

DESARROLLO  
URBANO

**34**

# GUÍA PARA GENERAR SUELO URBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS

---

GUILLERMO TELLA





A nighttime photograph of a city street intersection. In the foreground, tram tracks run across the road. A white arrow is painted on the pavement. In the background, there are buildings, streetlights, and a yellow van. A blue logo is visible on one of the buildings. The scene is illuminated by streetlights, creating a bokeh effect in the background.

## **GUÍA PARA GENERAR SUELO URBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS**

---

Estrategias, instrumentos y  
mecanismos para la gestión  
del territorio

# GUIA PARA GENERAR SUELO URBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS - Cámara Argentina de la Construcción

## AUTORES

Dr. Guillermo Tella

Dra. Alejandra Potocko

## DISEÑO GRÁFICO Y ARMADO

Galilea, Juan Manuel

Grassi, Ignacio

Tella, Guillermo

Guía para generar suelo urbano en ciudades intermedias : estrategias, instrumentos y mecanismos para la gestión del territorio / Guillermo Tella. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : FODECO, 2019.

78 p. ; 30 x 21 cm.

ISBN 978-987-4401-38-0

1. Construcción. I. Título.

CDD 338.47624

Esta edición se terminó de imprimir en Latingráfica,  
Rocamora 4161 – Ciudad de Buenos Aires, Argentina,  
En el mes de Enero de 2019  
1era. edición – Enero 2019 / 150 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico , químico, óptico, de grabación o de fotocopia sin previo permiso escrito del editor.

## INDICE

INTRODUCCIÓN  
(PG. 05)

# #01

## LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- 1.1 Ciudades intermedias. Nocións, desafíos y oportunidades. (PG. 09)
- 1.2 El sistema urbano argentino y la categoría de ciudades intermedias. (PG. 10)
- 1.3 Las iniciativas de planificación urbana en ciudades intermedias argentinas. (PG. 12)
- 1.4 Lineamientos específicos de ordenamiento territorial para ciudades intermedias argentinas. (PG. 27)

PAG. 08-33

# #02

## CRITERIOS PARA LA GENERACIÓN DE SUELO URBANO

- 2.1 Déficit habitacional. (PG. 35)
- 2.2 Antecedentes de políticas urbanas. (PG. 40)
- 2.3 Características del suelo urbano y de su mercantilización. (PG. 48)
- 2.4 Generación de suelo urbano. Una aproximación conceptual. (PG. 51)
- 2.5 Criterios para la generación de suelo urbano en ciudades intermedias. (PG. 51)

PAG. 34-52

# #03

## INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

- 3.1 Hacia una conceptualización de instrumentos de gestión territorial. (PG. 55)
- 3.2 Consideraciones prácticas sobre el uso de instrumentos. (PG. 61)
- 3.3 Cartera de instrumentos de gestión territorial para ciudades intermedias. (PG. 63)

PAG. 54-71

# #04

## BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CITADOS

PAG. 73-75





# INTRODUCCIÓN

Sabemos que el déficit habitacional no se resuelve meramente con la construcción masiva de viviendas. Es necesario contar con planes integrales que contemplen los aspectos territoriales, ambientales, socio-económicos, normativos y de gestión urbana. Para ello se propone elaborar una guía de generación de suelo urbano calificado considerando: (a) la implementación de instrumentos de gestión acorde a políticas de inclusión social y (b) el estudio en particular de las ciudades intermedias argentinas.

Para elