

A los y las Referentes consultados/as:

- Ábalos Pablo Hernán - Secretario de Planeamiento de Rosario.
- Aguirre Cesar Osvaldo - Municipio Corrientes.
- Álvarez de Celis Fernando - Secretario de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública.
- Álvarez Gabriela - Ministerio de Hacienda y Finanzas.
- Álvarez Raúl - Secretario de Obras Públicas de Rosario.
- Appella María Florencia
- Baer Luis - Investigador CONICET.
- Baez Dora - Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- Barboza Paola - Ministerio de Coordinación y Planificación de la Provincia de Corrientes
- Barenboim Cintia - CONICET-UNR.
- Benítez Andrea - IIDVi - FAU UNNE
- Bertoya Romulo - Grupo Pensaer.
- Branz Mario - Cámara Inmobiliaria.
- Bujanda Pablo - Edenor.
- Campodonico Norma - Ministerio de Coordinación y Planificación de la Provincia de Corrientes
- Capellari Pablo - Subsecretaría de Producción.
- Cardoso Luis - Acción Colectiva.
- Carretero Rodolfo - Director Institucional en Asociación de Empresarios de la Vivienda de la República Argentina.
- Cazorla María Victoria - Ministerio de Coordinación y Planificación.de la Provincia de Corrientes
- Collantes Adrián - Ministerio de Producción.
- Copertari Santiago - Subsecretario de Obras Públicas Municipalidad de Villa Allende.
- Corti Marcelo - Director de Maestría Urbana UNC.
- Cosacov Natalia - Investigadora del Conicet.

- Di Virgilio Mercedes - Subsecretaría de Vinculación en la Universidad de Buenos Aires.
- Dia Mirtha Beatriz - Municipio Corrientes.
- Duarte Juan - Investigador asociado de Ciudades en CIPPEC.
- Espil Gisela - Ministerio de Hacienda y Finanzas.
- Everest Cesar - Municipio Corrientes.
- Fedele Javier - Subsecretario de Planeamiento Rosario.
- Federico Santiago - Secretaría de Integración Socio Urbana - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Fernández Laura - Secretaria del Estado del Hábitat.
- Gammacurta Guillermo - Ambito.com
- Garbellotto Ludmila - Directora de Hábitat Municipalidad de Córdoba.
- Gargantini Daniela - UCC-AVE-CEVE-CONICET
- Gómez Sierra Carlos - Coordinador Planificación Urbana del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Provincia de Corrientes
- Gonzales del Pino Agustín - Asesor en Planificación y Control Municipalidad de Villa Allende.
- Goytia Cynthia - Directora de la Maestría en Economía Urbana UTDT.
- Gustavo Mosto - Consultor Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Jure Juan - Ex Intendente de Río Cuarto.
- Kennedy Carolina - Ministerio de Coordinación y Planificación de la Provincia de Corrientes
- Kotik Guadalupe - Municipio Corrientes.
- Leonhardt Leticia - Coordinadora Técnica de Planeamiento.
- Levin Mirta - Directora general del ECOM.
- Maciel Juddy - Municipio San Cosme.
- Maidana Leiva Tamara - Municipio San Cosme.
- Maiztegui Graciela - Directora de SEHAS, Servicio Habitacional y de Acción Social.
- Maldonado Martín - Investigador del Conicet.
- Mesa Jorge - Municipio Caa Cati.
- Meschler Andrea - Municipio Corrientes.
- Molinatti Catalina - Universidad Nacional de Córdoba.
- Monoyar Virginia - Investigadora INVIHAB FAUD UNC.
- Montanaro Iván - Cámara Inmobiliaria.
- Montaner Berto - Periodista de Clarín.
- Monteverde Roberto - Instituto de Gestión de Ciudades.
- Murcia Emilia - Municipio Corrientes.
- Murillo Fernando - Director del Centro de Investigación Hábitat y Municipio UBA.
- Nicastro Marcela - Centro de estudios Igualdad.
- Nizzo Mariana - Coordinadora de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano
- Nosetto Gabriel - Director de Asociación Madre Tierra.

- Ortiz Federico - Ministerio de Desarrollo Social.
- Panseri Andrea Florencia - Ministerio de Coordinación y Planificación de la Provincia de Corrientes
- Paredes Silene - Municipio Paso de la Patria.
- Pelli Bela - IIDVi - FAU UNNE
- Petrelli Hernán - Especialista en derecho urbano.
- Petronio Fernando - Movimiento de Ocupación de Inquilinos.
- Quetglas Fabio - Docente, investigador y especialista en Gestión de Ciudades y Desarrollo local.
- Reese Eduardo - Docente UNGS y director del área Derechos económicos, sociales y culturales de CELS.
- Retamozo Edgardo - Municipio Paso de la Patria.
- Reyna Carlota - Grupo EDISUR.
- Roma Juan Jose - Ministerio de Salud Pública.
- Roma Maria Eugenia - Ministerio de Salud Pública.
- Romanutti Virginia - Red nuestra Córdoba.
- Rosas Julián - RENABAP.
- Rugnon Lucia - Municipio Corrientes.
- Scatolini Luciano - Director del programa PRO.CRE.AR.
- Sciutto Manuel - Servicio Público de la Vivienda.
- Shaw Enrique - Pinamar SA.
- Silva Javier - Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio.
- Susana González - Comisión de Tierras interpartidaria.
- Tabakman Damián - Presidente CEDU
- Viqueira Sebastián - Representante de Vecinos Autoconvocados en defensa del Pulmón Verde.
- Vitale Pablo - Coordinador del Área de Derecho a la Ciudad - ACIJ.

A todos los funcionarios y funcionarias que participaron del relevamiento piloto que posibilitó la prueba del índice.

ÍNDICE

1. ¿Quiénes somos?
2. Prólogos
3. Introducción
    a. "Los desafíos de la gestión del suelo en Argentina". *Luciano Scatolini y Juan Ignacio Duarte*
    b. "Estrategias (In)Formales de acceso al hábitat. La producción de información, eje central para la definición de una política integral de hábitat". *Virginia Monayar y Ana Laura Elorza*
4. La gestión del territorio desde de las autonomías municipales
    a. "Capacidades municipales y gestión del suelo urbano". *Dra. Arq. Daniela Gargantini*
    b. "Capacidades territoriales provinciales y municipales. Análisis de constituciones y leyes provinciales". *María Florencia Appella, con la tutoría de Hernán Petrelli*
    c. "La gestión social del suelo urbano en el Chaco y el Área Metropolitana del Gran Resistencia". *Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto, Mg. Arq. María Bernabela Pelli, Arq. Roxana Evelyn Abildgaard, Arq. Mariana Campos y Arq. María Laura Puntel*
    d. "La gestión del suelo y seguridad en la tenencia en los procesos de reurbanización. La Ciudad de Buenos Aires como caso". *Pablo Vitale y Felipe Mesel.*
5. Índice de Gestión de Suelo Municipal
    a. Objetivos
    b. Construcción del Índice
    c. Implementación
    d. Análisis del relevamiento 2019. *Dr. Luis Baer y Dra. Mercedes Di Virgilio*
6. Reflexiones finales
7. Glosario
8. Anexos

¿QUIÉNES SOMOS?

RIL

La Red de Innovación Local es una asociación civil apartidaria y sin fines de lucro que trabaja hace más de 6 años con equipos de gobierno locales de Argentina con el objetivo de mejorar sus capacidades de gestión. RIL busca despertar el potencial de transformación de las ciudades, brindando herramientas diversas relativas a la gestión por resultados, el diseño de políticas públicas centradas en las personas y el trabajo en red público - privado.

RIL promueve el aprendizaje y la inspiración entre pares en una constante búsqueda por la innovación pública y gestiona el conocimiento tomando los aprendizajes generados en el territorio para convertirlos en valiosos recursos que circulan entre todos los miembros de la red. Mejorando la gestión local se busca que en cada ciudad del país las personas puedan tener calidad de vida y oportunidades para desarrollarse.

MISIÓN

Acompañar a equipos de gobiernos municipales a convertirse en líderes del desarrollo de sus comunidades a través de la mejora de sus capacidades de gestión, la construcción de redes de colaboración y la promoción de políticas públicas innovadoras.

VISIÓN

Que en cada ciudad del país las personas puedan tener calidad de vida y oportunidades para desarrollarse

TECHO

TECHO es una organización presente en 19 países de América Latina, que busca superar la situación de pobreza que viven millones de personas en asentamientos populares, a través de la acción conjunta de sus habitantes y jóvenes voluntarios y voluntarias.

MISIÓN
Trabajar con determinación en los asentamientos informales para superar la pobreza a través de la formación y acción conjunta de sus pobladores y pobladoras, jóvenes voluntarios y voluntarias, y otros actores.

VISIÓN
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.

El Centro de Investigación e Innovación Social (CIS) investiga sobre pobreza, desigualdad, exclusión y vulnerabilidad social, principalmente en el contexto de los barrios populares, aspirando a que estas investigaciones contribuyan a las transformaciones sociales del país, y desarrolla los cimientos teóricos y empíricos que orientan el trabajo realizado por TECHO, controlando la calidad de en su ejecución.

BANCO HIPOTECARIO

Banco Hipotecario es una institución financiera con 135 años de historia y una red de 62 sucursales en todo el país. Como banco federal, presta servicios financieros a miles de familias y empresas argentinas, con eficiencia y excelencia en la atención al cliente. A través de su relacionamiento con más de 200 organizaciones de la sociedad civil, contribuye al empoderamiento ciudadano, el desarrollo local y sostenible, la transformación educativa, la empleabilidad y la inclusión social. Dejar una huella social positiva en la comunidad atraviesa su visión institucional.

El Índice de Gestión Municipal de Suelo Urbano permite articular la trayectoria de dos reconocidas organizaciones sociales, RIL y TECHO, honrando la histórica misión social de Banco Hipotecario. Gracias a este proyecto de alcance nacional, plural y democrático, el Banco promueve el desarrollo local de las comunidades, incidiendo en la implementación de mejoras vinculadas a la generación de suelo urbano formal y accesible. La ejecución de políticas de gestión territorial a nivel nacional, con carácter participativo e inclusivo, requiere del involucramiento activo del sector público, privado y la comunidad. Es así como Banco Hipotecario se ha propuesto reconocer buenas prácticas en la gestión del suelo municipal y brindar herramientas para implementar mejoras en la planificación y desarrollo del hábitat, entendido como un valor ciudadano.

PRÓLOGO

La informalidad como la única opción

En Argentina se estima que el 90% de la población es urbana. Esto significa que habitan las ciudades del país, que crecen de formas diferentes y con frecuencia no pueden responder a las demandas que los aumentos de la población exigen. Ante esta falta de respuestas dentro de la ciudad formal, más de 4 millones de personas en Argentina hacen frente a su necesidad de vivienda y tierra a través de estrategias de producción social del hábitat que dan lugar a los barrios populares, aquellos sectores que conocemos como la ciudad "informal".

En nuestro país existen al menos 4.416 barrios populares, según datos de diciembre del 2016 del Registro Nacional de Barrios Populares. De ellas, el 56% son personas menores de 24 años, lo cual nos lleva a pensar en una población joven, con perspectivas de crecimiento demográfico y con gran importancia en la producción y reproducción de la sociedad.

Cuando estas juventudes deciden independizarse, es la familia más cercana quien acompaña la creación de un nuevo hogar y da sostén ante cualquier tipo de crisis. Podríamos decir que esto es similar a lo que sucede en otros sectores de la sociedad. Sin embargo, en el caso de quienes habitan los barrios populares, es la única estrategia presente. Las clases medias, en cambio, pueden acudir a créditos hipotecarios ya sean privados o de programas estatales, para comprar sus viviendas o terrenos, o incluso utilizar sus recibos de sueldo para adquirir seguros de caución para alquilar. En caso de una crisis, más allá de la ayuda que sus parientes puedan darles, podrán acceder a préstamos, o hacer uso de sus ahorros.

Para la población joven de los sectores populares estas alternativas no están presentes: el empleo informal es una gran barrera tanto para comprar como para alquilar en el mercado de vivienda formal. Sumado a esto, la casi nula capacidad de ahorro genera aún más inseguridad ante las crisis. Así, estas nuevas generaciones deciden quedarse cerca de esos familiares, pero no por las condiciones que ofrece el barrio. De hecho, es difícil imaginar por qué alguien elegiría vivir en un lugar sin acceso a los servicios básicos, con calles de tierra, sin escuelas, hospitales y otros equipamientos urbanos. Cuando alguna familia realmente elige vivir en estos barrios es solo porque tras años de lucha, consiguieron mejorarlo, a partir de la organización de los vecinos y vecinas.

El hecho de que las nuevas generaciones continúen habitando en los mismos barrios es preocupante por la sustentabilidad de la urbanización de barrios en el largo plazo. La tarea se volverá más compleja por la densidad que asuman

aquellos barrios que no tengan espacio físico para crecer y por el crecimiento desordenado hacia zonas de riesgo difíciles de integrar urbanamente, como en las veras de los arroyos, o espacios cercanos a vías de tren o basurales. Además, al no encontrarse regulada la situación dominial ni el mercado inmobiliario en los asentamientos informales se favorece la especulación tanto en temas de alquiler como de venta.

La mala regulación del mercado del suelo, la falta de programas estatales que promuevan el acceso equitativo y créditos con requisitos inalcanzables para las personas que habitan los barrios populares, son al mismo tiempo las causas y los principales desafíos en términos de vivienda y hábitat para los próximos años. Por eso, necesitamos generar más información sobre la gestión del suelo a nivel municipal y este informe es un paso en esa dirección. Entendemos que no basta con identificar y caracterizar los barrios populares que existen actualmente, como lo hicimos en nuestro primer Relevamiento de Asentamientos Informales en 2009. También es necesario promover políticas de generación de suelo urbano formal y accesible, que permitan que todas las familias de nuestro país tengan el derecho a un hábitat digno garantizado.

Virgilio Gregorini

El suelo en el entramado de la gestión local

Hace seis años nos propusimos acompañar a equipos de gobiernos locales a mejorar sus capacidades de gestión con una convicción: es desde el ámbito local y la cercanía al territorio desde donde pueden gestarse los grandes cambios en nuestra época. En ese marco, los gobiernos locales están posicionados estratégicamente para guiar a las ciudades en un camino de mejora para volverse más humanas, más resilientes, más pujantes y más sustentables.

Este camino lo emprendimos siendo plenamente conscientes de que los equipos de gobierno necesitan trabajar en red, apoyarse en la experiencia y aprendizaje de otras personas para desplegar todo ese potencial; que la gestión no es tarea sencilla y que muchas veces se carece de las herramientas y recursos para poder hacer frente a los grandes desafíos de la gestión local.

Las encrucijadas a las que hoy deben hacer frente los gobiernos locales son cada vez más complejos, tienen múltiples aristas que deben ser abordadas integralmente para lograr resolverlos. En el abordaje de esa complejidad, encontramos que hacía falta apoyo para que los equipos de gobierno pudieran interpretar los problemas y trazar planes para pasar a la acción.

Entre los diversos desafíos a los que tiene que hacer frente las administraciones locales, pocos son más acuciantes que la gestión del suelo, ya que tiene se trata de una problemática actual con efectos en el largo plazo. Este afecta las posibilidades de ejercicio de los derechos básicos de las personas, las capacidades productivas, la sustentabilidad financiera, así como el impacto ambiental de las ciudades. Asimismo, pocas son tan complejas en su abordaje técnico y social como esta cuestión.

La forma en que ocurren los procesos de urbanización es determinante para el crecimiento económico y bienestar de la población: puede devenir en ciudades integradas, con poblaciones con pleno ejercicio de sus derechos, o en ciudades que excluyen a sectores concretos del acceso a los bienes, servicios y oportunidades que ofrecen. En ese contexto, la planificación y la gestión de suelo tienen un rol protagónico para propiciar el desarrollo integrado de la comunidad. Una ciudad que gestiona información y cuenta con instrumentos adecuados para la desplegar todas sus herramientas de intervención, como pueden ser un plan de vivienda, banco de tierra, instrumentos para el recupero de plusvalías urbanas y planes directores de servicios, estará un paso adelante: tiene la primera capa de su mapa delimitado, un marco que da previsibilidad en su política pública, para repercutir en la calidad de vida de quienes la habitan.

Es por eso que celebramos el gran logro de haber cristalizado en un instrumento la visión de más de 40 expertos y expertas de diversos sectores, aportando claridad tanto en lo que es posible como deseable hacer para el abordaje integral

de las políticas de gestión del suelo en el ámbito local. Confiamos en que el debate que devino en el autodiagnóstico sea aliado para la construcción de consensos, imprescindible en el abordaje de una política urbana integral.

Celebramos también que ese hito haya surgido de la colaboración entre organizaciones sociales, apoyadas por el Banco Hipotecario, reflejando en el mismo proceso de trabajo la apertura, diálogo y voluntad para el acuerdo que sabemos tan necesaria para avanzar en esta agenda.

La construcción de este instrumento de bien público nos impulsa a que sean muchísimos más los que se animen a autoevaluarse y así construir sus hojas de ruta para convertir cada oportunidad de mejora en una fortaleza de su ciudad. Nos ocupa que esas hojas de ruta trascienden gestiones, y que un hito de este trabajo sea aportar para la planificación a mediano y largo plazo, otra gran asignatura pendiente de la gestión local en nuestro país.

Gracias a este esfuerzo compartido, hoy conocemos la realidad de 77 gobiernos locales; nos convoca ahora el desafío de pasar a la acción para responder con iniciativas concretas que ayuden a los gobiernos locales de Argentina a mejorar, y así contribuir a la construcción del país que queremos.

Delfina Irazusta

INTRODUCCIÓN

Los desafíos de la gestión del suelo en Argentina

Por Juan Luciano Scatolini y Juan Ignacio Duarte

La gestión del suelo urbano en Argentina es uno de los desafíos más importantes para lograr territorios que garanticen el acceso de todas las familias a un lugar digno donde vivir y reproducir su vida. En ese sentido, el desarrollo de una herramienta de autodiagnóstico en gestión del suelo urbano realizado por RIL y TECHO genera una cantidad importante de datos acerca de qué políticas e instrumentos están aplicando los municipios, desde la propia mirada de los gobiernos locales.

Aunque en nuestro país existen varias experiencias muy valiosas de aplicación de políticas de suelo destacables, tres de las cuales mencionaremos más adelante a modo de ejemplo, aún predominan las políticas que tienden a mantener las condiciones de funcionamiento del mercado de suelo sin alteraciones o, lo que es más preocupante, que agudizan las consecuencias negativas de no regular de manera adecuada. Una parte central de este problema tiene que ver con la expectativa permanente de aumento de precios del suelo. La falta de reflexión sobre los efectos que puede tener la zonificación bajo el criterio de la separación de usos incompatibles o el cumplimiento de los "deseos" de los propietarios y desarrolladores sobre el mercado de suelo alimenta esta expectativa. Esto se acentúa más aún cuando no se utilizan mecanismos para recuperar la valorización inmobiliaria que dicha zonificación genera.

Una regulación adecuada del mercado de suelo permite mejorar el acceso de la población, en particular de las familias de más bajos ingresos, a un lugar adecuado donde habitar y facilita que el Estado disponga de suelo donde desarrollar proyectos urbanísticos y habitacionales bien localizados, con buenas condiciones de habitabilidad y con mixtura de usos, densidades y sectores sociales. Concebir una regulación de estas características nos desafía a dar un salto de calidad en las políticas de suelo y ampliar a la mayor cantidad posible de municipios la aplicación de políticas urbanas efectivas en este sentido.

Pero para lograrlo es necesario el desarrollo de políticas y acciones adecuadas desde el nivel nacional, provincial y municipal, basadas en la equidad, la inclusión y la sostenibilidad. Es importante modificar la lógica de intervención del poder público para regular el mercado de suelo para que se base en la distribución equitativa de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización. Para ello, es clave diseñar normativas y aplicar instrumentos que permitan reducir las expectativas de valorización, desalienten la retención de inmuebles ociosos, promuevan la asociación entre actores públicos y privados para el desarrollo de

proyectos urbanos en un sistema “gana-gana”. Asimismo, promover la constitución de empresas públicas de desarrollo urbano, con capacidad de transformar porciones del territorio, ya sea por su cuenta o asociándose con propietarios de suelo, empresas locales y otros actores clave del sector.

Existen algunas experiencias municipales de gestión de suelo que, por sus particularidades, alcance específicos y contexto de aplicación, permitieron lograr resultados que van en el sentido que creemos necesario. El municipio de Mercedes (provincia de Buenos Aires), por ejemplo, reglamentó la participación municipal en la valorización inmobiliaria, la producción de suelo urbano de calidad y a precios accesibles e introdujo un programa de créditos hipotecarios con fondos municipales, el programa “Mi casa”. Así logró avances progresivos pero constantes de mayor y mejor regulación del mercado de suelo.

Otra experiencia valiosa es la del municipio de Avellaneda, con la aplicación de la integración socio urbana en barrios informales que permitió mejorar la seguridad jurídica de la tenencia en más de cinco mil inmuebles, a partir del Documento Único de Ampliación de Derechos (DUAD). Esta política se apoyó en la aplicación de instrumentos previstos para ello en la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires, en particular sus artículos 44° y 45°.

Otro caso destacable es el de Pehuajó, que amplió su área urbana asociándose con propietarios de tierra para el desarrollo de suelo urbano. Para esto utilizó la norma urbanística como un valor aportado por el municipio, a partir de la cual fue adquiriendo suelo urbanizado como parte de su intervención.

Una parte central de la gestión del suelo es responsabilidad de los gobiernos subnacionales y particularmente de los municipios, en tanto ostentan las facultades en materia de regulación del uso del suelo. Sin embargo, tanto el gobierno nacional como las provincias pueden aportar soluciones para este desafío que constituye la gestión del suelo. Por el lado provincial, legislar en materia de ordenamiento territorial y hábitat es. una deuda pendiente, teniendo en cuenta que sólo 5 jurisdicciones de las 24 cuentan con legislación en materia de ordenamiento territorial.

El nivel nacional también puede desarrollar acciones para colaborar en una mejor gestión del suelo. Entre ellas, puede definir una política nacional en la materia, promover una ley de presupuestos mínimos para el desarrollo territorial, y generar incentivos para la construcción de viviendas estatales al interior de la mancha urbana existente que completen y densifiquen tejidos. Otro aporte importante que podrían hacer en este sentido sería desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica para acompañar a provincias y municipios en mejorar las políticas de suelo.

Estrategias (In)Formales de acceso al hábitat

Producir información para una política integral de hábitat

Virginia Monayar y Ana Laura Elorza

La producción del hábitat popular informal es una de las manifestaciones de las desigualdades socioterritoriales en las ciudades de América Latina tras la urbanización acelerada del siglo XX. El aumento de la demanda de suelo y vivienda por parte de la población con bajos ingresos y su imposibilidad de acceder a este por vía del mercado formal de suelo provocó que las familias desarrollaran distintas estrategias individuales y colectivas que les permiten acceder al suelo y la vivienda, a través de otros procesos, lógicas y demandas.

Más de la mitad de la población latinoamericana no accede a la vivienda y a los servicios básicos a través del mercado o del Estado, sino a través de procesos informales. En 2014, según los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, casi el 30% de la población urbana mundial y el 20% de la población latinoamericana residía en estas condiciones. En algunos países este número supera el 80% de la población. Estos procesos de producción popular del hábitat son el resultado, entre otras variables, del precio que el suelo y la vivienda adquieren en el mercado. En nuestras sociedades, este es el principal medio a través del cual se accede a ellos y es el punto débil de las políticas públicas en el abordaje de la cuestión social habitacional.

Los territorios autoproducidos por sus pobladores se caracterizan por situaciones de precariedad urbano-habitacional, y esta es una problemática recurrente y persistente de los procesos urbanos de las ciudades de América Latina.

Frente a ella, las políticas públicas han asumido múltiples abordajes. A grandes rasgos se pueden identificar tres tipos:

- el desalojo definitivo sin una solución a la necesidad de vivienda;
- la relocalización de las ocupaciones trasladando a su población a nuevos conjuntos habitacionales; o
- la urbanización in situ a través de la ejecución de obras de conexión de servicios, mejoramientos habitacionales y regularización dominial.

Cada una de estas alternativas da cuenta de las formas en que ha sido definido en tiempos y espacios determinados el problema del acceso al suelo y vivienda, las propuestas programáticas para resolverlo y las personas destinatarias. No obstante de la ejecución de estas políticas, los procesos de producción de hábitat popular continúan y se han consolidado como estrategia de acceso al hábitat (en

términos cuantitativos) y en procesos de densificación y consolidación en estos territorios.

Las transformaciones de estos procesos de hábitat popular han sido dinámicas a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, desde los organismos públicos estatales se ha sostenido una perspectiva casuística, que no conoce las dimensiones del fenómeno, en tanto no cuenta con datos e información de estos territorios y de la población que allí reside. Dado que existen asentamientos informales en casi todas las jurisdicciones de América Latina, su demarcación es esencial para definir y desarrollar políticas urbanas efectivas.

El escaso registro de la informalidad urbana colabora con la invisibilización del problema y dificulta las acciones y gestiones para resolverlo. Si bien organizaciones no gubernamentales, espacios académicos y algunos municipios han abordado la tarea del relevamiento de estos territorios, en general, los catastros no reconocen estas áreas y frecuentemente queda a cargo de otras entidades públicas y privadas la sistematización detallada de información sobre ellas. Asimismo, incluso entre los pocos registros a nivel local y nacional sostenidos en el tiempo, existen diferencias en las definiciones con las que refieren a los territorios, las variables utilizadas para caracterizarlos y, por lo tanto, el alcance y el registro cuantitativo de los casos.

En 2017, algunos movimientos sociales en Argentina demandaron, impulsaron y gestionaron en forma conjunta con el gobierno nacional el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBap). Este se convirtió en el primer catastro nacional de villas y asentamientos. Según este relevamiento, se identificaron y mapearon 4.416 barrios populares, 830.000 viviendas y relevaron 412.000 familias en todo el país.

El ReNaBap se considera una herramienta valiosa para conocer las dimensiones de las problemáticas de los barrios populares (en términos cuantitativos) y su expresión en diferentes provincias del país. La geolocalización también contribuye a una mirada de reconocimiento de las particularidades espaciales de este fenómeno que contribuye a definir líneas de acciones hacia su abordaje.

Contar con información precisa y adecuada sobre cada uno de estos territorios es una herramienta clave para abordar ambos desafíos. Poder caracterizar a cada uno por su dinámica territorial aporta al necesario abordaje multiescalar y multidimensional de los procesos socio urbanos. Favorece también que las aproximaciones al hábitat sean integrales y contemplen, entre otros aspectos, las transformaciones territoriales y la presión del mercado de suelo como factor de expulsión, el monitoreo de precios de suelo y de alquileres y su regulación, la oferta de suelo asequible también para las siguientes generaciones, y la sostenibilidad urbana y ambiental de las localizaciones. Diversificar las políticas que aborden de manera integral el hábitat y que aporten a la regulación del mercado cumple un papel importante en facilitar la accesibilidad para las familias de menores ingresos al suelo urbano de calidad.

LA GESTIÓN DEL TERRITORIO DESDE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Capacidades municipales y gestión del suelo urbano

Dra. Arq. Daniela Gargantini

El acceso a un hábitat digno es un derecho humano ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional. Históricamente la satisfacción del derecho a la vivienda se ha asociado a la resolución de un problema meramente constructivo, aunque en los últimos años se ha avanzado hacia la necesidad de garantizar una protección más amplia e integral.

Sin embargo, los sectores medios y de menores ingresos deben enfrentar cada vez más limitaciones para acceder a un espacio habitable digno. Conseguir tierra urbanizada resulta hoy el primer obstáculo con que se encuentran las familias y los gobiernos locales a la hora de desarrollar sus estrategias habitacionales.

El incremento del precio promedio del suelo urbano en casi todas las ciudades del país ha profundizado esta inaccesibilidad. El carácter irreproducible del suelo, las escasas políticas de intervención y regulación desarrolladas, y el comportamiento especulativo del mercado inmobiliario, han profundizado el proceso, generando ciudades económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregadas y ambientalmente insostenibles.

El suelo resulta así uno de los temas prioritarios y un recurso estratégico. Desde un paradigma no centrado en los derechos individuales sino en resguardo de los derechos sociales, y comprendiendo que la función individual (uso y goce) de la propiedad se integra con la función social, la participación del Estado tanto en su producción como en su regulación es sustancial, a fin de reducir la concentración y la retención de tierra urbana de manera especulativa, y para favorecer estrategias que mejoren su accesibilidad a toda la población.

Ahora bien, "si la planificación (urbana) es esencialmente un proceso de comprensión de las necesidades humanas y de determinación y formación de la futura política pública para atender aquellas necesidades con un máximo de efectividad (Webster en: Rosatti, 2012:205), nadie mejor que el propio municipio para planificar el desarrollo territorial de sus actividades" (Rosatti, 2012: 205).

Sin embargo, en el actual marco de contexto, esta planificación y gestión municipal se encuentra estrechamente condicionada a las capacidades y condiciones institucionales de los gobiernos locales para el diseño e implementación de sus políticas urbano-habitacionales. El despliegue de capacidades se produce cuando, ante ciertas incumbencias o funciones a asumir, no sólo se cuenta con las competencias sino con la voluntad y habilidad para hacerlas valer y echarlas a andar. De allí se deriva la necesidad de poder advertir sobre aquellos condicionantes que inhiben o potencian en los ámbitos locales, el

ejercicio pleno de las competencias que el marco jurídico argentino otorga a los municipios en materia territorial (Taller y Antik, 2011 y Zuccherino, 1992).

En este sentido y a la luz de los estudios y experiencias que el trabajo con municipios del país desarrollado desde CEVE ha permitido recoger, es importante reconocer que para el caso de muchos de los municipios medianos o pequeños del país (los cuales representan al 80% de los gobiernos locales argentinos (INDEC, 2010)), el déficit de recursos técnicos, de especialización del recurso humano en materia de planeamiento y de desconocimiento de las herramientas factibles de implementar desde el ámbito local, atentan contra la posibilidad de ejercer las competencias otorgadas (Rosatti, 2012).

Asociada a las capacidades técnico-administrativas, la capacidad de retomar el planeamiento urbano como incumbencia y tarea específica del gobierno municipal incide en el campo de las capacidades político-administrativas, ya que recupera el rol específico e indelegable que el municipio posee en la gestión territorial. Además, refuerza el rol del Estado como ente regulador en medio de contextos de alta presión inmobiliaria y de corrupción asociada al otorgamiento de excepciones.

La valorización de la planificación urbana participativa como estrategia reguladora por excelencia, bajo principios que prioricen los intereses colectivos por sobre los particulares, resulta de esta manera una actitud y habilidad a fortalecer en los municipios. Junto con ello, se favorece una mejor y mayor integración de la política habitacional a procesos estratégicos de planificación urbana, a fin de evitar el avance sobre terrenos periféricos y la reproducción de la lógica viviendista de tipología uniforme imperante, en pos de una lógica integradora de construcción de la ciudad (Gargantini y Frank, 2018).

Siendo el acceso al suelo un elemento esencial del planeamiento y desarrollo urbano, la transformación en la forma de concebir la propiedad es clave, ya que la concepción absoluta de la propiedad privada continúa aún muy arraigada no sólo en la mentalidad de muchos propietarios privados, sino de los propios funcionarios públicos, así como de la misma ciudadanía que no exige al Estado mayor presencia frente al mercado en materia urbana.

Por tales motivos, entre los aspectos mínimos necesarios para fortalecer esta capacidad en los municipios del país se encuentran:

- la voluntad política de incorporar el problema en la agenda local;
- la necesidad de contar con un plan local de desarrollo urbano-ambiental y de cuerpos normativos específicos que potencien una ciudad integrada y no extendida en vigencia en el municipio;
- la reducción de excepciones urbanísticas que se otorguen;
- la promoción de una política activa de acceso y regulación del suelo urbano para los distintos sectores de la sociedad local, coherente con el plan de desarrollo urbano-ambiental de las localidades;
- el conocimiento exhaustivo y la utilización integrada de la amplia variedad de instrumentos de gestión urbana disponibles, tanto para la regulación como para la generación o habilitación de nueva tierra urbanizada, que permitan la planificación, promoción y desarrollo urbano, la participación

ciudadana en ello, el financiamiento y la redistribución de costos y beneficios;
- la consolidación de estructuras organizativas (áreas o espacios institucionalizados estables) responsables del planeamiento urbano y de las políticas de suelo y habitacionales en la ciudad;
- y el apoyo ciudadano necesario para hacer frente a las presiones recurrentes.

Una ciudad justa y sostenible es posible con gobiernos locales fortalecidos y con políticas capaces de intervenir en el mercado inmobiliario y los procesos de desarrollo urbano. Sin que ello suceda, el acceso al suelo urbano continuará siendo una de las tantas deudas pendientes en materia urbano-habitacional del país.

Referencias bibliográficas:

- GARGANTINI, Daniela (2018) Municipios y acceso al hábitat: Condiciones y capacidades institucionales para la gestión local e integral del hábitat. Informe final de Posdoctorado. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- GARGANTINI, Daniela y FANK, Lucía (2017) Capacidades municipales para el diseño y gestión de políticas de acceso a la tierra urbana. Ponencia publicación del II Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades. XIV Jornadas Estudiantiles y VII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. 5 y 6 de octubre de 2017. Córdoba, Argentina.
- GARGANTINI, Daniela, GREPPI, Verónica, PERESINI, Natalí, CERREZUELA, María y SCARDINO, Lucio (2019) Instrumentos para la gestión local del suelo. Guión de audiovisuales producidos bajo proyecto Proyecto PROTRI "Audiovisual sobre instrumentos para la gestión local del suelo" Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba.
- Carolina Nievas INDEC (2010) Censo Nacional de Población y Vivienda.
- ROSATTI, Horacio (2012) Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Rubinzal- Culzoni. Santa Fe, Argentina.
- TALLER, Adriana y ANTIK, Mariana (2011) Curso de Derecho Urbanístico. Ed. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe, Argentina.
- ZUCCHERINO, Ricardo (1992) Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina

Capacidades territoriales provinciales y municipales

Un análisis de las constituciones y leyes provinciales

María Florencia Appella, con la tutoría de Hernán Petrelli

En Argentina los municipios son autónomos[1]. Esto les brinda amplias posibilidades de gestión del territorio a nivel local. Pero las autonomías no son idénticas en todos los municipios del país, lo cual hace imprescindible su estudio particularizado si se busca entender sus capacidades territoriales, fundamentales a la hora de planificar el desarrollo de los distintos gobiernos locales dispersos a lo largo y ancho del país. Conocer y entender sus propias facultades le permite a cada comunidad articular las herramientas territoriales más apropiadas que se ajusten a las necesidades y características del territorio.

A grandes rasgos, las capacidades municipales en relación a territorio, muchas veces ejercidas de manera concurrente con las provincias, brindan la posibilidad de que cada gobierno local organice y distribuya actividades y usos del suelo a través del dictado de la normativa correspondiente a efectos de conciliar procesos de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial[2].

De la misma manera los municipios y las provincias, a través de la elaboración de planes, determinan en función de sus capacidades y las características del territorio cómo debe crecer la ciudad, hacia qué sectores, qué requerimientos tendrá para ello, como dotación de infraestructura, aptitud del sector, equipamiento y demás cuestiones vinculadas a la expansión.

Facultades del Poder Legislativo Provincial en materia territorial según las constituciones provinciales

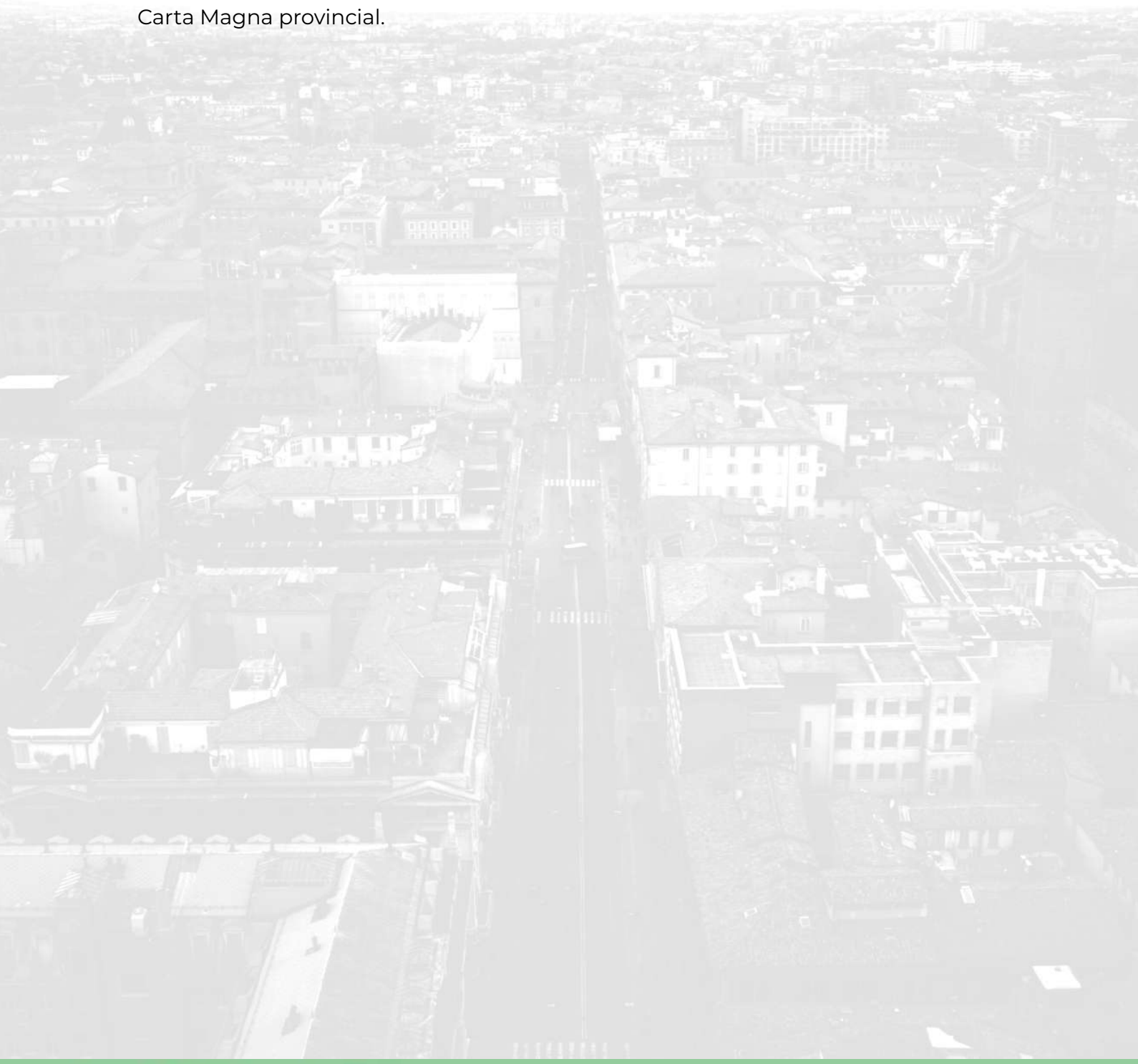
En razón de la autonomía municipal establecida por el art. 123 de la Constitución Nacional, y en tanto no haber delegado ciertas funciones a la Nación, son las provincias, en cabeza de su poder Legislativo Provincial, las encargadas de dictar normativa referente al ordenamiento territorial.

Las facultades referentes a límites y divisiones territoriales han sido reservadas por las provincias. En tal sentido cada una de ellas, a través de su Legislatura Provincial, y en función de las facultades establecidas por cada una de las Constituciones, establece la creación de centros urbanos; dictado de leyes

[1] Constitución Nacional, art. 123°

[2] Art. 1°. Ley 6099/2018 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo de la provincia de Jujuy

orgánicas de municipalidades; establecimiento de contribuciones y tributos; prestación de servicios públicos, uso, distribución y enajenación de tierras públicas; calificación de casos de expropiación por causa de utilidad pública; autorización de cesiones territoriales de la provincia, como también de terrenos e inmuebles fiscales con objeto de utilidad social expresamente determinada; dictado de códigos de procedimiento, rurales, de faltas, fiscal, sanitario, agua, leyes sobre tierras públicas, bosques y vialidad, industrias; construcción de ferrocarriles y canales de navegación, colonización de tierras, introducción y establecimiento de nuevas industrias, importación de capitales y explotación de sus ríos; y demás legislación necesaria para el cumplimiento de las funciones establecidas por cada Carta Magna provincial.



Dictado de normas de ordenamiento territorial provincial y municipal

Formosa

- Determinar la división política de la Provincia, fijando el número de Departamentos, de acuerdo con las siguientes bases: población, accidentes naturales, vías de comunicación y extensión
- Dictar la Ley Orgánica Municipal y disponer la creación de villas y ciudades
- Disponer del uso y enajenación de la tierra pública y demás bienes de la provincia; declarar los casos de utilidad pública para la expropiación
- Dictar la ley general de Colonización y las demás leyes necesarias que establezcan las bases y políticas que deberá seguir la Administración para promover el fomento y diversificación de la producción, de los medios de transporte y canales navegable
- Autorizar la cesión gratuita de tierras de la Provincia para objeto de utilidad pública nacional, provincial o municipal (eventualmente dicha cesión podrá importar el desmembramiento del territorio o abandono de jurisdicción dentro de los límites prescriptos por la Constitución Nacional)

Jujuy

- Fijar las divisiones territoriales de los departamentos y municipios
- Autorizar la fundación de pueblos y declarar ciudades; autorizar la cesión de bienes inmuebles de la Provincia con fines de utilidad pública o interés social nacional o provincial, (eventualmente dicha cesión podrá importar el desmembramiento de su territorio o abandono de jurisdicción)
- Autorizar la disposición de bienes inmuebles
- Legislar sobre el régimen de servicios públicos provinciales
- Establecer el régimen municipal cuando correspondiere

La Pampa

- Fijar divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma
- Crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades, a las que podrá acordar subsidios cuando sus rentas no alcancen a cubrir sus gastos; para fijar divisiones territoriales, crear centros urbanos y acordar subsidios
- Legislar sobre servicios públicos de la Provincia, establecidos fuera de la jurisdicción municipal
- Legislar sobre tierras públicas, bosques, colonización, fomento de la inmigración, uso y disposición de los bienes provinciales
- Dictar los Códigos Rural, Fiscal, de Procedimientos, de Aguas y demás necesarios y leyes de organización judicial, registro civil, contabilidad y vial
- Dictar la ley sobre expropiación

La Rioja

- Establecer o modificar las divisiones departamentales conforme a lo establecido en la Constitución
- Legislar sobre el uso, distribución y enajenación de las tierras del Estado provincial; cesión de tierras fiscales con el objeto de utilidad social expresamente determinada
- Dictar las leyes de organización y los códigos: rural, de recursos renovables y no renovables y otros que sean necesarios y que correspondan a la competencia de la provincia
- Legislar sobre tierras públicas, bosques, colonización, fomento de la inmigración, uso y disposición de los bienes provinciales
- Proveer lo conducente a la prosperidad de la provincia, justicia, seguridad social, higiene, moralidad, cultura y todo lo que tienda a lograr la justicia social

Mendoza

- Determinar las divisiones territoriales para el régimen administrativo de la Provincia
- Disponer el uso y enajenación de la tierra pública y demás bienes de la Provincia
- Legislar sobre organización de las municipalidades y policías de acuerdo con lo establecido en esta Constitución
- Dictar todas las leyes y reglamentos necesarios para poner en ejercicio los poderes y autoridades que establece esta Constitución, así como las conducentes al mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público y general de la Provincia, que por su naturaleza y objeto, no corresponda privativamente a los otros poderes provinciales o a los nacionales
- Aprobar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial presentado por el Poder Ejecutivo

Misiones

- Establecer la división política de la Provincia y los ejidos municipales, tomando por base la extensión, población y continuidad
- Legislar sobre el uso, disposición y enajenación de las tierras e inmuebles de propiedad provincial
- Disponer la creación de villas, declarar ciudades y la construcción de obras públicas
- Dictar Códigos Rural, Fiscal, orgánica municipal, tierras públicas, de bosques, viales y de expropiaciones
- Autorizar la cesión de tierras de la Provincia para objetos de utilidad pública. Eventualmente dicha cesión podrá importar abandono de jurisdicción o desmembramiento territorial, dentro de los límites prescriptos por la Constitución Nacional. En este último caso la ley deberá ser "ad-referéndum";

Neuquén

- Establecer la división civil o territorial para la mejor administración de la Provincia, pudiendo incluso alterar la división departamental
- Organizar el régimen municipal, según las bases establecidas en esta Constitución
- Autorizar la cesión de terrenos e inmuebles fiscales con objeto de utilidad social expresamente determinada
- Reglamentar el uso y la enajenación de los bienes fiscales penando rigurosamente la utilización abusiva de los mismos
- Legislar sobre reforma agraria y régimen de tierra pública
- Dictar los códigos de aguas, rural, de faltas, fiscal y bromatológico
- Declarar los casos de expropiación por causas de utilidad pública o interés social, por leyes generales o especiales
- Disponer y autorizar la ejecución de las obras públicas exigidas por el interés de la Provincia
- Dictar leyes de organización de los servicios públicos que correspondan a la jurisdicción provincial, estableciendo entre otros aspectos los principios que orientarán su prestación y la creación de los entes específicos de regulación y control, los que gozarán de autonomía funcional y autarquía financiera
- Autorizar el establecimiento en el territorio de la Provincia de líneas aéreas y fluviales, empresas ferroviarias y de transporte automotor, respetando la jurisdicción municipal respectiva

Río Negro

- Establecer la división administrativa y política
- Autoriza la cesión de tierras de la Provincia para objetos de utilidad pública nacional, provincial, municipal o comunal
- Dicta los códigos administrativo y minero, de faltas, rural, bromatológico, de aguas y ley orgánica de Municipal, bosques y vial
- Dicta las leyes impositivas, que rigen en tanto no las derogue o modifique por otra ley especial
- Sanciona las leyes necesarias y convenientes para la efectivización de todas las facultades, poderes, derechos y obligaciones que por esta Constitución correspondan a la Provincia

Salta

- Fijar las divisiones territoriales de la Provincia
- Establecer los impuestos y contribuciones para los gastos del servicio público
- Legislar sobre tierras públicas de la Provincia, debiendo dictarse una ley general sobre la materia

San Juan

- Establecer o modificar los límites de los departamentos de la Provincia, tomando como base los antecedentes históricos, su extensión y población
- Establecer tributos en todo el territorio de la Provincia, destinados al servicio de la administración, seguridad y bienestar del pueblo
- Reconocer nuevos municipios en razón del número de sus pobladores e importancia de las actividades que allí se realicen, conforme a lo que se establece en esta Constitución
- Dictar la Ley Orgánica de los municipios de segunda y tercera categoría
- Declarar las causales de utilidad pública o de interés general para expropiaciones por leyes generales o especiales, determinando los fondos con que ha de hacerse la previa indemnización
- Legislar sobre el uso, distribución y enajenación de las tierras de propiedad del Estado Provincial
- Autorizar la cesión de terrenos e inmuebles fiscales con objeto de utilidad social expresamente determinada
- Dictar o modificar los códigos: de procedimientos administrativos, de faltas, rural, bromatológico, de aguas, fiscal y otros que sean necesarios y que correspondan a la competencia provincial

San Luis

- Establecer las divisiones territoriales para los efectos electorales, judiciales, municipales y administrativos
- Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia de conformidad a lo previsto en esta Constitución
- Establecer impuestos y contribuciones de acuerdo a lo prescripto por esta Constitución
- Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública y autorizar la ejecución de las obras exigidas por el interés de la Provincia
- Dictar todas las demás leyes convenientes y necesarias para poner en ejecución los mandatos, principios, poderes y autoridades constitucionales, como las de trabajo, policía, municipalidad, judicial, de imprenta y responsabilidad civil de los empleados y funcionarios, no sujetos a Juicio Político ni a Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

Santa Cruz

- Fijar divisiones territoriales para mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma, crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades, a las que podrá acordar subsidios cuando sus recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios
- Legislar sobre industrias, inmigración, construcción de ferrocarriles y canales de navegación, colonización de tierras, introducción y establecimiento de nuevas industrias, importación de capitales y explotación de sus ríos
- Proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia, a la estabilidad de la propiedad rural y a la prestación de servicios públicos; Legislar sobre los servicios públicos de la Provincia establecidos fuera de la jurisdicción municipal
- Disponer el uso y enajenación de tierras públicas conforme al régimen que establece esta Constitución
- Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública
- Disponer la construcción de obras públicas exigidas por el interés de la Provincia
- Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia para objeto de utilidad pública de la Nación o de la Provincia, eventualmente dicha cesión podrá importar desmembramiento de territorio o abandono de jurisdicción
- Dictar los Códigos de Procedimientos, Rural, de Faltas, Fiscal, Sanitario y Leyes sobre, tierras públicas, bosques y vialidad

Santa Fé

- Establecer la división política de la Provincia y las divisiones convenientes para su mejor administración
- Organizar el régimen municipal y comunal, según las bases establecidas por esta Constitución
- Legislar sobre tierras fiscales
- Declarar de interés general la expropiación de bienes, por leyes generales o especiales
- Conceder privilegios o estímulos por tiempo determinado con fines de fomento industrial con carácter general
- Dictar los códigos de faltas, rural, bromatológico, fiscal y otros en que sea conveniente este tipo de legislación

Santiago del Estero

- Fijar divisiones territoriales para el funcionamiento de la administración, reglando las formas de descentralizar la misma
- Crear centros urbanos y dictar la Ley Orgánica de las municipalidades en los casos que corresponda
- Establecer los tributos necesarios para solventar los gastos e inversiones de la administración pública
- Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia o la donación de terrenos fiscales para objetos de utilidad pública nacional o provincial, con exclusión de los de propiedad municipal
- Calificar la utilidad pública en caso de expropiación
- Dictar los códigos y leyes orgánicas administrativas y todo lo necesario para poner en ejercicio el poder de policía de la Provincia y las facultades no delegadas a la Nación
- Promover lo conducente al desarrollo humano, al progreso e integración económica de las distintas regiones de su territorio, promocionar la productividad y la inversión privada, la generación de empleo y la construcción de la infraestructura pública necesaria
- Dictar leyes que garanticen el derecho natural de usar el agua para bebida de las personas y seres vivos, asegurando también el uso y aprovechamiento de las aguas superficiales, subterráneas y termales que integran el dominio de la provincia en su exclusivo beneficio
- Dictar las normas necesarias que aseguren el respeto a los derechos posesorios sobre inmuebles rurales según las leyes vigentes

Tierra del fuego

- Crear o modificar la jurisdicción departamental de la Provincia
- Organizar el régimen municipal según las bases establecidas, disponer la intervención a las municipalidades y comunas de acuerdo con la Constitución provincial
- Establecer tributos para la formación del tesoro provincial de sus miembros
- Legislar sobre los recursos renovables y no renovables de la Provincia, y el uso y disposición de los bienes provinciales
- Legislar sobre el uso y la enajenación de las tierras de propiedad del Estado Provincial
- Autorizar la cesión de tierras de la Provincia para objetos de utilidad pública nacional, provincial o municipal
- Calificar los casos de utilidad pública para expropiación

Tucumàn

- Establecer la división territorial para la mejor administración de la Provincia
- Establecer los impuestos y contribuciones necesarios para los gastos del servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la Provincia
- Declarar los casos de utilidad pública para la expropiación
- Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad provincial
- Dictar las normas relacionadas con el régimen municipal, según las bases establecidas en esta Constitución
- Dictar la ley que disponga la intervención de un municipio o comuna rural

Fuente: elaboración propia TECHO-RIL (2019)

La gestión social del suelo urbano en el Chaco y el Área Metropolitana del Gran Resistencia

Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto, Mg. Arq. María Bernabela Pelli, Arq. Roxana Evelyn Abildgaard, Arq. Mariana Campos y Arq. María Laura Puntel

El Área Metropolitana del Gran Resistencia es uno de los conglomerados del país más afectado por ocupaciones informales de tierras y formación de asentamientos precarios. Varios organismos, provinciales y municipales, han implementado distintas políticas, que, a efectos de su análisis, pueden clasificarse al menos en tres tipos: regularización dominial y parcelaria; mejoramiento de barrios y de viviendas; desalojos o relocalizaciones.
La regularización ha sido la más aplicada: consiste en la intervención del Estado provincial para resolver el conflicto de la propiedad de suelo cuando una porción de tierra fue ocupada de manera irregular por hogares de bajo recursos. El proceso se origina en la denuncia de ocupación por parte de quien es propietario/a del suelo afectado o por pedido de quienes lo ocupan para regularizar su situación.

Gráfico 1. Esquema de alternativas en el proceso de regularización

Fuente: Elaboración propia.

El Estado, para proceder a la regularización dominial debe, en primera instancia, ser propietario de las tierras ocupadas. Si estas son propiedad de particulares, puede proceder a la compra directa -que es cuando el Estado negocia con el propietario la adquisición del predio, como cualquier transacción inmobiliaria- o a la expropiación. Esta última es la modalidad más habitual.

Régimen de expropiación en la Provincia de Chaco

El régimen de expropiación se rige por la Ley provincial 332-A (antes 2289/78), sancionada en alineación con la Ley nacional 21.499/76, que establece los procedimientos para la expropiación de un bien privado por parte del Estado con fin de utilidad pública.

En la Provincia de Chaco, esta política comenzó en la década de los setenta, se intensificó a fines de los noventa con las ocupaciones masivas y a partir de 2013 adquirió mayor sistematicidad institucional con la creación del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH). Este registro releva a los hogares asentados en tierras expropiadas y expide un certificado de tenencia precaria que brinda a las familias el reconocimiento de ocupación, sin otorgarles derechos posesorios.

La Ley 332-A determina que el fundamento legal de la expropiación es la utilidad pública que comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual. Pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado sean cosas o no. La expropiación se referirá especialmente a bienes determinados. Podrán actuar como expropiantes el Estado provincial, las municipalidades, las entidades autárquicas y las empresas del Estado en tanto estén expresamente facultadas para ello por sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales.

El proceso de expropiación se inicia con la declaración de la utilidad pública de un bien o disposición de su afectación. Mediante procedimiento extraordinario el Fiscal de Estado comunica a la Junta de Valuaciones la decisión administrativa de adquirir directamente el bien, esta procede al estudio del precio pertinente, formando para ello las actuaciones necesarias con los datos y elementos de individualización del o los bienes, datos personales y domicilio del o de los propietarios y todo otro informe que pueda considerarse de interés y eleva las actuaciones al Fiscal de Estado con el dictamen correspondiente.

El Fiscal de Estado procede a notificar al o los interesados que el bien de su propiedad será expropiado, ofreciéndoles el precio resultante de los estudios pertinentes y se le intimará para que manifieste su conformidad o, en caso contrario, estime fundadamente el monto de la indemnización a que se considere con derecho y constituya domicilio especial a los efectos del trámite administrativo. El propietario puede manifestar conformidad o formular una contrapropuesta que se hará saber a la Junta de Valuaciones.

Aceptado por el expropiado el ofrecimiento hecho por el expropiante, o por este la contrapropuesta formulada por el primero quedará concluido el acuerdo, que será suscripto por el Fiscal de Estado y el o los expropiados o sus representantes

legales. Este acuerdo será ratificado por el Poder Ejecutivo, quien ordenará la transferencia del bien, una vez efectuada la tradición y el pago respectivo.

Gráfico 2. Pasos del procedimiento extrajudicial de expropiación

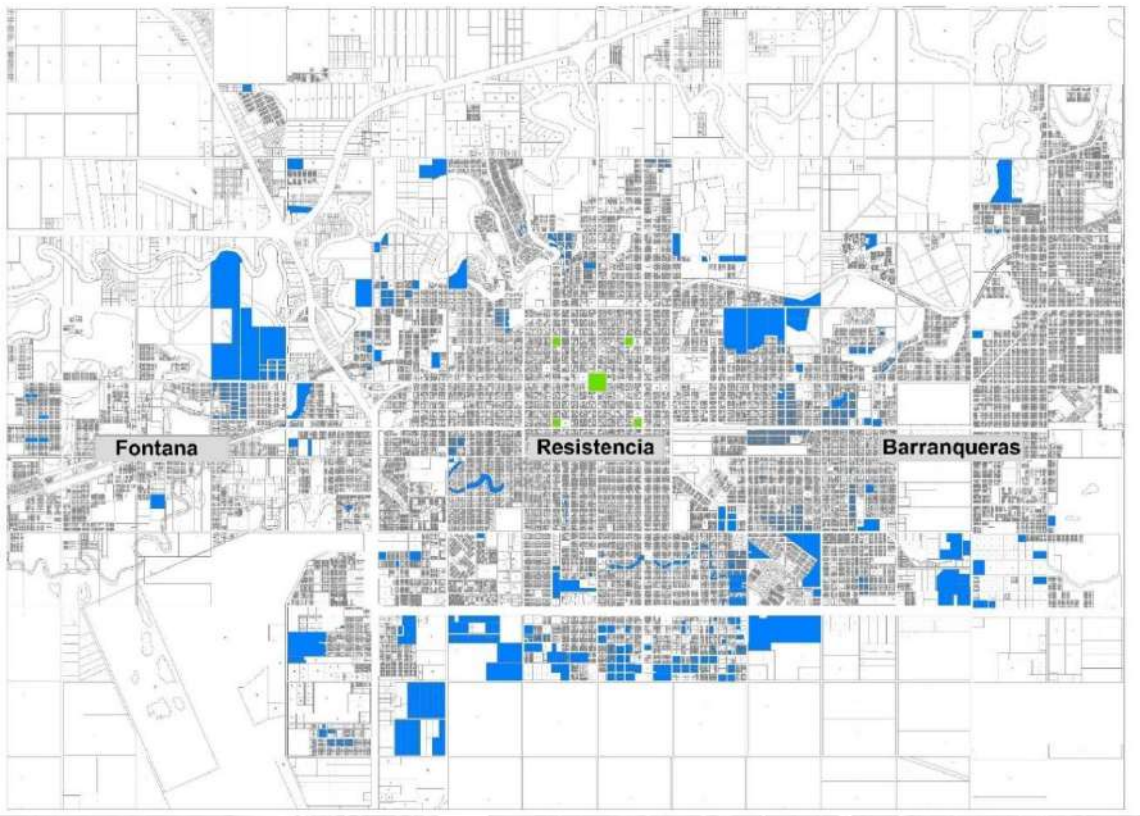
Fuente: Elaboración propia en base a Ley 332-A.

En caso de no aceptarse la contrapropuesta efectuada por el expropiado, se le notifica por el Ministro o Fiscal de Estado, la decisión fundada de mantener el ofrecimiento originario o las modificaciones de que éste fuera objeto. No habiendo avenimiento el expropiante deberá promover la acción judicial de expropiación (procedimiento judicial).

Leyes de expropiación sancionadas en el Área metropolitana del Gran Resistencia

En el Área metropolitana del Gran Resistencia hay 200 leyes de expropiación sancionadas, para que a futuro se adjudiquen en venta los terrenos a los actuales ocupantes de los asentamientos, habitados por familias de escasos recursos económicos. Del total de leyes, el 90% se ubican en la ciudad de Resistencia y el 10% restante se distribuye entre las localidades de Fontana y Barranqueras.

Mapa 1. Asentamientos del Área Metropolitana del Gran Resistencia con leyes de expropiación sancionadas



Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda (agosto de 2019).

Gestión de las leyes de expropiación de la zona sur de Resistencia

La mayor cantidad de leyes sancionadas (42% del total) se concentra en la zona sur de la ciudad de Resistencia. Para conocer la dinámica actual de la gestión del suelo del AMGR, a partir de los instrumentos jurídico-legales, antes mencionados, se construyó una evidencia empírica en base a una muestra de 75 leyes de expropiación de esa zona.

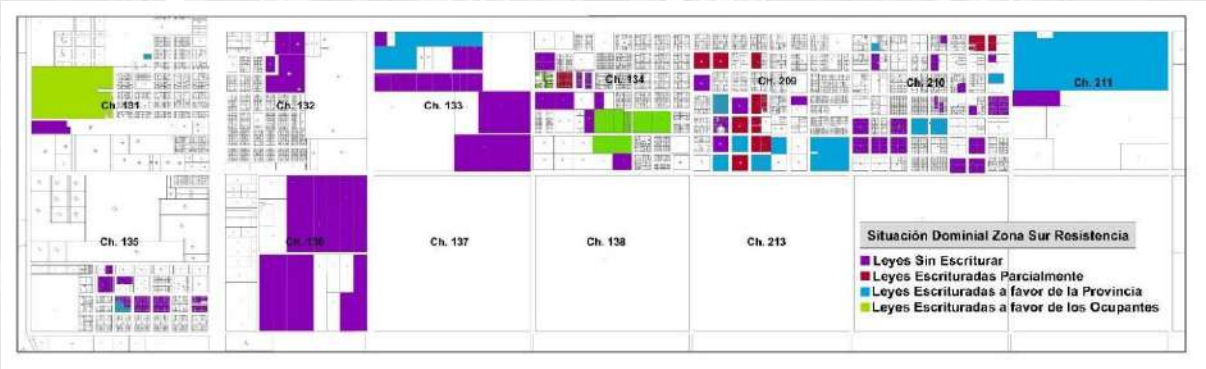
Gráfico 3. Estado de la gestión de las leyes de expropiación de la zona sur de Resistencia

LEYES SANCIONADAS	TRANSFERENCIA A OCUPANTES
18 Leyes de expropiación	**Escrituradas a favor de la Provincia** Inmuebles expropiados que ya se registraron como propiedad del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda y/o Ministerio Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
3 Leyes de expropiación	**En proceso de Escrituración** Inmuebles en proceso de transferencia, del propietario expropiados por la Provincia.

7 Leyes de expropiación	**Escrituradas a favor de los Ocupantes** Inmuebles transferidos del Ministerio Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial a las familias censadas en el Registro Único de Beneficiarios (RUBH).
47 Leyes de expropiación	**Sin Escriturar** Inmuebles que a la fecha aún se registran a nombre de los propietarios expropiados
75 LEYES DE EXPROPIACIÓN Muestra analizada sobre la zona Sur de la ciudad de Resistencia	

Fuente: Elaboración en base a Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda (agosto de 2019).

Mapa 2. Asentamientos expropiados por Ley en la zona sur de Resistencia, según situación dominial



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Instituto Provincial Desarrollo Urbano y Vivienda, agosto de 2019.

La sanción de leyes de expropiación como instrumento jurídico de acceso al suelo, en el caso de las personas de escasos recursos, no resuelve el problema del acceso al suelo y el derecho a la vivienda. En cambio, representa un instrumento simbólico que legitima situaciones urbanas irregulares, como marco legislativo que opera sobre la coyuntura, con una necesaria convalidación de los hechos.
Desde el punto de vista urbano, estas prácticas jurídico-políticas, significan la consolidación de tramas urbanas discontinuas o de barrios asentados en sectores de la ciudad socio ambientalmente vulnerables, generando territorios atomizados con grandes desigualdades socio-espaciales.

El Registro Único de Beneficiarios del Hábitat

En 2012 la Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco sancionó la Ley 7.000 (actualmente Ley 2.022-K) de creación del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH). La Autoridad de Aplicación de la ley hasta 2019 fue el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (MDUyOT) de la Provincia de Chaco. El RUBH tiene jurisdicción en la totalidad de los ejidos municipales del

territorio provincial. Con el cambio de gobierno en diciembre del 2019, este Ministerio fue transformado en secretaría y aún no está claro cómo continúa esta política.

El proceso del RUBH inicia con un relevamiento de los ocupantes de la tierra urbana y periurbana que no cuenten con el dominio a su nombre. Su finalidad es brindar un instrumento unificado y fiable que provea información sobre la situación con relación al hábitat, sobre personas o familias inscriptas, a todos los organismos que implementen políticas habitacionales a efectos de evitar duplicaciones de beneficios (Art. 8° Ley 332-A).

La ley 7.000 establece que deberán estar registrados:

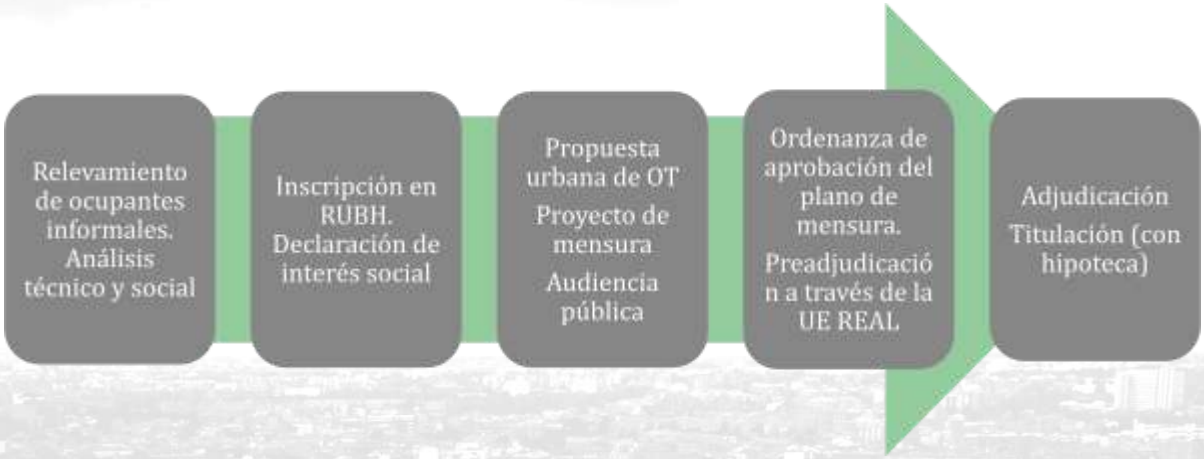
A. Los beneficiarios de planes sociales de viviendas o terrenos: AIPO, SUPCE, PREI (Programa de Rehabilitación Contra Emergencia de las Inundaciones), PPI (Programa de Protección Contra las Inundaciones); IPDUV (programas de mejoramiento barrial y regularización dominial); programas coordinados o ejecutados por la Dirección Gestión de Tierras, Municipios y demás programas con finalidades semejantes, y todos aquellos que aún no hayan escriturado su vivienda o terreno.

B. Quienes se encuentren ocupando terrenos: fiscales, nacionales, provinciales o municipales; terrenos en trámite de expropiación o expropiados; ocupantes ubicados en trazas de calles, veredas, o espacios de dominio público; ocupantes ilegales de viviendas.

C. Todas las personas que no cuentan con un espacio físico apto para su desarrollo personal y/o familiar-familias extendidas.

La ley determina que la registración en cualquier circunstancia es sólo a los efectos administrativos y no genera derechos reales posesorios ni personales sobre los inmuebles de referencia.

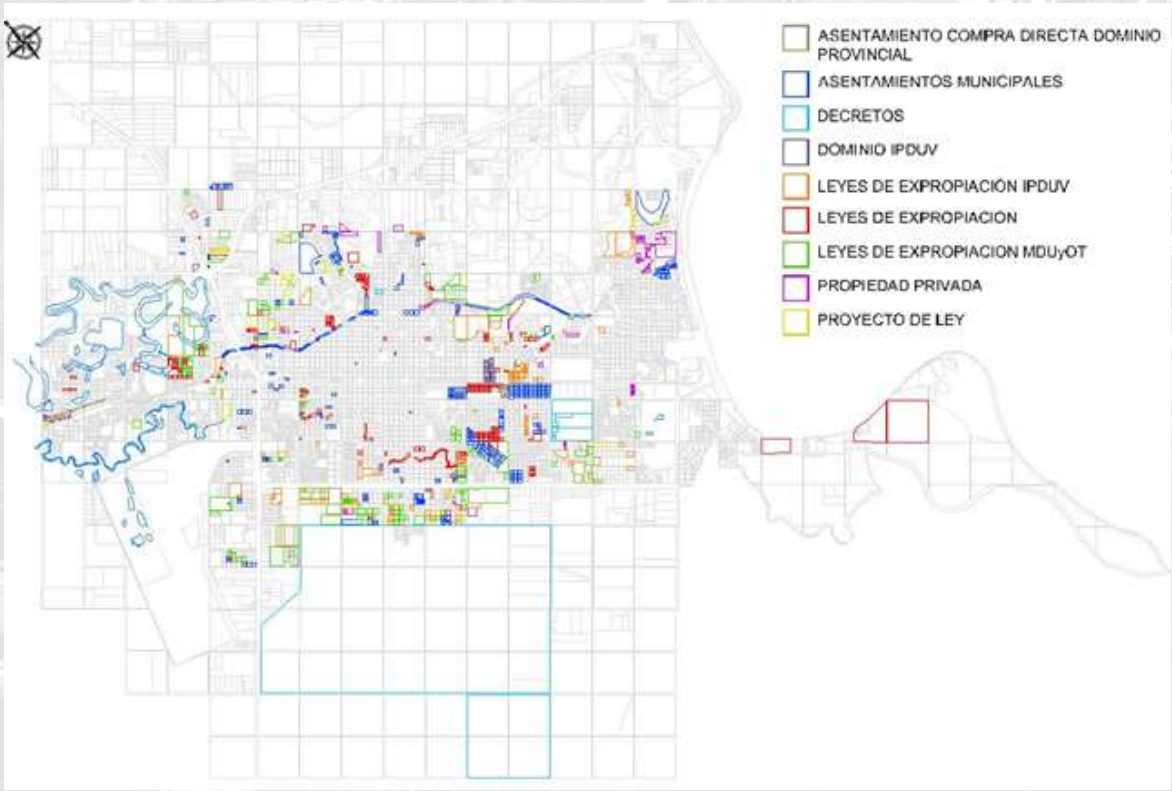
Gráfico 3. Pasos del proceso de regularización dominial



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Los beneficios que acarrea el RUBH para los ocupantes es que el Estado los reconoce como ocupantes y que pueden proceder al pedido de servicios básicos. A nivel municipal, los beneficiarios son reconocidos como contribuyentes solidarios: esto significa que no sólo se constituyen como sujetos de derechos (obtención del título de propiedad, acceso a servicios, posibilidad de créditos), sino también de obligaciones (contribuyentes de servicios, créditos y pago del terreno).

Mapa 3. Asentamientos informales del AMGR con hogares registrados en el RUBH (Asentamientos que cuentan con leyes de expropiación)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (MDUyOT) de la Provincia de Chaco.

Regulación dominial en el Área Metropolitana del Gran Resistencia: logros y deudas

Las experiencias exitosas de regulación dominial en el Área Metropolitana del Gran Resistencia han sido escasas. Como lo demuestra el análisis muestral de la zona sur de la ciudad, en pocos casos se llegaron a entregar títulos de propiedad a los ocupantes, especialmente por las complicaciones del proceso. Sin embargo, los certificados de tenencia precaria que se expidieron por el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat implicaron acceso a los servicios y resguardo contra los desalojos.
Desde la perspectiva del hábitat digno, esta política provincial representa un avance en garantizar la regularización y la tenencia del suelo, así como el acceso a servicios básicos de agua potable y energía eléctrica. Sin embargo, la solución dista mucho de ser integral y representar un avance sustantivo en la calidad de vida de los hogares. Esto se debe, por un lado, a que en aquellos hogares que quedan amparados por el RUBH y logran una tenencia precaria, la precariedad habitacional tiende a consolidarse. Sumado a esto, la Ley 7.000 tiene un enfoque sectorial, con el objetivo principal de registrar a los ocupantes informales y entregarles títulos de propiedad individual como forma de tenencia final del inmueble regularizado, pero no ofrece resguardo a la comercialización futura de los predios regularizados que evite su traspaso al mercado inmobiliario.

Por último, la experiencia del Área metropolitana del Gran Resistencia demuestra que la expropiación abrió una ventana para que los propietarios especulen con las ventas de suelos inaptos para la urbanización y la apropiación de la valorización o plusvalía que se genera con los avances de la ocupación. Así, la política incentiva a que sigan produciéndose ocupaciones informales como mecanismo de acceso al suelo.

La gestión del suelo y seguridad en la tenencia en los procesos de reurbanización

El caso de la Ciudad de Buenos Aires

Pablo Vitale y Felipe Mesel

La desigualdad urbana expresa espacialmente la desigualdad social y una de las expresiones más evidentes de ello son los asentamientos informales. Tras años de lucha en Argentina se alcanzó un consenso que parece ser inobjetable: las villas y asentamientos deben ser radicados e integrados social y urbanísticamente. Así lo dispone una buena parte de legislación local y provincial y, desde 2018, la Ley 27.453. Este contexto abre la posibilidad de discutir los términos en los que debe gestionarse el suelo en esos procesos para resolver la seguridad en la tenencia y la adecuación de las condiciones de vida de quienes viven en barrios populares.

Pero también es tiempo de dar un paso más y anticipar una respuesta a las restricciones de acceso al suelo que, justamente, son la razón del crecimiento exponencial de las villas durante los últimos años.

En ese sentido, el caso de la ciudad de Buenos Aires constituye un referente empírico clave para estas discusiones, al haber encarado en los últimos años la reurbanización de cuatro villas, lo que permite observar, simultáneamente: la complejidad de los procesos y los riesgos imbricados; las formas jurídicas de responder (o no) al reaseguro en la tenencia de la población; y las alternativas que se pueden impulsar para responder a la necesidad de arraigo al tiempo que se habilitan formas de acceso popular al hábitat urbano.

El derecho a la ciudad y los procesos de reurbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires

Desde 2015 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lleva adelante procesos de reurbanización en cuatro villas que, en los años previos, fueron escenario de importantes conflictos urbanos, procesos de movilización social y jurídica -con la conquista de leyes y fallos-, omisiones estatales e intentos de desalojo. Las Villas 31, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita se ubican en barrios de alto poder adquisitivo (Retiro, Puerto Madero y Chacarita, respectivamente) y son enclaves de alto potencial de desarrollo inmobiliario. La Villa 20, en tanto, linda con la Villa Olímpica que albergó a los atletas de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018. Aunque la urbanización está dispuesta legalmente -e incumplida- en la ciudad desde 1998, la postergada obligación de reurbanizar parece hacerse efectiva en

estrecho vínculo con oportunidades de negocios o megaeventos internacionales (Vitale, 2018).
Responder a las demandas de las comunidades y avanzar en la reurbanización de barrios informales es una oportunidad para garantizar derechos, pero conlleva también un conjunto de riesgos. Uno especialmente preocupante es que, una vez concluidos los procesos de reurbanización, los nuevos costos que tendrán que asumir los hogares y la incorporación de las áreas al mercado inmobiliario generen el desplazamiento de su actual población. Como señalamos oportunamente, "las políticas de radicación de población e integración urbana de las villas, con la importantísima inversión pública que ello implica, corren riesgo de devenir en la habilitación de procesos de desplazamiento paulatino de la población por efecto de la presión del mercado, si no median políticas urbanas que los anticipen, prevengan y reviertan" (Acuerdo por la Urbanización de Villas, 2016).

Principios e instrumentos urbanístico-legales para la reurbanización
El debate en torno a la seguridad en la tenencia una vez reurbanizado el territorio es clave en este contexto. Garantizar esta seguridad es una forma de evitar que los nuevos costos asociados a la regularización y la presión de agentes inmobiliarios centrifuguen hacia localizaciones periféricas y peor abastecidas a quienes son los beneficiarios por derecho de los planes de integración.
Las leyes de reurbanización de la ciudad consagran como principios:

- la igualdad, la justicia espacial, la integración social, cultural, ambiental y urbana, la no discriminación, la inclusión social y el derecho a la ciudad (Ley 5.798 de Rodrigo Bueno, Ley 5.799 del Playón de Chacarita y Ley 6.129 de Villa 31);
- la integración socio-urbana y la participación activa (Ley 5.705 de Villa 20);
- la radicación definitiva, la igualdad social y de género, la sustentabilidad, la justicia espacial y ambiental, la prohibición de desalojos forzosos, la seguridad en la tenencia y la posibilidad real de permanencia en el tiempo de los actuales habitantes del barrio, impulsando para ello instrumentos que fortalezcan el arraigo (Ley 6.129 de Villa 31).

Pese a estos principios, en las leyes no se detallan instrumentos específicos para asegurar los objetivos de radicación, seguridad en la tenencia, arraigo y concreción del derecho a la ciudad. Para empezar, en todas se sostiene como principio que la seguridad en la tenencia será satisfecha a través de escrituras traslativas de dominio, es decir, con título de propiedad privada individual en mano, sin dimensionar que la sola titulación sin más por parte del Gobierno de la Ciudad no asegura *per se* la tenencia.

Por otro lado, las leyes y las escrituras que se vienen firmando solo prevén dos mecanismos de reaseguro de la función social de la vivienda. El primero es que el destino y uso de la unidad sea siempre de vivienda única y definitiva. El segundo consiste en la posibilidad de que el gobierno haga uso del pacto de preferencia a

a su favor para readquirir la tierra durante los primeros cinco años. Esto dependerá exclusivamente de la voluntad política que tenga la gestión de hacerlo -sin quedar luego legalmente obligado, por otro lado, a revertir esa vivienda a un fin social-.
Los instrumentos previstos en los proyectos de integración sociourbana se lograron a partir del reclamo comunitario y la incidencia de organismos públicos de defensa, de la sociedad civil y técnicos. Sin embargo, resultan insuficientes para evitar que la transferencia de suelo público a quienes habitan en las villas sea una oportunidad de negocios para el mercado formal de suelo, y genere efectos de desplazamiento de la población.

La zonificación social en el documento de gestión y usos del suelo

Frente al desafío de compatibilizar herramientas que garanticen la seguridad en la tenencia a la población y que resulten, al mismo tiempo, viables para sus beneficiarios y para la gestión estatal, un conjunto de organizaciones territoriales, académicas y de la sociedad civil presentaron a mediados del 2018 en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires un documento de gestión y usos del suelo. En él proponen instrumentos de normativa urbana útiles para desalentar la incorporación de las villas al mercado formal del suelo y, con ello, generar garantías de permanencia para sus actuales habitantes.

Además, como forma de señalar la necesidad de destinar suelo servido y bien localizado para el hábitat popular, se propuso la delimitación de una zona especial de interés social, que toma como referencia experiencias de otros países como la de Brasil (Alfonsín, 1997). El objetivo de esta zonificación es consolidar a los barrios populares como espacios dentro de la centralidad urbana en donde puedan habitar sectores de menores ingresos y reducir sustantivamente las eventuales amenazas de desplazamiento por iniciativa estatal o del mercado. Pero también abre la posibilidad de delimitar ciertas áreas de la ciudad con el fin de destinarlas, a futuro, al desarrollo del hábitat popular. Esto es especialmente importante en un contexto –tanto local como nacional- en el que el suelo público no parece tener otro destino más que su privatización. Reservar suelo para garantizar el acceso a la ciudad y la permanencia de los sectores populares es el sentido fundamental de esta propuesta, a la vez que pone en evidencia que la lógica mercantil cercena ese acceso y que el Estado puede -y debe- implementar medidas para revertir esa tendencia.

La propuesta presentada a la Legislatura asocia la zonificación a un conjunto de dispositivos que tienden a limitar el libre tráfico comercial de los inmuebles. Estos incluyen la prohibición de venta a personas jurídicas -salvo que se trate de cooperativas de vivienda- y de englobamiento de parcelas, el cargo de vender a persona humana con fines de vivienda única, y la opción a otros derechos distintos al dominio perfecto, como el derecho de superficie, el derecho de uso o el alquiler social. En forma complementaria la propuesta incorpora mecanismos

orientados a garantizar la sustentabilidad para las familias, a través de tarifas sociales de servicios públicos (o exenciones de pago, en casos puntuales), y la organización consorcial y de gastos comunes que eviten que los nuevos costos a asumir funcionen como factor de expulsión.

Conclusiones

La zonificación social puede resultar especialmente productiva en el marco de procesos de reurbanización de barrios informales, en perspectiva de gestionar públicamente el suelo urbano para el hábitat popular.

En principio, la zonificación social limita el ejercicio irrestricto del derecho de propiedad, priorizando objetivos colectivos -como la garantía de acceso a la vivienda, arraigo y permanencia- sobre fines mercantiles que suelen asociarse a la especulación inmobiliaria. Al mismo tiempo, sirve para reforzar la gestión del Estado sobre el territorio urbano en miras a desarrollar suelo específico para los sectores populares dentro de la centralidad y, con ello, una distribución espacial más justa, que confronte la lógica dominante del mercado, caracterizada por asignar espacios de la ciudad a partir de la capacidad de pago. Por último, y en el caso de los procesos de integración sociourbana, permite generar garantías de sustentabilidad para los/as actuales habitantes, es decir, la seguridad de que van a poder continuar residiendo en su barrio el tiempo que deseen, una vez finalizados los procesos de reurbanización.

La zonificación social puede convertirse, por todo lo dicho, en una plataforma apropiable por las comunidades de las villas y los sectores populares urbanos para asegurar su derecho a la ciudad y defender su territorio allí donde el interés inmobiliario ejerce presión para desplazarlos.

Referencias bibliográficas:

- Alfonsin, B. (1997). Instrumentos e experiencias de regularização fundiaria nas cidades Brasileiras. Observatório de politicas urbanas. Rio de Janeiro: IPPUR y FASE.
- González, L. (en prensa). “Antología del conflicto urbano”, en Azuela, A. (coord.) Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional.
- Mesel, F. (2019): “¿Cómo se encuentra garantizada la seguridad en la tenencia en la Villa 31?”, en Revista Hábitat Inclusivo, N° 13, agosto, Buenos Aires.
- Vitale, P. (2018): “Políticas de regulación de suelo y sustentabilidad de los procesos de reurbanización”, en Revista Hábitat Inclusivo, N° 11, junio, Buenos Aires.

ÍNDICE DE GESTIÓN DEL SUELO MUNICIPAL

Sobre el Índice

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 es fundamental para garantizar el acceso al suelo urbano formal para todos los habitantes y promover ciudades sustentables e integradas.

El proyecto que llevamos delante de forma conjunta entre TECHO y RIL se propuso contribuir a la gestión de los gobiernos locales para fortalecer iniciativas que, en este sentido, generen suelo accesible y sostenible para todos los habitantes. Para ello, construimos un Índice de Gestión del Suelo Municipal y elaboramos una herramienta de autodiagnóstico que releva sus indicadores para que los municipios puedan generar información sobre el acceso al suelo en su territorio. En 2019 llevamos adelante una prueba piloto en 77 municipios. Lo que sigue da cuenta del proceso de construcción del índice y los resultados de su primera aplicación.

Objetivos
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.

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 de construcción del Índice de Gestión del Suelo Municipal

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 todos aquellas normativas, planes, programas e instrumentos que permiten la implementación de las políticas de suelo[3].
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.

La definición de la estructura general y redacción final de las preguntas fue progresiva y se dio en diferentes ámbitos de participación. En primer lugar, se conformó una mesa de diálogo, liderada por TECHO y RIL, con especialistas en

[3] 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).

temas de suelo, urbanización y hábitat desde diferentes espacios institucionales y laborales. A partir de este intercambio se elaboró un primer borrador que ofició de documento de base para su discusión en cinco talleres de validación: dos en la ciudad de Buenos Aires, uno en Corrientes, otro en Resistencia y el último en Rosario. Participaron en los talleres 81 referentes de diversos sectores productivos, la sociedad civil y actores gubernamentales con quienes se debatió en torno a las características, el formato y las preguntas que debía incorporar la encuesta.

En los talleres de consulta y validación se pulieron cuestiones metodológicas sobre el diseño y la implementación de la encuesta. Por ejemplo, cómo debían formularse las preguntas para su buen entendimiento y para propiciar una buena predisposición para que sean efectivamente respondidas. Por último, ya con vistas a la implementación de la encuesta se llevaron a cabo pruebas piloto con algunos referentes municipales para evaluar el diseño de la página web, la versión definitiva del cuestionario en línea y otras cuestiones prácticas de su implementación (uso del cuestionario en línea, comprensión de las preguntas, identificación de términos confusos, entre otros).

Como parte de este intercambio se decidió incluir un glosario donde se desarrollan algunos de los temas principales de la encuesta, aportando definiciones conceptuales, referencias bibliográficas y de implementación. De esta forma, al acceder a la encuesta en línea es posible consultar esta base de información y saldar dudas, confusiones o necesidades de ampliar los contenidos.

La encuesta fue respondida por las autoridades municipales entre noviembre de 2019 y enero de 2020. El relevamiento incluyó a todos los municipios que forman parte de grandes aglomerados urbanos (141 municipios), a los que se les sumó una muestra aleatoria de 40 municipios intermedios, con más de 50 mil habitantes, que no forman parte de un aglomerado urbano mayor. Luego se conformó un equipo que tuvo a su cargo la implementación y el seguimiento de una prueba piloto del instrumento en los municipios a cuyos referentes se les fue consultando y asesorando respecto al funcionamiento del cuestionario en línea (recepción de información, problemas para la asignación de respuestas y evacuación de dudas).

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.

Implementación de la prueba piloto

Con el objetivo de probar el Índice, se llevó adelante una prueba piloto. Para ello, se realizó una selección muestral de municipios que abarcó a los grandes aglomerados urbanos y a los municipios de carácter intermedio.
Un equipo de relevamiento se comunicó con cada uno de los municipios, invitándoles a ingresar a la plataforma y completar el autodiagnóstico, y los acompañó en el proceso, a disposición para evacuar dudas sobre el funcionamiento de la herramienta.

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[4]. 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 generales

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. A continuación se presenta el análisis de sus resultados.

[4] Ver anexo de este informe

Análisis de resultados de la prueba piloto 2019

Dr. Luis Baer y Dra. María Mercedes Di Virgilio

Introducción

En las últimas décadas, el suelo ha sido uno de los consumos que más se encareció (Baer, 2012). De hecho, según datos de INECO (2020), para comprar un metro cuadrado de una vivienda en la ciudad de Buenos Aires se necesitan, en promedio, entre 5,53 y 4,99 salarios. De este modo, cualquier intervención en materia habitacional que pretenda ser efectiva -asegurando el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos y de ingresos medios- deberá contemplar la cuestión del suelo. Recientemente, el gobierno argentino reconoció al suelo como una cuestión crítica a atender en el contexto de las intervenciones en materia habitacional. El Plan Nacional de Suelo (Disposición 1/2020, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat) es una herramienta fundamental para intervenir en las condiciones en las que se produce la oferta de lotes con servicios, facilitando el acceso a predios en localizaciones prioritarias para el desarrollo de las políticas nacionales de hábitat. En este marco, resulta fundamental comprender cuál es la situación de los gobiernos subnacionales en relación con la gestión del suelo.

Los resultados de la encuesta efectuada en 2019 a 77 municipios del país en el marco del Proyecto de Gestión de Suelo de Municipios llevado a cabo por TECHO y RIL, con el apoyo del Banco Hipotecario, ofrecen un insumo clave en este sentido.

Estos resultados son una expresión de lo que las autoridades municipales declaran en cuanto a las dimensiones y preguntas de la encuesta. Los alcances concretos derivados de la implementación de las estrategias e instrumentos, de acuerdo con su visión y a la información de la que disponen, no están contemplados en esta instancia del proyecto -y, por lo tanto, no son tratados en el presente informe. Esto significa que la encuesta permite identificar, por ejemplo, cuántos y cuáles son los municipios que cuentan con un determinado instrumento de gestión de suelo en su marco normativo, pero no genera información para evaluar su nivel de implementación y menos aún sus resultados concretos. Esto es sumamente importante al observar el puntaje que obtuvieron cada uno de los 77 municipios en cuanto a la *performance* general, o por dimensión de análisis, en la gestión de suelo.

Los municipios que accedieron a responder la encuesta muestran una heterogeneidad formidable en cuanto a su tamaño poblacional, pertenencia

provincial/regional y perfil productivo, entre otras características. Esta diversidad de situaciones fue, desde luego, contemplada al momento de procesar y analizar los resultados evitando realizar las comparaciones forzadas entre municipios o ciudades con características disímiles. También importa considerar que los municipios más pequeños no tienen, desde luego, la misma capacidad institucional para contar con las herramientas de gestión del suelo que tienen las grandes ciudades y que, por lo tanto, cuentan con un puntaje menor.

Los instrumentos, así como las estrategias, la información y visión de gobierno, son una precondición necesaria para llevar a cabo una gestión estratégica del suelo urbano que promueva el desarrollo de ciudades más integradas e inclusivas. Sin embargo, se precisa de un análisis pormenorizado respecto a su efectiva implementación y, en caso de hacerlo, sobre sus alcances y resultados.

Una última aclaración: los actores municipales declaran que ciertas normas e instrumentos se encuentran vigentes en sus correspondientes jurisdicciones a la fecha de la realización de la encuesta. Es probable que parte de la situación normativa, instrumental y regulatoria que caracteriza a los gobiernos locales en la actualidad no hayan aún surtido efecto concreto en sus ámbitos territoriales. En primer lugar, porque la encuesta no releva la efectiva implementación de tales normas e instrumentos. En segundo término, porque existe cierto desfasaje temporal (a veces de varios años) para que las iniciativas de gestión de suelo hagan mella en el territorio y en las condiciones reales de acceso al hábitat.

Figura 1. Municipios que respondieron la encuesta agrupados por provincia y cantidad de población al año 2010

Provincia	Municipios			Provincia	Población 2010		
	Cantidad	% sobre el total de respuestas	% total acumulado de respuestas		Cantidad	% sobre el total de población	% total acumulado sobre la población
Buenos Aires	18	23,4%	23,4%	Buenos Aires	4.075.652	38,9%	38,9%
Santa Fe	17	22,1%	45,5%	Córdoba	1.562.194	14,9%	53,8%
Córdoba	7	9,1%	54,6%	Mendoza	861.336	8,2%	62,0%
Tucumán	6	7,8%	62,4%	Santa Fe	771.620	7,4%	69,4%
Mendoza	5	6,5%	68,9%	Tucumán	738.363	7,1%	76,5%
Jujuy	4	5,2%	74,1%	Salta	599.148	5,7%	82,2%
Misiones	4	5,2%	79,3%	Jujuy	367.284	3,5%	85,7%
Catamarca	3	3,9%	83,2%	Corrientes	349.648	3,3%	89,0%
Entre Ríos	3	3,9%	87,1%	Chaco	290.723	2,8%	91,8%
Río Negro	3	3,9%	91,0%	Río Negro	201.646	1,9%	93,7%
Salta	2	2,6%	93,6%	Catamarca	195.055	1,9%	95,6%
Chaco	1	1,3%	94,9%	La Rioja	178.872	1,7%	97,3%
Corrientes	1	1,3%	96,2%	Entre Ríos	159.392	1,5%	98,8%

La Rioja	1	1,3%	97,5%	Misiones	72.482	0,7%	99,5%
San Juan	1	1,3%	98,8%	San Juan	39.649	0,4%	99,9%
San Luis	1	1,3%	100%	San Luis	10.135	0,1%	100%
Total	**77**	**100%**		**Total**	**10.473.199**	**100%**	

En cuanto a la distribución provincial de los municipios que respondieron la encuesta, sobresale ampliamente la provincia de Buenos Aires, tanto por la cantidad de municipios (18 representando el 23,4% del total), como por la población que los habita (4.075.652 representando casi el 40%). Las otras provincias con fuerte incidencia de municipios que participaron de la encuesta fueron Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Mendoza, Jujuy y Misiones; y en cuanto a población Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Tucumán, Salta y Jujuy (Figura 1).

Análisis de resultados por dimensión

La formulación de respuestas basadas en variables categóricas facilitó que el resultado del índice reflejara la situación de cada municipio en cuanto a lo declarado en cada una de las 67 preguntas sin ponderar el nivel de importancia de cada una.

Es decir, a este nivel de análisis básico y general, el puntaje total obtenido por cada municipio se construyó considerando que cada pregunta tiene la misma importancia. De este modo, se obtuvo un ranking de puntaje que, tal como se aclaró inicialmente, debe leerse con varias precauciones metodológicas e incluso relativizarse. En este marco, y a los fines de tener una aproximación general a las condiciones e iniciativas de gestión de suelo que emprenden los gobiernos locales en Argentina, se ofrece un análisis general de las respuestas agrupadas en las cuatro dimensiones de análisis. Son varias las cuestiones importantes a destacar en cuanto a estos resultados generales, independientemente de la jurisdicción que se trate.

Información

En lo que respecta a los soportes institucionales que permiten contar con la información necesaria para implementar y evaluar cualquier tipo de política de suelo, y también las políticas territoriales en sentido amplio, sobresalen diversos tipos de carencias de los catastros. La principal es que la mitad de los referentes municipales que respondieron la encuesta manifestaron no contar con catastros actualizados ni tampoco geo-referenciados. Es decir, no cuentan con información fiable al momento de realizar un diagnóstico para evaluar la conveniencia y el tipo de política a implementar. Asimismo, una proporción mayoritaria de municipios

manifestó no tener datos catastrales abiertos y otra parte significativa no cuenta con un catastro digitalizado.

Los inconvenientes con la disponibilidad de información sensible al momento de formular una política de suelo y vivienda trascienden, desde luego, la cuestión catastral. En efecto, menos de una tercera parte de los municipios dice contar con datos actualizados y propios respecto al déficit habitacional, sea cual fuere su tipo. Se trata de información básica de suma importancia al momento de evaluar las necesidades actuales y futuras de la cantidad de suelo urbano que se requiere producir o movilizar para acotar la brecha del déficit habitacional, especialmente la de tipo cuantitativo. La proyección del crecimiento poblacional, estructura de hogares y otro tipo de información demográfica es información crítica para estimar el suelo urbanizado que se necesita adicionar para evitar que nuevas familias se vean impedidas de acceder a un hábitat digno. Sin embargo, 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.

No obstante, la mayor carencia de información se vincula directamente con otras grandes iniciativas de políticas de suelo, tales como la movilización de inmuebles ociosos, el recupero de la valorización del suelo asociada al accionar urbanístico (obra pública o cambios de usos), el desaliento a la especulación inmobiliaria y el financiamiento de los servicios y la infraestructura urbana. 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. Por el contrario, en lo que respecta a los registros públicos de villas y asentamientos parece existir un mayor esfuerzo institucional por reunir información actualizada: 46 municipios manifestaron contar con un seguimiento sobre este aspecto crucial del problema habitacional.

Instrumentos

Esta situación sobre la disponibilidad de información fundamental para el diseño, implementación y evaluación de políticas de suelo contrasta, parcialmente, con algunas respuestas agrupadas en la dimensión instrumentos. Por ejemplo, el 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.

Sin embargo, la mayor parte de las preguntas agrupadas en esta dimensión permiten poner en cuestión la efectiva existencia o el modo de implementación de tales instrumentos. Por ejemplo, de los municipios que declararon contar con un banco de tierras, sólo 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, lo que se refleja también en la escasez de respuestas referidas a la ampliación del stock del banco de tierras en los últimos años.

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.

De igual modo, el conjunto de iniciativas que pueden atribuirse al financiamiento para el acceso y la construcción del hábitat popular tampoco parecen estar ocupando un lugar prioritario en las agendas de gobierno local. Ejemplo de ello son los círculos de ahorro para el acceso a la vivienda y los fondos para autoconstrucción de viviendas, para los cuales solamente 5 y 16 municipios respectivamente manifestaron contar con dichos instrumentos.

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. Vale aclarar que se trata de instrumentos que son de suma importancia para ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento de la infraestructura urbana. Asimismo, bajo cierto encuadre de política urbana, son herramientas de gestión de suelo cuya adecuada implementación contribuye a achicar la brecha de la infraestructura urbana y, a la vez, desalentar la especulación inmobiliaria.

Por último, 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: sólo tres municipios manifestaron que existen viviendas afectadas a un programa afín.

Estrategias

La encuesta a municipios también contempla una serie de preguntas que fueron nucleadas bajo la dimensión estrategias. Se trata de 20 preguntas que abordan los entes de gestión, las acciones y los procedimientos que los municipios implementan, independientemente de la existencia formal o normativa de los instrumentos, para orientar los procesos de desarrollo urbano y regular los usos del suelo.

Contar con estrategias que permitan conducir el desarrollo urbano de acuerdo a un objetivo o lineamiento de planificación es aún una materia pendiente del urbanismo y las agendas de los gobiernos locales en Argentina. Entre los desafíos históricos y del presente se encuentra la gestión estratégica y planificada de las áreas de borde o expansión urbana y, en simultáneo, la promoción del completamiento y consolidación de las áreas ya urbanizadas.

En tal sentido, se formularon tres preguntas orientadas a conocer las iniciativas de los gobiernos locales (programas y proyectos) que organicen la provisión de infraestructura, la planificación de la movilidad y la dotación de los espacios públicos en las áreas de expansión. Si bien en su mayoría respondieron que no contaban con planes y programas específicos para dicha finalidad, 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. Es decir, en el primer caso se tiene mínimamente en cuenta la expansión de la ciudad a pesar de carecer de un programa o proyecto afín, mientras que en el segundo existe una herramienta de planificación pero que, llamativamente, desconoce el crecimiento de la ciudad sobre sus bordes. Para la dotación de espacios públicos y planificación de la movilidad las respuestas han tenido el mismo tenor.

Más allá de las sutiles diferencias, en cualquier caso, se pone de manifiesto que la urbanización es progresiva y la ocupación del suelo en las áreas de expansión urbana tiende todavía a realizarse con bajos niveles de consolidación de servicios y espacios públicos. Asimismo, 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.

Llama la atención que 63 municipios hayan respondido 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. También la mayoría de los municipios alegan que parte de sus políticas de suelo se ajustan o adecuan a la normativa provincial afín. 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.

Los entes de gestión o autoridades de aplicación que se crean para la concreción y seguimiento de ciertas iniciativas de gestión de suelo son, bajo ciertas circunstancias, fundamentales para el logro de los objetivos que motivan la formulación de las estrategias y los instrumentos. En este caso, 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.

En lo que refiere a las estrategias relacionadas con la construcción de vivienda de interés social, se observa que 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. A pesar de ello, 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. Esto implica que probablemente se ubiquen en suelo distante de las centralidades y que requiere cuantiosas inversiones para su dotación de infraestructura y servicios urbanos.

Las restricciones de ampliación del stock de vivienda también se ponen de relieve antes las dificultades que existen para lograr que el desarrollo inmobiliario destine parte de sus recursos y esfuerzos a la construcción de vivienda para los sectores medios y populares. Se trata de un tema controversial y que requiere de la innovación de estrategias e instrumentos para que el acceso a la vivienda formal de dichos estratos socioeconómicos no quede supeditado únicamente a los planes estatales de vivienda. Además, resulta una iniciativa estratégica porque, en principio, facilita el acceso residencial en localizaciones más favorables.

Visión de ciudad

Por último, las carencias en materia de instrumentos y estrategias también se reflejan en las respuestas a las preguntas agrupadas en la dimensión sobre la visión que tienen los municipios sobre la gestión del suelo. Las seis preguntas que incluye esta dimensión fueron formuladas para identificar si las principales herramientas institucionales de planificación y gestión del territorio a nivel local, los planes urbanos y los códigos urbanísticos, cuentan con los principios que son esenciales para dar sustento político y jurídico a las iniciativas de gestión suelo con un enfoque inclusivo.

En primer lugar, 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. Es decir, aún existe una notable cantidad de gobiernos locales que no disponen de estas herramientas básicas que legislan las formas de producción y aprovechamiento del suelo urbano, la provisión del espacio público y los procedimientos concurrentes de acuerdo con un análisis diagnóstico y a modelo de crecimiento urbano concertado que considere los procesos territoriales y ambientales que constituyen o acontecen en sus ámbitos municipales.

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. Por su parte, 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. Por último, en lo referido a 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.

La última pregunta referida a la visión del municipio sobre la gestión de suelo interpela la coordinación de políticas a escala metropolitana o supralocal. En concreto indaga en si el plan vigente se inserta dentro de una planificación metropolitana y/o regional a lo cual 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.

Análisis según características de municipios[5]

Para profundizar más esta caracterización de las políticas de gestión del suelo de cada uno de los grupos de municipios analizaremos la distribución de frecuencias de cada uno de los grupos en cada una de las variables. Teniendo en cuenta que se trata de más de 60 variables, para facilitar esta tarea presentamos las variables agrupadas en "subdimensiones".

Como resumen de la caracterización de los grupos de municipios podemos señalar:

- **Los municipios del Grupo 1:** se trata de municipios de poca población con pocas acciones políticas referidas a la gestión del suelo.

- **Los municipios del Grupo 2:** presentan una posición intermedia en lo que refiere al desarrollo de políticas de gestión del suelo. Estos municipios se caracterizan por un mayor desarrollo en las políticas de información, donde presentan niveles generales de acción similares a los del Grupo 4 (el mejor ubicado en el conjunto de las dimensiones). Sin embargo, este grupo tiene su fortaleza en la información referida al déficit habitacional y de infraestructura, así como en lo referido al precio del suelo. Entre las acciones de estrategia (central para entender la diferencia en el segundo eje), estos municipios, a diferencia de los municipios del Grupo 3, han explorado más las políticas de "desarrollo urbano", en particular con un ente específico que tiene a su cargo la dirección de la política de suelo (sin embargo, tiene valores muy por debajo de los del Grupo 4).

- **Los municipios del Grupo 3:** presentan una posición intermedia en lo que refiere al desarrollo de políticas de gestión del suelo. Estos municipios se caracterizan por un mayor desarrollo en las políticas de estrategia. Dentro de las acciones de estrategia (central para entender la diferencia en el segundo eje), este grupo se caracteriza por fuertes acciones en lo referido a la planificación de la expansión urbana (con mayores niveles de desarrollo que el Grupo 4) y, en menor medida, la integración de los asentamientos al tejido urbano existente.

- **Los municipios del Grupo 4:** se trata de municipios medianos poblacionalmente. Incluye varias de las capitales provinciales o grandes ciudades del interior y algunas de las ciudades del conurbano norte. Estos municipios se caracterizan por un importante desempeño en el desarrollo de políticas referidas a la gestión del suelo. Particularmente se destacan en la dimensión instrumentos. Este aspecto resulta clave para entender la oposición de este grupo de municipios versus el resto.

[5] Para profundizar sobre la conformación de los Grupos de municipios, ver Anexo de este informe

Cuando analizamos la información según el comportamiento de las dimensiones es posibles observar que:

1. En lo referente a la dimensión información, los municipios del Grupo 2 tienen niveles de desarrollo importantes. Esto se observa fundamentalmente en el registro de barrios populares, en la construcción de herramientas de medición del déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo) y de infraestructura, así como instrumentos para monitorear el precio del suelo y planificar la evolución demográfica de la población. En todas estas variables los municipios del Grupo 2 presentan valores de acción por encima de la de los otros grupos. Respecto al desarrollo de catastro digital aparece uno de los elementos que genera mayor diferencia entre los municipios del Grupo 2 y los del Grupo 3. Más allá del resultado general del Grupo 2 en esta dimensión, los municipios del Grupo 4 presentan también valores altos de acción, fundamentalmente en el desarrollo de información de catastro.

2. Respecto a la dimensión instrumentos, los municipios del Grupo 4 se destacan por sobre el resto de forma categórica. Sin embargo, en algunas pocas variables ("política de acceso a la vivienda", "tributo a la vivienda ociosa" y "acciones sobre suelo ocioso") los municipios del Grupo 2 se asemejan a los del Grupo 4, con acciones igual de activas.

3. En la dimensión estrategia, encontramos el mejor desenvolvimiento de los municipios del Grupo 3. En particular, esto es cierto respecto a las variables de planificación de la expansión urbana (que incluye la planificación de la expansión en la movilidad, la infraestructura, los espacios públicos y el tejido urbano). En todos estos aspectos, el Grupo 3 es el que mayor desarrollo presenta en este tipo de acciones, las que constituyen a su vez un importante elemento de diferenciación respecto al Grupo 2 (p2vs3 >= 0.1%). El Grupo 4 muestra valores muy superiores al conjunto de los otros municipios en lo referido al uso de un fondo de desarrollo urbano y la constitución de un ente de desarrollo urbano con capacidad de gestión sobre la política de suelo. Respecto a la regularización territorial, todos los municipios presentan una situación similar en casi todas las variables (incluso los del Grupo 1). En este punto, el Grupo 4 sólo se destaca en la vinculación de los desarrollos urbanos al código territorial.

4. Por último, respecto a las variables de la dimensión visión, nuevamente se destacan los Municipios del Grupo 4, los cuales presentan con mayor frecuencia instrumentos de este tipo. En este punto, los municipios del Grupo 3 presentan un alto porcentaje de integración de un plan metropolitano en el Plan Urbano.

Conclusiones

Antes de avanzar en la sistematización de los hallazgos y las futuras líneas de acción que aporta la encuesta desarrollada por TECHO-RIL, vale recordar, una vez más, que el análisis se basa en una encuesta realizada a 77 municipios y que las respuestas consisten en lo que los referentes locales declaran sobre la existencia de estrategias, instrumentos y toma de iniciativas relacionadas con la gestión del suelo urbano en sus ámbitos jurisdiccionales. Es decir, en ningún caso se ha avanzado en la corroboración de la efectiva implementación y, menos aún, elaborado algún parámetro de evaluación o monitoreo respecto a la implementación efectiva de las políticas en cuestión.

Asimismo, vale reiterar que los municipios que participaron de la encuesta son variados en cuanto a su situación demográfica, perfil productivo, pertenencia provincial/regional y capacidades instaladas de gestión. Esta diversidad de situaciones fue considerada al momento de procesar y analizar los resultados para evitar comparaciones forzadas; sin embargo, los resultados fueron mucho más homogéneos de lo esperado. Esta regularidad se vio en todas las dimensiones de análisis, por ejemplo, cuando los referentes municipales manifiestan no contar con información básica y actualizada sobre aspectos que consideramos elementales para realizar diagnósticos y propuestas de gestión de suelo: catastros digitalizados y actualizados, información sobre las necesidades habitacionales e iniciativas vinculadas a la gestión de suelo (movilización de suelo ocioso, recupero público de valorización, banco de inmuebles).

En relación con los instrumentos se puso de manifiesto este nivel de carencia generalizada. Por ejemplo, casi ningún municipio cuenta con un programa de alquiler social, y muy pocos adquieren suelo para incorporarlo a un banco de inmuebles público o implementan un programa de vivienda inclusiva e incluso de lotes con servicios. Es decir, aún en el “registro auto-declarativo” sobre el cual se basa este análisis, sobresale a todas luces una ausencia notable de aquellas iniciativas de gestión de suelo que permiten concretar las buenas intenciones que suelen estar presentes, inclusive, en los planes urbanos de algunos municipios que participaron de este estudio.

En este marco, los municipios describen diferentes desempeños en función de la información que ellos mismos declaran en materia de información, instrumentos, estrategias y visión en materia de gestión de suelo. Los desempeños parecen vincularse, inicialmente, al tamaño. Los municipios pequeños (Grupo 1) parecen tener menos recursos para el desarrollo de iniciativas propias que aquellos de mayor tamaño (Grupos 2, 3 y 4). Esto, obviamente, puede relacionarse con la centralidad y la complejidad que la problemática del suelo adquiere en los grandes aglomerados urbanos versus localidades más pequeñas en las que el recurso suelo no es tan demandado.

Entre los municipios que declaran realizar más acciones orientadas a la gestión del suelo es posible identificar tres grupos: los municipios del Grupo 2 parecen distinguirse por el desarrollo de sistemas de información asociados a la gestión del suelo y el diseño de instituciones orientadas al desarrollo urbano (entes de desarrollo urbano). Los del Grupo 3 parecen apoyarse en el desarrollo de iniciativas asociadas a la regulación de usos del suelo, desarrollo urbano y políticas habitacionales (estrategia), en relación con la visión sobre la cuestión. Finalmente, el Grupo 4, parece tener fortalezas en relación con el desarrollo de instrumentos, asociados a un buen desempeño en materia de información, visión y estrategia.

A pesar de los resultados obtenidos, no hay posibilidad alguna de poder materializar los bienintencionados principios de desarrollo urbano que suelen declararse (socialmente inclusivo, territorialmente integrado y sostenible desde lo ambiental y financiero), sin una política de gestión de suelo que implemente de manera efectiva, sostenida e integrada parte de las estrategias e instrumentos interpelados en las preguntas de la encuesta.

Referencias bibliográficas

- Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana: tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. Revista Iberoamericana de Urbanismo, (8), 43-58.

- Bécue-Bertaut, M., & Pagès, J. (2008). Multiple factor analysis and clustering of a mixture of quantitative, categorical and frequency data. Computational Statistics and Data Analysis, 52(6), 3255–3268. https://doi.org/10.1016/j.csda.2007.09.023

- INECO (2020); Informe Mercado Inmobiliario e índice de salario real. Instituto de Economía, UADE. Descargado el 07/08/2020. https://www.uade.edu.ar/media/udqk2jh4/mei-mayo-2020.pdf

- Kassambara, A. (2017a). Practical Guide to Cluster Analysis in R. STHDA.

- Kassambara, A. (2017b). Practical Guide To Principal Component Methods in R. STHDA.

REFLEXIONES FINALES

Una herramienta para construir futuro

La gestión del suelo urbano es un medio para lograr ciudades justas e integradas. Así lo confirman las voces expertas que hicieron sus aportes en la primera parte de este informe y los resultados de la prueba piloto de la herramienta de autodiagnóstico que permitió construir una línea de base del Índice de Gestión del Suelo Municipal, en 77 municipios argentinos.

El desafío que tiene el Estado, en todos sus niveles, de garantizar el acceso al suelo para toda su población es significativo. Pero una buena gestión del suelo a nivel local también implica ser más eficientes en la provisión de servicios básicos, como el agua, la luz y el saneamiento, y aportar a construir ciudades menos fragmentadas. Lograrlo requiere de datos para tomar decisiones y, con ello, de instrumentos y estrategias para recabarlos y difundirlos.

El Índice de Gestión del Suelo Municipal es un aporte importante en la generación de información para conocer la situación de cada municipio en la materia. Pero también es fundamental para aprender de las experiencias que ya están en marcha y estudiar aquellos casos que han logrado alterar las condiciones del mercado del suelo para hacerlo más accesible y equitativo. En este sentido, tiene el potencial de difundir nuevos conocimientos, sobre todo hacia aquellos municipios pequeños y medianos.

La prueba piloto de la herramienta de autodiagnóstico fue exitosa en su implementación a la vez que dejó en evidencia la carencia generalizada de instrumentos y de iniciativas de gestión.

Por ello un próximo paso consiste en articular el trabajo con el Estado Nacional, a través de la Subsecretaría de Políticas de Suelo y urbanismo, para mejorar la herramienta de autodiagnóstico y nacionalizar su alcance. El objetivo de este trabajo es que sus resultados guíen la adjudicación de fondos y capacitaciones necesarias para que los municipios puedan incrementar sus recursos técnicos y su conocimiento sobre los instrumentos y estrategias existentes para mejorar la gestión del suelo. En ese sentido, el Estado Nacional no sería meramente quien capacite: su intervención busca generar intercambio y colaboración entre municipios, conformando comunidades que permitan la articulación entre pares y la democratización de saberes.

Además, apuntamos a generar una nueva fase de la herramienta, que permita monitorear los avances de los municipios en materia de gestión del suelo.

Las políticas de integración de barrios populares y el acompañamiento a sus poblaciones en la producción social del hábitat tienen hoy un claro protagonismo.

En los próximos años será sin dudas necesario poner igual énfasis en aquellas políticas orientadas a generar suelo urbano accesible y asequible para garantizar el derecho a un hábitat digno. Estas son las que pueden evitar la condena a la informalidad de todas aquellas familias que quedan en las márgenes de los esfuerzos estatales y del mercado privado en la generación de ciudad.

En este sentido, los municipios deben recobrar su rol central mediante el ejercicio de las facultades que su autonomía les permite. Para ello, se requiere una transformación en la forma de concebir el suelo, promoviendo su función social, la cual debe ser acompañada de una planificación urbana, idealmente participativa, y políticas activas en torno a la regulación. Las ciudades integradas, necesarias para una sociedad más justa e igualitaria, no serán posibles sin este rol activo de los gobiernos locales y el fortalecimiento de sus capacidades.

GLOSARIO

Glosario

Alquiler social
Medidas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda a través de alquiler para los ciudadanos con vulnerabilidad habitacional. Pueden incluir acciones como fijar duración mínima de los contratos, exenciones en el pago de comisiones y otros trámites para los inquilinos, subsidios a la oferta o a la demanda, etc.

Dentro del continente europeo, Holanda[6] es un país con alta trayectoria en el alquiler social (https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing), que ha logrado un equilibrio entre la regulación estatal y las dinámicas del mercado. Su característica particular fue la de proveer alojamiento de alquiler accesible a toda la población y no sólo a las clases desfavorecidas, mediante la construcción de gran cantidad de viviendas y su consiguiente regulación de los alquileres, convirtiéndose en controlador, regulador y ente financiero del sistema.

Banco de tierras
Reservas públicas de inmuebles vacantes u ocupados, con la finalidad de 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.

Dentro de las interesantes experiencias en Argentina, vale mencionar la creación del Fondo de Tierras creado en Trenque Lauquen (https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf) mediante la ordenanza 1799/99, y su posterior administración por parte del municipio, logrando resultados muy efectivos en la regulación del precio del suelo y por consiguiente facilitar el acceso a la tierra, enmarcado en plan integral de planificación y gestión del suelo en la ciudad.

Experiencias:

Banco Municipal de Tierras, Gualeguaychú (Entre Ríos)
http://www.gualeguaychu.gov.ar/ordenanzas/otro/creacion-del-banco-de-tierras

http://www.gualeguaychu.gov.ar/noticia/5596-el-banco-de-tierras-municipal-realizara-la-primera-operacion-de-venta-de-terrenos-para-vivienda-familiar

[6] Sin embargo vale mencionar que en las últimas décadas el sistema de alquiler social ha entrado en un período de fuerte revisión, con mayor participación del sector privado y una visión más mercantil en la producción y acceso al uso de la vivienda.

Catastro multifinalitario

Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) con datos económicos, jurídicos, físico-espaciales, sociales y ambientales del territorio. A diferencia de un catastro tradicional, que se implementa con sistemas de información geográfica y se mantiene actualizado a través de levantamientos esporádicos de datos, la información del catastro multifinalitario involucra diversos actores y se obtiene continuamente de diferentes fuentes, como por ejemplo observatorios urbanos. La IDE puede ser estructurada con aplicativos de uso libre y gratuito.

Referencia:
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf

Experiencias:

Infomapa, Rosario (Santa Fé)
http://infomapa.rosario.gov.ar/emapa/mapa.htm

IDECA, Bogotá (Colombia)
https://www.ideca.gov.co/

Geosampa, San Pablo (Brasil)
http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx

Círculos de ahorro para el acceso a la vivienda
Plan de ahorro previo que consiste en un grupo de personas que abonan una cuota mensual o según sea el plan elegido, para formar un fondo que adjudica viviendas mensualmente, por sorteo y licitación.

Experiencias:

Plan Vivir Mejor, Montecristo (Córdoba)
http://www.montecristo.gov.ar/contenidos/ente-municipal-de-vivienda-emuvi-26

Círculo Cerrado de Viviendas, Viale (Entre Ríos)
http://viale.gov.ar/nuevos-sorteos-viviendas/

Círculo Cerrado de Viviendas, Trenque Lauquen (Buenos Aires)
http://www.habitarargentina.org.ar/wp-content/uploads/2016/08/Trenque-Lauquen_0891-1994.pdf

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 dormitorios 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.

Referencia:
Nueva Agenda Urbana http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf)

Consorcios urbanísticos
Forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean estos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

Referencia:
Art. 55, Ley 14.449 Provincia de Buenos Aires.

Función social de la propiedad
La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

Referencia:
Art. 12, Ley 14.449 Provincia de Buenos Aires.

Experiencias:
Ley n° 10.257 (Estatuto da Cidade) Brasil.

Gestión democrática de la ciudad
En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de 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.

Para garantizar una gestión democrática de la ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas;
b) Debates, audiencias y consultas públicas; y
c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

Los organismos públicos deben adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat."

Referencia:
Art. 57, 58 y 59 Ley 14.449 Provincia de Buenos Aires.

Impuesto sobre inmuebles ociosos
Herramienta tributaria que grava propiedades ociosas, improductivas o baldíos para promover su uso de acuerdo a las disposiciones relativas al uso del suelo. Puede ser progresivo.

Referencia:
Proyecto de Ley de Impuesto a los Inmuebles Vacantes (Expediente 2876-D-2016 CABA)
http://roycortina.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/Exp.-2876-D-2016-Impuesto-a-los-inmuebles-vacantes.pdf

Experiencias:
Empty Home Tax, Vancouver (Canadá)
https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx

Integración socio-urbana de asentamientos informales
Conjunto de 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.

Dentro de las experiencias nacionales, vale mencionar el programa *Rosario Hábitat* (http://ceysrosario.org/documento/programa-rosario-habitat), uno de los componentes del Plan Estratégico de Rosario, que fue creado junto al Banco Interamericano de Desarrollo y constituye la primera experiencia de unidad ejecutora municipal directa con dicho banco. El Programa tiene como objetivos encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de la población

de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura, la oferta de servicios sociales y la regulación de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

Otra experiencia que vale destacar es la que se desarrolló en Brasil a través del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro (PROAP, https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1995/1433/14332/decreto-n-14332-1995-cria-o-programa-de-urbanizacao-de-assentamentos-populares-do-rio-de-janeiro-proap-rio-aprova-o-seu-regulamento-operacional-e-da-outras-providencias), compuesto por el programa *Favela Bairro* y el programa de Regularización de Lotes. Implementado a partir de 1995, su principal objetivo fue promover la integración social y urbana de las favelas.

Otras Referencias:
Art. 27, Ley 14.449 Provincia de Buenos Aires.

Justa distribución de cargas y beneficios
Es el principio que promueve que todos los ciudadanos 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 los 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.

Participación en las valorizaciones inmobiliarias
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. Se basan en el principio de Justa Distribución de Cargas y Beneficios.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (14.449) regula diferentes contribuciones sobre el incremento del valor del suelo generado por proyectos de urbanización así como por cambios en la zonificación. En el caso del municipio de Trenque Lauquen, la Ordenanza 3808 exige que el 12% de los lotes en las nuevas subdivisiones del borde urbano sea transferido al gobierno para vivienda social.

Planificación metropolitana
Instancia de la planificación territorial a escala de los aglomerados metropolitanos, de manera tal de coordinar el desarrollo urbano de municipios que, a pesar de sus límites administrativos, constituyen un único sistema urbano.

Experiencias:
Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM)
http://www.ecomrosario.gob.ar/index.php

Prescripción adquisitiva
La prescripción para adquirir es el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella, mediante la posesión durante el tiempo fijado por la ley. También se denomina "usucapión". Puede realizarse sobre bienes privados o públicos (prescripción administrativa

Referencia:
Arts. 1897 y 4015, Código Civil y Comercial de Argentina
Ley nacional 24.320
Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo (Luciano Scatolini)
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full_0.pdf

Programa de Lotes con Servicios
Proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos

Referencia:
Art. 17, Ley 14.449 Provincia de Buenos Aires.

Regularización dominial
Acciones tendientes al perfeccionamiento de la documentación dominial que, en el marco de la política de vivienda, reconoce los derechos de los ocupantes de un inmueble. Es un componente fundamental de la seguridad de la tenencia.

A nivel provincial, Santa Fé implementó el Programa de Regularización Dominial (https://www.santafe.gob.ar/index.php/tramites/modul1/index?m=descripcion&id=98793) con el fin de entregar títulos de propiedad a aquellas personas que con causa lícita acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009, de inmuebles que tengan como destino el de vivienda única y permanente. Mediante el decreto 1178/2009 se designó al Ministerio de Desarrollo Social autoridad de aplicación para la Ley Nacional No 24.374.

Suelo creado
Herramienta financiera de gestión urbana que consiste en la venta de los derechos de construcción que otorga la normativa urbanística. También se denomina concesión onerosa del derecho de construcción.

En la región, Brasil ha desarrollado el instrumento bajo la denominación de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construcción), utilizado por diversas ciudades. Son derechos de construcción a ser adquiridos por emprendimientos privados, cuya subasta y regulación se da através de Comisión de Valores Inmobiliarios (CVM). Los mismos buscan aprovechar una mayor competencia en la determinación del precio del suelo, derivada de las especulaciones de valorización del proyecto a desarrollarse, en general de grandes envergaduras. Por ley, los ingresos obtenidos de las subastas de CEPACs deben mantenerse en una cuenta separada y pueden ser usados solamente en la misma operación urbana donde fueron generados, de modo tal que es un mecanismo que permitiría generar recursos para el municipio derivados del desarrollo de los mismos proyectos futuros.

Referencia:
http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/400/inst401consolid.pdf

Transferencia del derecho de construcción
Es un instrumento que permite que el propietario de un inmueble afectado por razones de interés público (social, ambiental o urbanístico) pueda utilizar el potencial de edificabilidad en otro inmueble.

Zonas de promoción del hábitat social
Predios 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. La identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

Referencia:
Art.45, Ley 14.449 Provincia de Buenos Aires.

ANEXOS

Anexos

Anexo I. Facultades municipales en materia territorial según las constituciones provinciales

María Florencia Appella, con la tutoría de Hernán Petrelli

Las Constituciones provinciales, al determinar el régimen municipal, confieren a los gobiernos locales diversas facultades en materia urbanística. Muchas de estas coinciden entre las distintas cartas magnas: algunas son más detalladas (Santa Cruz), y otras más genéricas en tanto dejan esa definición para una ley orgánica posterior (Santa Fe).

En general, las constituciones provinciales concuerdan en establecer que corresponde a los municipios dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre:

- urbanismo que aseguren planes de urbanización, desarrollo y ordenamiento;
- servicios públicos;
- catastro;
- seguridad, salubridad e higiene;
- tierras fiscales municipales;
- protección del ambiente y de los intereses colectivos;
- moralidad, recreos y espectáculos públicos;
- obras públicas, vialidad vecinal, forestación, parques, plazas, jardines y paseos públicos;
- ferias y mercados municipales;
- tránsito, transporte y comunicación urbanos;
- educación, cultura, deportes y turismo;
- servicios y asistencia sociales;
- abasto;
- cementerios y servicios fúnebres;
- uso y explotación del espacio aéreo y subsuelo municipal;
- elección y funcionamiento de las comisiones vecinales garantizando la participación ciudadana;
- contravenciones;
- licencias comerciales dentro de su ejido;
- todas las demás atribuciones y facultades que se derivan de las enumeradas precedentemente.

Los municipios, en uso de sus atribuciones y facultades establecidos por la norma provincial, tienen en general la posibilidad de imponer sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, demolición de construcciones, secuestros, destrucción y comiso de mercadería; convenir con la Provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarias para la realización de obras y la prestación de servicios públicos

comunes; participar, en los organismos provinciales de planificación o desarrollo, cuyas disposiciones afecten intereses municipales.[7]

Anexo II. Facultades según leyes provinciales de ordenamiento territorial y otras leyes provinciales

María Florencia Appella, con la tutoría de Hernán Petrelli

Otra forma de entender las capacidades territoriales de las provincias y los municipios consiste en indagar sobre las leyes que dan lugar a su ordenamiento territorial y cuestiones afines. A continuación se presenta un análisis de las leyes de ordenamiento territorial y otras leyes de las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy, San Juan y Tierra del Fuego.

Provincia de Buenos Aires

Decreto-Ley 8912/77

El Decreto-Ley 8912/77 de la provincia de Buenos Aires regula el ordenamiento territorial de la provincia con criterio clásico. Para ello emplea herramientas como la zonificación, que consiste en la delimitación de áreas (rural, urbana, complementaria) pasibles de clasificarse en zonas, según los usos asignados al territorio (ej. residencial, comercial, administrativo, industrial). A cada una de las zonas se le atribuyen indicadores de extensión e intensidad de ocupación del suelo (F.O.T. y F.O.S. respectivamente), cuyos máximos son establecidos mediante el Plan de Ordenamiento Territorial, teniendo en cuenta los usos permitidos, la población, espacios edificables, verdes, públicos, cobertura de servicios, entre otros.

A su vez, en sus artículos, la norma establece una serie de funciones y atribuciones correspondientes a los diversos organismos y estamentos gubernamentales que participan en el planeamiento territorial de la provincia de Buenos Aires y en particular de sus Municipios. La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y es obligatorio para cada partido. En el proceso de ordenamiento territorial a nivel municipal intervienen las oficinas municipales de planeamiento, locales o intermunicipales.

Por su parte, la provincia también participa del Ordenamiento Territorial municipal a través del Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, la Secretaría de Asuntos Municipales y el Poder Legislativo. Estos órganos establecen marcos normativos y fijan así límites y paramentos para la ocupación del suelo y su edificación y determinan los valores máximos para sus indicadores. En particular, corresponde a la provincia la aprobación de las propuestas de creación o ampliación de núcleos urbanos, de creación o ampliación de zonas de usos específicos, y todo proyecto de reestructuración de las áreas constitutivas de un núcleo urbano.

[7] Ver ANEXO I para el detalle por provincia de atribuciones municipales.

Ley 14.449/2012

La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en 2012 y reglamentada al año siguiente, es complementaria de su predecesora y regula tanto facultades municipales como provinciales (Poder Ejecutivo y Autoridad de Aplicación), en ocasiones de manera concurrente.
La norma tiene un notable tinte gestor y una fuerte impronta garantizadora de derechos: amplía el abanico de instrumentos para el acceso a la vivienda y al hábitat digno y sustentable. Al respecto establece la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de las políticas necesarias para el reconocimiento de los derechos a la vivienda y hábitat dignos. Los municipios, en conjunto con la Autoridad de Aplicación deben implementar mecanismos de promoción del suelo urbanizable; desarrollo de áreas residenciales; ejecución de proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos; impulso de programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas urbanas y rurales; promover la recuperación y rehabilitación de edificios y sectores urbanos; construcción y ampliación de infraestructura básica y equipamiento comunitario; asegurar la regularización dominial; rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para uso social y colectivo. Deben también asegurar la participación de los ciudadanos y las entidades en las diferentes instancias de planificación y gestión, como así también el acceso a la información e iniciativa.
El municipio cuenta con facultades regulatorias en los procesos de planificación y ordenamiento urbano para evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo. Interviene también en la Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos.
En materia tributaria, se destaca la posibilidad de los municipios de participar en las valorizaciones inmobiliarias producidas dentro del ejido a partir de la producción de los hechos generadores establecidos por la norma (cambio de zonificación, expansión de infraestructura, entre otros).

<u>Provincia de Mendoza</u>
Ley 8051/2009

La provincia de Mendoza, sancionó en el año 2009 su Ley de Ordenamiento Territorial N°8051, convirtiéndose en la segunda provincia del país, luego de la de Buenos Aires, en dictar una ley de estas características.
La norma regula detalladamente todo lo relativo al ordenamiento territorial de la provincia con una notoria perspectiva conservacionista y de protección ambiental. La ley trata cuestiones referentes a la conformación de áreas, usos del suelo, crea organismos colegiados con participación municipal, regula sanciones, asuntos impositivos y particularmente pautas y procedimientos para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial provincial y municipal.

La misma ley hace referencia en su texto a que la administración de los intereses locales en la Provincia de Mendoza está a cargo de las municipalidades y la Ley Orgánica deslinda las atribuciones y responsabilidades (Artículos 197, 199 y 99 Inc. 5° de la Constitución Provincial). Para la realización de sus fines y objetivos la norma designa a los "sujetos del ordenamiento territorial" y les atribuye facultades y competencias específicas, en ocasiones conjuntas.

En esa distribución y organización, compete a los municipios la elaboración, actualización y cumplimiento de los planes de ordenamiento municipal, incluyendo todo lo referente a diagnóstico y procedimiento para su conformación, en miras a la definición y ejecución del modelo territorial municipal deseado. Para el caso de proyectos o actividades que alteraran los planes conformados, el municipio, junto con la Autoridad de Aplicación, deberá expedir una Declaración de Impacto Ambiental conforme la reglamentación establecidas al efecto.

Asimismo, en el proceso de planificación local, los municipios planifican y orientan el uso del suelo en las áreas urbanas, complementarias, rurales, no irrigadas y naturales del territorio de su jurisdicción, tendientes a una utilización racional y sustentable del mismo. De la misma forma, les corresponde orientar los programas o proyectos específicos en armonía con las demás jurisdicciones. La ley hace hincapié en la obligación de los municipios en cuanto a la promoción y canalización de la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial, promoviendo la capacitación y la información gratuita y accesible.

En ese sentido, se instituye al municipio y a la Secretaría de Medio Ambiente –según la jurisdicción de que se trate- como Autoridad de Aplicación de la norma, con facultades sancionatorias en caso de violación a las pautas reguladas por los Planes de Ordenamiento Territorial. De la misma manera, corresponde a ambos definir los objetivos esenciales del Ordenamiento Territorial en el ámbito de su competencia, perfeccionar la articulación territorial dentro de la provincia impulsando y fomentando la coordinación entre el Estado provincial y los municipios en el trazado de las políticas de desarrollo territorial.

Además, los municipios gozan de la posibilidad de recibir y mantener la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial para el personal profesional que los integre. Cuentan con facultades en materia tributaria para aumentar, reducir o eliminar tasas por servicios municipales en función de los fines estratégicos propuestos en los Planes de Ordenamiento Municipal. En particular, están facultados para instar al Poder Ejecutivo provincial a la inclusión en la Ley Impositiva o Tributaria modificaciones referentes a la recuperación de las plusvalías por parte del Estado Provincial y los Municipios.

Por su parte, compete a la provincia establecer las normas básicas en materia de disposición, preservación y uso de los recursos naturales; zonificación industrial y agrícola; servicios públicos y protección del medio ambiente. Estas incluyen, entre otras, políticas de ordenamiento a nivel provincial, planificación de formas generales de usos del suelo, lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, lineamientos del proceso de desarrollo rural, orientar la localización de grandes proyectos de infraestructura, conservación y protección de áreas de alcance provincial, provisión del ordenamiento del territorio provincial,

municipal y regional, a través de los instrumentos de planificación, y la promoción y canalización de la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial.
Compete al Poder Ejecutivo provincial, la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza y además es responsable, a través del organismo definido por la Autoridad de Aplicación, de la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Asimismo, el Poder Ejecutivo provincial es el encargado de definir su procedimiento de elaboración y aprobación.
.

Provincia de Jujuy
Ley 6099/2018

Una de las leyes de ordenamiento territorial más recientemente sancionada fue la Ley 6099 de la provincia de Jujuy a fines de 2018. La provincia se convirtió así en la tercera del país, luego de Buenos Aires y Mendoza, con ley de ordenamiento territorial provincial.
La Ley 6099/2018 se caracteriza por la manera clásica de regular el territorio con notas similares al Decreto ley 8912/77. Detalla extensamente los principios del ordenamiento territorial y en materia de sus instrumentos remonta a los tradicionales planes al igual que sus dos predecesoras provinciales (8912 y 8051). Prácticamente no incorpora instrumentos de gestión del suelo, salvo la captación de plusvalías ("Recuperación pública de mayores valores inmobiliarios", dentro de Artículo 6°).
La distribución de facultades entre provincia y municipios es clara y organizada. La ley también establece facultades y obligaciones para otros organismos que intervienen en la configuración territorial. A modo genérico y retomando normativa emanada de la Constitución Nacional y Provincial, especifica que la función pública indelegable del ordenamiento territorial se ejerce conforme lo establezca cada jurisdicción en base a la autonomía provincial y a las autonomías municipales, en forma armónica con los regímenes especiales. Luego insiste sobre la temática al referirse a los principios institucionales (Artículo 6°) haciendo hincapié sobre el respeto por las decisiones autónomas derivadas de las competencias provinciales y municipales, según su propio régimen.
Además, la ley expresa que la provincia y los municipios, en atención a esa división de competencias establecida por la Constitución de la Provincia de Jujuy, realizarán sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial a fin de establecer el marco de referencia para la ejecución de acciones de adecuación del territorio que garanticen el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6° de la Ley de Ordenamiento Territorial provincial.
De esta manera compete a los municipios la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales, dentro de los doce meses de aprobado el Plan Provincial Territorial. Para ello deben actualizar los diagnósticos territoriales con una periodicidad máxima de 4 años. A su vez son los mismos municipios quienes definen y reglamentan los procedimientos para su elaboración.

En el Plan de Ordenamiento Territorial municipal se configura el ejido urbano (espacio físico urbanizado de cada territorio municipal) sobre cual el municipio tiene acción directa. Allí se establecen los límites del Ejido Urbano Municipal en los plazos y formas fijados por el Poder Ejecutivo provincial a través de su organismo de aplicación. También pueden requerirle, en caso de considerarlo necesario, asistencia técnica a esos fines.
Asimismo, dictan códigos y normas reglamentarias municipales a fin de identificar las distintas áreas y zonas básicas, como también todas aquellas zonas que pudieren surgir de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales. En conjunto con la Autoridad de Aplicación determinan los requerimientos mínimos para cada loteo en base a las dimensiones y área zona específica.
Por su parte, el Poder Ejecutivo provincial, cuenta con amplias facultades en relación a la elaboración de los Planes Provinciales. En el ejercicio de esas competencias, elabora y revisa, -con una periodicidad máxima de seis años-, el Plan Estratégico Provincial debiendo efectuar su confección inicial dentro de los 6 meses de promulgada la ley. Posteriormente, elabora el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial; define la modalidad de la coordinación, convocatoria y elaboración de los documentos respectivos; elabora y actualiza -con una periodicidad máxima de cuatro años-, el diagnóstico provincial del territorio. Establece también el reglamento que define el procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes.
Asimismo, el Poder Ejecutivo provincial, a través de su organismo de aplicación, fija plazos y formas para la delimitación de los ejidos urbanos municipales y, de ser necesario, brinda la asistencia técnica requerida a esos fines. A falta de Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, también el Ejecutivo provincial por medio del organismo de aplicación ejerce dichas facultades.

<u>Provincia de San Juan</u>
Ley 3769/1973

La Ley 3769/1973 da forma al modelo institucional de ordenamiento territorial de la provincia de San Juan. La norma, sancionada con anterioridad a la reforma constitucional provincial y al dictado de las cartas orgánicas municipales, brinda una base a las cuestiones interjurisdiccionales y propende al rol activo del sector público en materia de procesos urbanos.
En este sentido, crea la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano de la Provincia (DPDUP) para actuar de manera conjunta con la Secretaría de Estado de Obras y Servicios públicos, como autoridad competente a los efectos de la aplicación de Código de Edificación Provincial.
Se establecen como funciones específicas de la DPDUP, entre otras:

- Promover la institucionalización de un sistema provincial de planeamiento para el ordenamiento y desarrollo urbano.
- Elaborar bases metodológicas y planes de ordenamiento urbanos.
- Elaborar el anteproyecto del código de planeamiento urbano.

- Analizar, evaluar y formular las normas que integrarán el Código de Planeamiento.
- Intervenir en planes y programas habitacionales.
- Estudiar y aconsejar la creación de un patrimonio-provincial de tierra urbana.
- Promover planes piloto de desarrollo urbano.
- Coordinar con los organismos competentes la programación de infraestructura y equipamiento.
- Registrar y procesar la información referente a núcleos y vínculos urbanos de la provincia.
- Difundir y promover los estudios y acciones correspondientes al proceso de organización del espacio.
- Proponer al Poder Ejecutivo la adquisición directa o eventual expropiación de terrenos necesarios para dar cumplimiento a los planes de ordenamiento urbano.
- Aprobar proyectos, y determinar niveles y líneas de edificación.
- Calificar remanentes de terrenos y proponer al Poder Ejecutivo su destino.

Asimismo, se establecen como facultades de la DPDUP:

- Proponer al Poder Ejecutivo el establecimiento de Delegaciones.
- Celebrar convenios con los municipios para el contralor de obras públicas.
- Proyectar y elevar el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos.
- Aplicar multas, clausuras y demoliciones.

<u>Provincia de Tierra del Fuego</u>
Ley 597/2003

La provincia de Tierra del Fuego posee desde el año 2003 una ley regulatoria de las tierras fiscales, la Ley 597/2003. Esta instituye un programa de desarrollo, zonificación, condiciones y restricciones de uso del área sudoccidental de la Isla Grande de Tierra del Fuego. La norma establece objetivos y principios, fracciona el territorio en zonas asignándoles diversos usos, regula los asentamientos humanos e inmuebles de propiedad privada ubicados en dichas zonas y, por último, designa autoridad de aplicación.
La distribución de facultades en este instrumento es acotada. Establece que la planificación y el ordenamiento físico del Sector estarán a cargo del Poder Ejecutivo provincial, determinado en particular la recategorización de áreas específicas como su deber, en función de las aptitudes y usos recomendables. Compete también al Estado provincial proteger y conservar el recurso aguas termales, efectuar convenios de comodato y concesiones de uso en zonas específicas; formular y actualizar –a través de la Autoridad de Aplicación- los Códigos de Condiciones y Restricciones de Uso. Por último, la norma atribuye al Poder Ejecutivo provincial, a través de las áreas técnicas competentes, la facultad de ratificar autorizaciones de asentamientos humanos preexistentes en diferentes áreas específicas.

Anexo III. Prueba piloto de verificación de índice

Durante febrero y marzo 2020 se realizó la verificación de 13 municipios seleccionados a partir de una muestra aleatoria que toma en consideración los 3 primeros municipios con puntaje más alto en el Índice, los 3 puntajes más bajos y Municipios que se encontraban con puntajes intermedios, dos por cada puntaje (ej: 2 en el rango del 5 al 6).

Se comenzó con la verificación a través del análisis de fuentes secundarias como lo son ordenanzas municipales, decretos, leyes provinciales, etc. para poder contrastar con las respuestas recibidas a cada pregunta del instrumento que corresponda.
En esta búsqueda nos hemos encontrado con dificultades para poder verificar correctamente algunas preguntas cuya información no es pública o no permite llegar a una conclusión definida:

52) ¿El sector privado construyó vivienda orientada a sectores medios (con capacidad de acceso a crédito privado) en los últimos 6 años?

53) ¿El sector privado construyó vivienda orientada a sectores bajos (con capacidad de acceso sólo a través de crédito blando o subsidio) en los últimos 6 años? –

- En este tipo de pregunta nos encontramos con la imposibilidad de llegar a verificar a qué viviendas construidas por el sector privado en los últimos 6 años se hace referencia si no contamos con algún dato más específico para la identificación de esa acción y poder así concluir que es correcta la respuesta.

22) ¿El municipio cuenta con un programa de Lotes con servicios?

- Se encontró que si bien el municipio cuenta con alguna ordenanza o decreto que lo crea, todos los programas aplicados en el municipio dependen de provincia o nación para su ejecución y no son acciones específicas del municipio analizado.

37) ¿Más del 50% de esa recaudación se destina a acciones de desarrollo urbano inclusivo?
61) ¿Más del 50% del fondo se destina a acciones de desarrollo urbano?

- En estos casos se hace muy difícil de confirmar que efectivamente más del % establecido se cumple dependiendo del cómo realiza cada municipio la distribución de esos fondos y a que se considera que impacta en el desarrollo urbano y desarrollo urbano inclusivo si no existen referencias más específicas sobre las acciones realizadas.

Resultados:

Finalmente, se encontró información para la verificación o no de 72 de 260 preguntas entre todos los municipios analizados, es decir, sólo un 27,7% del total.

Mendoza		
Preguntas a verificar:	36	
Preguntas verificadas:	18	50,0%
No se encontró información para la verificación:	18	50,0%

San Fernando del Valle de Catamarca		
Preguntas a verificar:	35	
Preguntas verificadas:	14	40,0%
No se encontró información para la verificación:	21	60,0%

San Carlos de Bariloche		
Preguntas a verificar:	35	
Preguntas verificadas:	17	48,6%
No se encontró información para la verificación:	18	51,4%

La Plata		
Preguntas a verificar:	32	
Preguntas verificadas:	11	34,4 %
No se encontró información para la verificación:	21	65,6%

Malvinas Argentinas		
Preguntas a verificar:	28	
Preguntas verificadas:	12	42,9 %
No se encontró información para la verificación:	16	57,1%

Córdoba

Preguntas a verificar:	22	
Preguntas verificadas:	5	22,7%
No se encontró información para la verificación:	17	77,3%
Tafi Viejo		
Preguntas a verificar:	19	
Preguntas verificadas:	0	0,0%
No se encontró información para la verificación:	19	100,0%
Ibarlucea		
Preguntas a verificar:	18	
Preguntas verificadas:	2	11,1%
No se encontró información para la verificación:	16	88,9%
San José del Rincón		
Preguntas a verificar:	18	
Preguntas verificadas:	10	55,6%
No se encontró información para la verificación:	8	44,4%
Pocito		
Preguntas a verificar:	13	
Preguntas verificadas:	0	0,0%
No se encontró información para la verificación:	13	100,0%

Justo Daract		
Preguntas a verificar:	10	
Preguntas verificadas:	0	0,0%
No se encontró información para la verificación:	10	100,0%
San Vicente		
Preguntas a verificar:	8	
Preguntas verificadas:	1	12,5%
No se encontró información para la verificación:	7	87,5%

Bernardo de Irigoyen		
Preguntas a verificar:	5	
Preguntas verificadas:	1	20,0%
No se encontró información para la verificación:	4	80,0 %

Se puede observar que aquellos municipios con menor puntaje son también los que menos ordenada y pública tienen la información, por lo que se dificulta aún más la verificación.

Conclusiones generales:

- En muchas ocasiones se encuentra información con respecto a leyes provinciales, municipales u ordenanzas pero no se puede confirmar que estén siendo aplicadas o aplicadas correctamente, para verificar su implementación.
- Hay que tener en cuenta que frente a los cambios de gobierno y por ende, cambios de gestiones, las respuestas obtenidas pueden variar dependiendo las modificaciones que aplica cada gobierno de turno.
- La información encontrada por otras fuentes que no sean provenientes directamente del municipio puede quedar obsoletas, estar distorsionadas o incompletas para llegar a una verificación con respecto a la variable analizada.
- Hay que definir concretamente cómo deben tratarse aquellas políticas que son de aplicación exclusivamente municipales, provinciales con el apoyo de municipios o exclusivamente provinciales para considerarlas o no al puntaje del municipio.

Sugerencias:

- Se considera mucho más eficiente solicitar la información, como por ejemplo, ordenanza o decretos municipales que verifiquen la respuesta dada, como también programas o acciones concretas.
- Es necesario complementar la verificación con la posibilidad de contrastar con una visita en territorio para poder ahondar mucho más en las respuestas obtenidas con los funcionarios correspondientes.

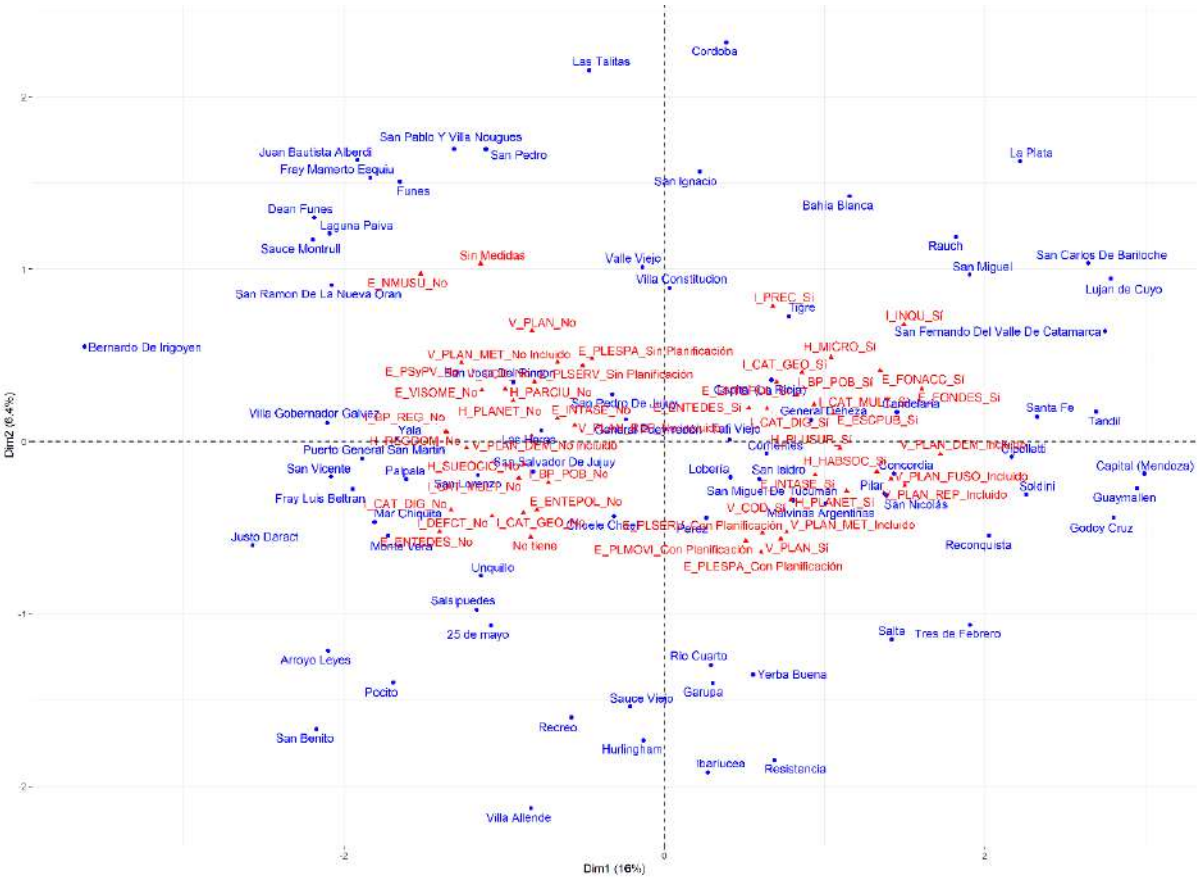
Anexo IV: Análisis de resultados por grupos de municipios

Dr. Luis Baer y Dra. María Mercedes Di Virgilio

El Análisis de Factores Múltiples [Multiple Factor analysis] (MFA) es un método de análisis factorial para abordar conjuntos de datos donde las variables se presentan agrupadas (por ser de un mismo "tipo" o tratar un tema común). Esta técnica permite equilibrar la influencia de las diferentes variables y grupos, sin importar el número y el tipo de variables consideradas en cada caso. En este caso hemos utilizado como factor de agrupación las dimensiones propuestas por la encuesta de Gestión de Suelo Municipal (GSM-TECHO). Para cada grupo de variables se realiza un Análisis de Correspondencias Múltiples [Multiple Correspondence Analysis] (MCA) que es luego incorporado en un análisis de componente principales (PCA) ponderado mediante una normalización de los valores propios, para evitar la influencia excesiva de alguno de los grupos. De esta manera, se puede incluir en un mismo análisis variables de diferente nivel de medición que abordan diferentes dimensiones, sin hacer que, por ejemplo, las dimensiones con muchos indicadores pesen más por tener más variables (Bécue-Bertaut & Pagès, 2008; Kassambara, 2017b). Como resultado de este análisis, hemos podido distribuir los diferentes municipios y las variables de la encuesta en un plano factorial común (Figura 2), en el cual los municipios y variables se distribuyen según su similitud mutua. Para facilitar la visualización presentamos un plano sólo con las variables, diferenciando con colores las distintas dimensiones a las que pertenecen (Figura 3).

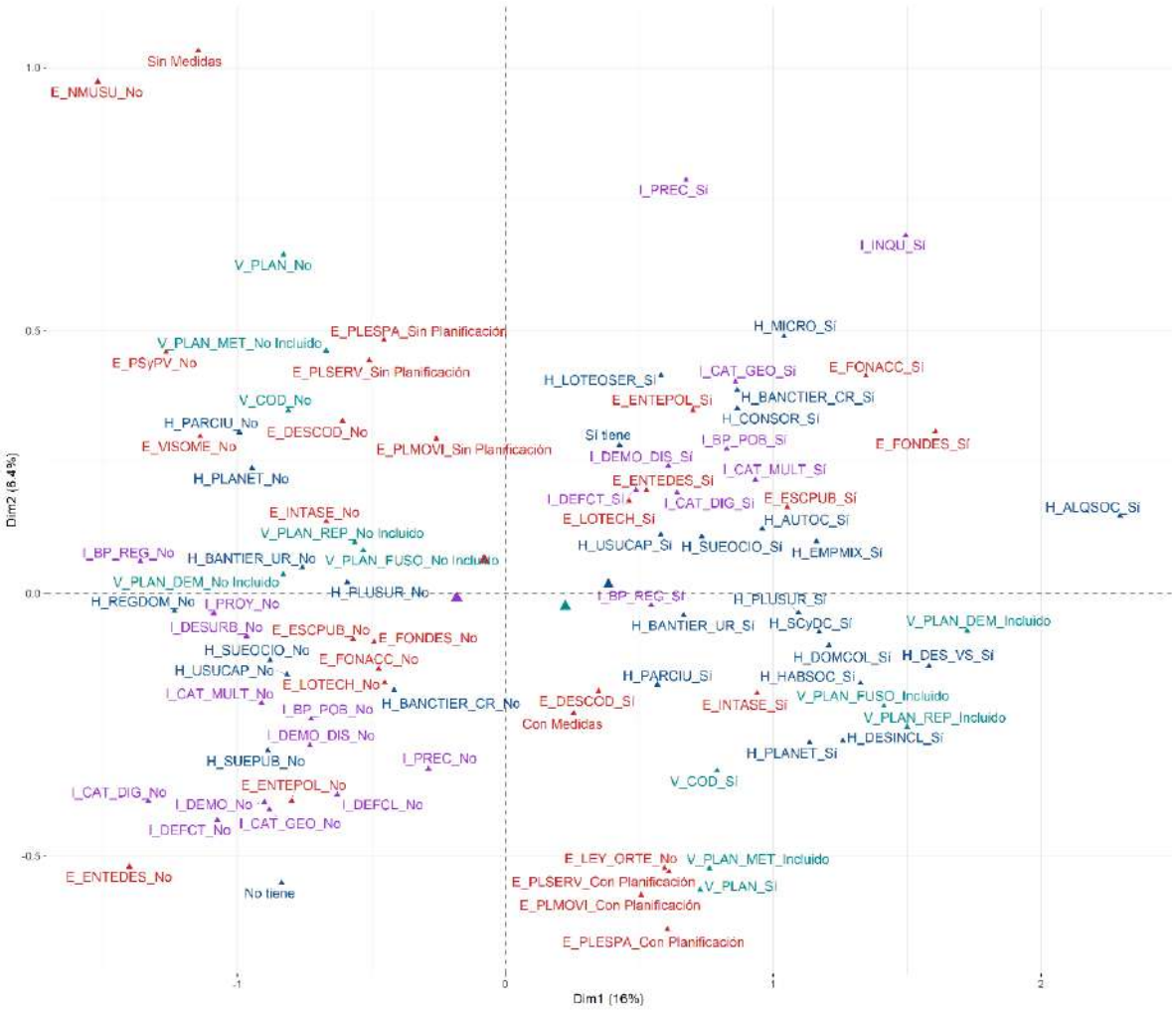
Un plano factorial es una representación gráfica en la que se visualizan las primeras coordenadas factoriales que definen las variables y sus modalidades, junto con las clases o conjunto de municipios con similitudes al respecto de ese conjunto de variables y sus modalidades. Estas coordenadas constituyen un resumen del conjunto de variables y sus modalidades, en función de las asociaciones que se crean entre ellas. En el plano factorial, cada eje supone un vector de, en nuestro caso, gestión del suelo, la situación de cada clase (conjunto de municipios) y de las modalidades de las variables con respecto a ellos, nos da una idea de las asociaciones principales. De tal modo, puede identificarse la orientación de cada clase en función de las modalidades de variables que se encuentran en sus proximidades y en función de su situación con respecto a estos ejes. Cuando los estados se encuentran cerca del origen de coordenadas, no se pueden interpretar fácilmente. Cuanto más alejadas del centro se encuentren las modalidades puede afirmarse que los municipios, y sus clases, se encuentran más caracterizados por esas modalidades. Del mismo modo, la posición contrapuesta de las clases en los extremos de los ejes indica su orientación a modelos de gestión del suelo contrapuestos.

Figura 2. Plano Factorial de variables y municipios resultante del MFA



Fuente: elaboración propia sobre encuesta TECHO-RIL (2019)

Figura 3. Plano factorial de variables diferenciando dimensión de análisis



Fuente: elaboración propia sobre encuesta TECHO-RIL (2019)

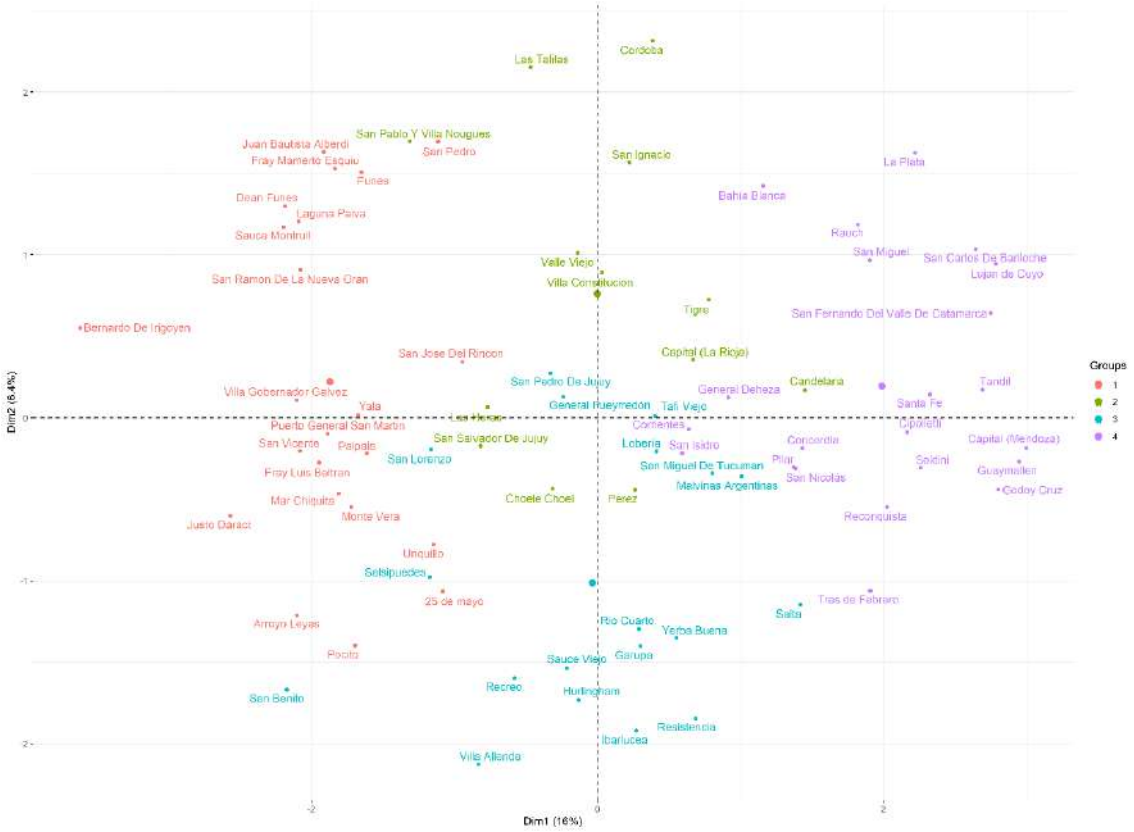
Las dos primeras dimensiones que definen el plano factorial representan el 22,4% de la variabilidad de los datos (véase Figura 1 y 2). Esta baja representación habla de una fuerte variabilidad en los datos que podría sugerir la necesidad de ajustar el instrumento en futuras ediciones del relevamiento.

Aun así, la primera dimensión del análisis presenta una clara diferencia entre los municipios con instancias para la gestión del suelo (derecha del plano) y sin ellas (izquierda). En términos generales, todas las instancias de gestión del suelo se ubican en el lado derecho del plano. La segunda dimensión parece menos integrada oponiendo diferentes aspectos de la gestión del suelo, particularmente el referido a las políticas de estrategia llevadas a adelante por los municipios. En este sentido, en el cuadrante inferior derecho encontramos aquellos municipios con mayores desarrollos en la planificación de la expansión urbana y en la integración urbana de asentamientos. Por su parte, el cuadrante superior derecho concentra los municipios con políticas de desarrollo urbano, asociadas a la

existencia de un ente de desarrollo urbano con capacidad de dirección sobre la política de suelo.

Como hemos señalado, el MFA se apoya en los cuatro análisis de correspondencias realizados previamente para cada una de las dimensiones que releva la encuesta, por lo cual, cada una de las posiciones individuales de los municipios surge como resultado del promedio (geométrico) de los valores que toma cada uno de los municipios en los análisis por grupo. Es posible obtener dichas coordenadas (por grupo) y realizar con ellas un análisis de clúster para agrupar aquellos municipios que comparten posiciones similares en cada uno de los análisis de grupo. Los resultados de este agrupamiento se presentan en la Figura 4.

Figura 4. Plano factorial con municipios diferenciados según agrupamiento



Como podemos ver, este agrupamiento resulta en una primera gran diferenciación entre el Grupo 1 y el Grupo 4, donde los municipios del Grupo 1 se caracterizan por la poca presencia de medidas de gestión del suelo, mientras que los municipios del Grupo 4 por una alta implementación de estas medidas.

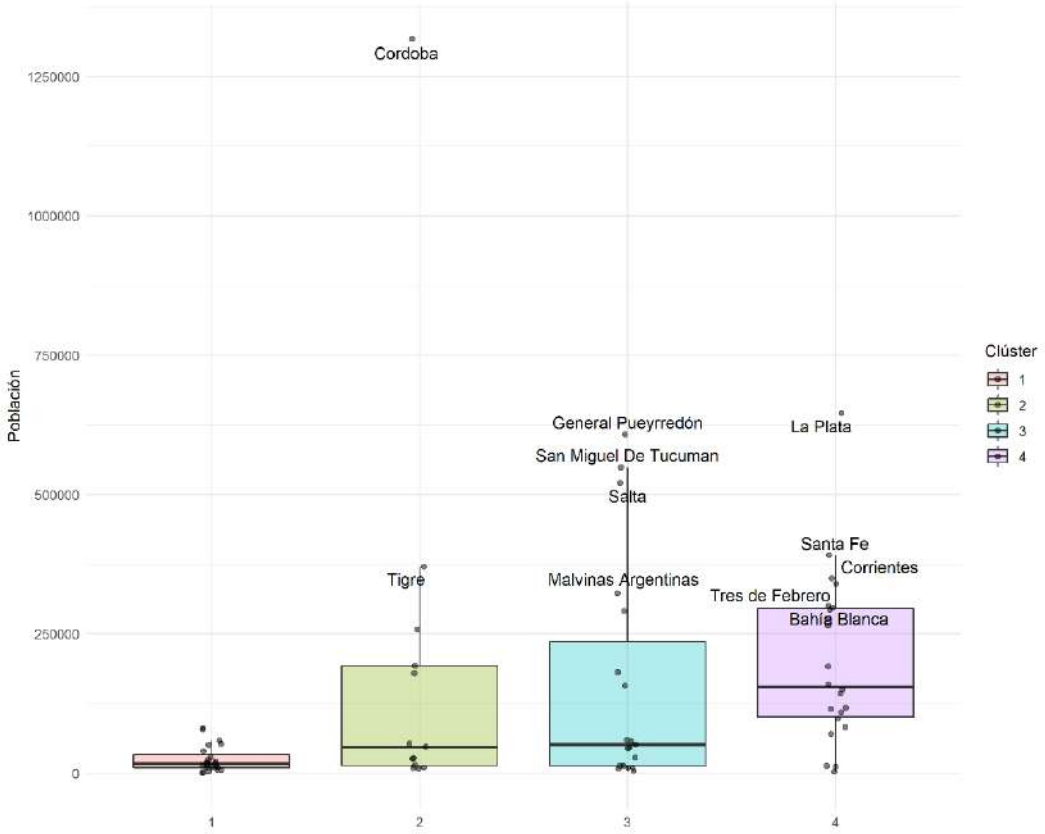
Como vemos en la Figura 5, los grupos 1 y 4 parecen ser los más homogéneos en cuanto a tamaño de sus poblaciones. Retomando esto, la falta de políticas de gestión del suelo en los municipios del Grupo 1 parece explicarse en gran medida por su tamaño poblacional. En este sentido, el promedio de población de los

municipios del Grupo 1 es 23.664 personas (su mediana es 15.176). A su vez, este grupo incluye solo dos municipios de más de 60.000 habitantes (San Ramón De La Nueva Oran y Villa Gobernador Gálvez) y el 75% de los municipios tiene una población inferior a menos de 28.000 habitantes.

Por el contrario, los municipios del Grupo 4 son mayormente municipios medianos, con un promedio de 182.628 habitantes (la mediana es 146.454) teniendo el 50% central de los municipios entre 86.000 y 275.000 habitantes. A su vez, este grupo incluye algunas "grandes ciudades del interior", particularmente muchas capitales provinciales (Mendoza, La Plata, Santa Fe, San Fernando Del Valle De Catamarca y Corrientes), algunas ciudades grandes del interior (como Bariloche, Bahia Blanca, Cipolletti, Luján de Cuyo, Godoy Cruz, Guaymallen). El Grupo 4 también incluye varias ciudades del conurbano bonaerense, ubicadas mayormente en la zona norte de la aglomeración capital (San Isidro, Pilar, Tres de Febrero y San Miguel).

Los otros dos Grupos de municipios (2 y 3) tienen un comportamiento mucho más heterogéneo en cuanto al tamaño poblacional: incluyen poblaciones muy pequeñas, pero también algunas grandes poblaciones del interior del país, como Córdoba y Jujuy (en el Grupo 2) o San Miguel de Tucumán, General Pueyrredón, Resistencia, La Rioja y Salta (en el Grupo 3). Además, el Grupo 2 incluye a Tigre y el Grupo 3 a dos ciudades del cordón oeste del conurbano porteño (Hurlingam y Malvinas Argentinas).

Figura 5. Distribución de población por clúster



Respecto al agrupamiento en los clúster de los municipios según la provincia a la que pertenecen, podemos ver que algunas provincias se concentran en algunos clúster en particular. Sin embargo, es necesario tomar estos datos con mucha cautela, ya que esta distribución está fuertemente condicionada por los municipios elegidos y por los municipios que efectivamente respondieron la encuesta (ver Figura 6.a y 6.b). Un ejemplo de este efecto puede verse en la Provincia de Buenos Aires, donde 22% de sus municipios pertenecen al Clúster 1 si consideramos todos los municipios, pero solo un 8% corresponde a este grupo si consideramos únicamente los municipios pertenecientes a grandes aglomerados. Teniendo en cuenta estas limitaciones, podemos señalar la situación los municipios de Mendoza, que están en un 80% (4 sobre 5) agrupados en el Clúster 4. También las provincias de Río Negro y Buenos Aires muestran elevados porcentajes de municipios en el Clúster 4, mientras que Córdoba y Santa Fe (dos de las provincias que aportan el mayor número de municipios a la muestra) tienen una distribución mucho más pareja entre los diferentes clústers. Es importante señalar que muchos de los municipios considerados de estas provincias son pequeños municipios, pero lindantes con grandes urbes. Tucumán concentra sus municipios fundamentalmente en los Clúster 2 y 3.

Figura 6.a. Distribución de los municipios por provincia y clúster (con municipios pertenecientes a muestra aleatoria)

	Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	TOTAL (n)
Buenos Aires	22%	6%	22%	50%	18
Catamarca	33%	33%	0%	33%	3
Chaco	0%	0%	100%	0%	1
Córdoba	29%	14%	43%	14%	7
Corrientes	0%	0%	0%	100%	1
Entre Ríos	33%	0%	33%	33%	3
Jujuy	50%	25%	25%	0%	4
La Rioja	0%	100%	0%	0%	1
Mendoza	0%	20%	0%	80%	5
Misiones	25%	50%	25%	0%	4
Río Negro	0%	33%	0%	67%	3
Salta	50%	0%	50%	0%	2
San Juan	100%	0%	0%	0%	1
San Luis	100%	0%	0%	0%	1
Santa Fe	47%	12%	24%	18%	17
Tucumán	17%	33%	50%	0%	6
TOTAL	23	13	19	22	23

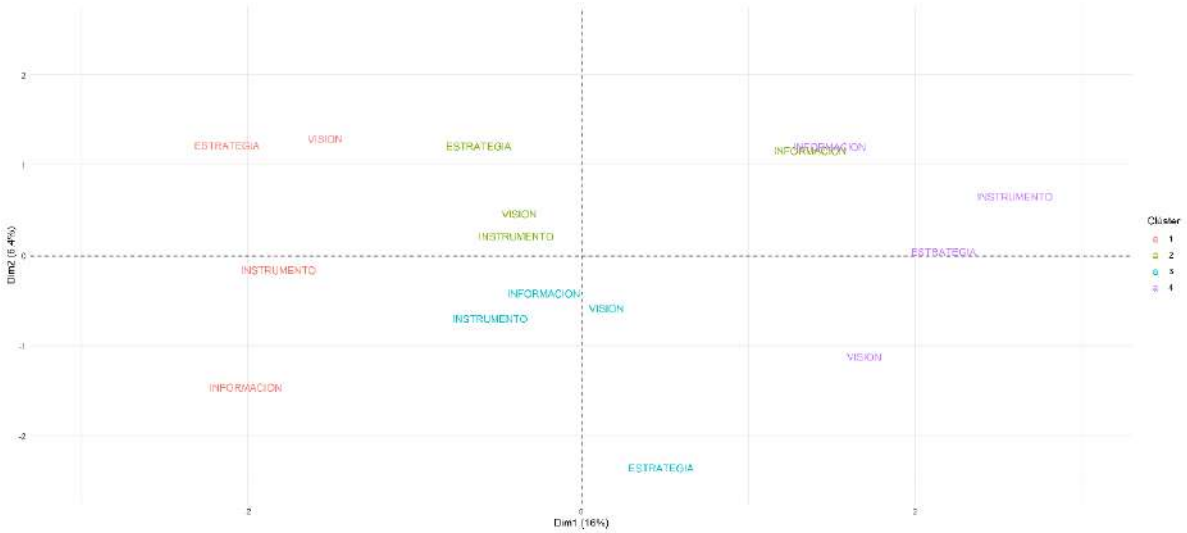
Figura 6.b. Distribución de los municipios por provincia y clúster (sin municipios pertenecientes a muestra aleatoria)

	Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	TOTAL (n)
Buenos Aires	8%	8%	25%	58%	12
Catamarca	33%	33%	0%	33%	3
Chaco	0%	0%	100%	0%	1
Córdoba	17%	17%	50%	17%	6
Corrientes	0%	0%	0%	100%	1
Entre Ríos	33%	0%	33%	33%	3
Jujuy	67%	33%	0%	0%	3
La Rioja	0%	100%	0%	0%	1
Mendoza	0%	20%	0%	80%	5
Misiones	0%	50%	50%	0%	2
Río Negro	0%	0%	0%	100%	2
Salta	50%	0%	50%	0%	2
San Juan	100%	0%	0%	0%	1
Santa Fe	47%	13%	27%	13%	15
Tucumán	0%	40%	60%	0%	5
TOTAL	23	13	19	22	23

Respecto a las características de los clústeres en función al tipo de políticas de gestión del suelo que proponen (más allá de la ubicación y su tamaño), ya hemos señalado que el Grupo 1 incluye aquellos municipios con menos presencia de políticas de gestión del suelo, mientras que el Grupo 4 a los que implementan mayor número de políticas de este tipo. Por su parte los municipios agrupados en los Grupos 2 y 3 tienen una posición intermedia en cuanto a la ejecución de políticas de gestión del suelo, siendo la diferencia principal entre ambos el rol de las políticas de estrategia. La ubicación del Grupo 3 en la parte inferior, da cuenta de una mayor capacidad de estos municipios para proponer políticas de planificación de la expansión urbana. Por su parte, ubicados en la parte superior del plano, los municipios del Grupo 2 presentan una mayor acción en lo referido a las políticas de desarrollo urbano (con la existencia de un ente de desarrollo urbano encargado de la dirección de la política de suelo y de un fondo para esa materia).

Para profundizar este análisis, podemos observar cuál es la posición promedio de estos grupos en cada una de las dimensiones (Figura 7). Como podemos ver el Grupo 1 y el Grupo 4 que acabamos de describir tienen un comportamiento relativamente homogéneo entre todas las dimensiones. En este sentido, los municipios del Grupo 1 no suelen tener políticas de ningún tipo, mientras que los municipios del Grupo 4 tienen políticas de gestión del suelo que abarcan todas las dimensiones. En particular, uno de los aspectos que más diferencia a los municipios del Grupo 4 es el desarrollo de la dimensión instrumentos/herramientas, la cual parece central para entender la oposición de este grupo de municipios con el resto. Concentrándonos en los municipios “intermedios”, los municipios del Grupo 2 se destacan en la generación de políticas de generación de información sobre el uso del suelo, donde tienen un desenvolvimiento casi idéntico a los municipios del Grupo 4. Esta dimensión es la que más diferencia al Grupo 2 del Grupo 3. Por otra parte, en lo referido a las políticas de estrategia y visión, los municipios del Grupo 2 parecen estar un poco rezagados con respecto a la media. Respecto a las políticas de generación de instrumentos para la gestión del suelo es donde más se parecen los municipios del Grupo 2 y el Grupo 3. Por su parte, los municipios del Grupo 3, presentan un mayor desarrollo en lo referido a la generación de políticas de estrategia. Por su parte, en las otras dimensiones, los municipios de este grupo muestran una situación intermedia.

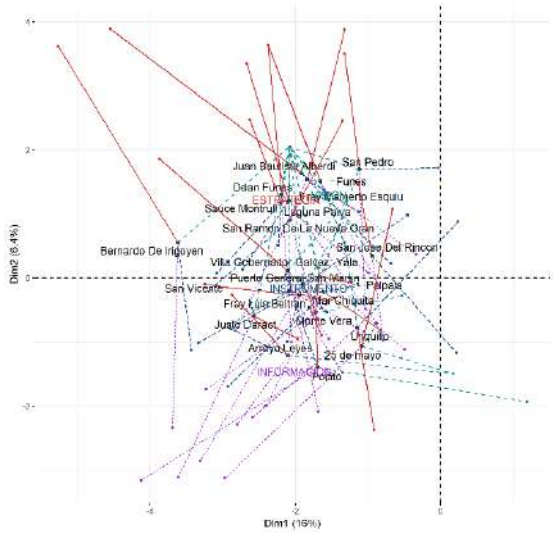
Figura 7. Plano factorial con posición promedio de las dimensiones según clúster



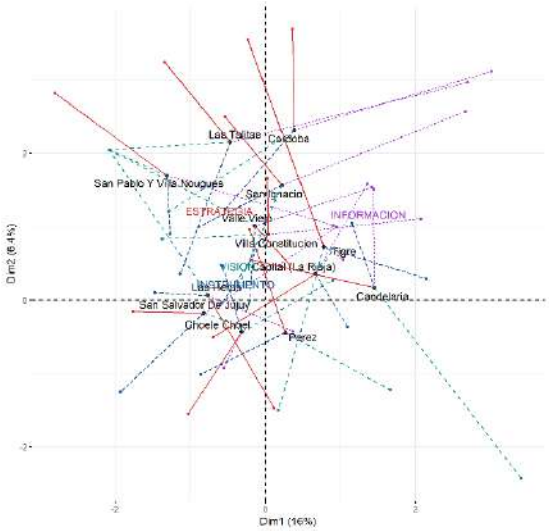
Para completar este análisis, en la Figura 8 podemos ver cómo se compone la posición de cada uno de los municipios en función de su puntuación en cada una de las dimensiones. Estas posiciones son las dos primeras dimensiones utilizadas anteriormente para la generación de los agrupamientos de clúster, por lo cual su visualización permite explicar la diferencia en los agrupamientos entre algunos municipios que en el plano factorial global tienen una posición similar. Para facilitar su visualización hemos diferenciado cada uno de los clústers. Confirmando lo que hemos descrito anteriormente la principal diferencia entre los municipios del Grupo 2 y 3 viene dada por la posición de estos en las dimensiones de información (donde predominan las acciones del Grupo 2) y estrategia (donde sobresalen los del Grupo 3).

Figura 8. Plano factorial con posición de los municipios en cada dimensión x clúster

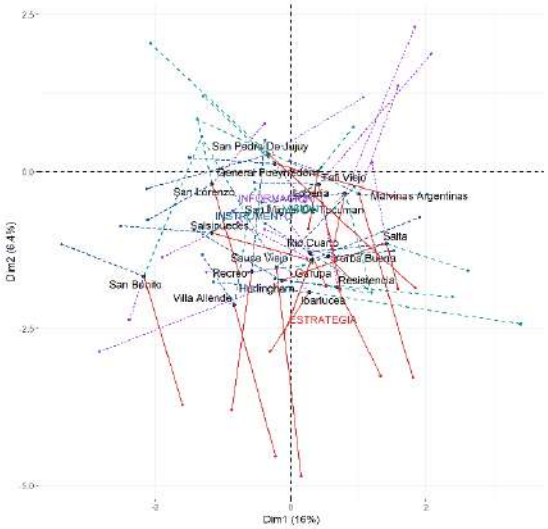
Clúster 1



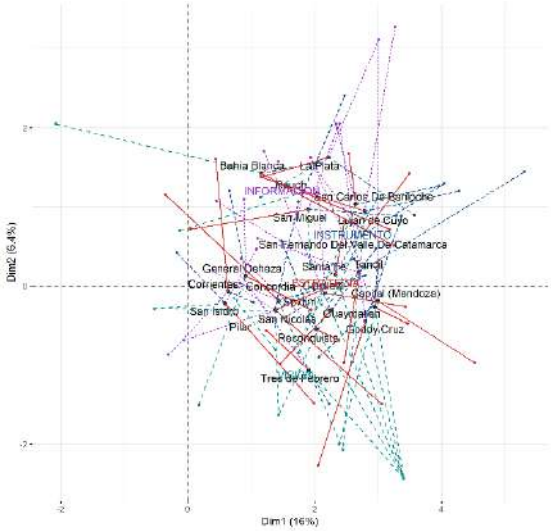
Clúster 2



Clúster 3



Clúster 4



Clúster 2

Clúster 3

Clúster 4

Referencias

- Información (I)
- Herramientas/Instrumentos (H)
- Estrategias (E)
- Visión (V)

Con el apoyo de

BANCO
Hipotecario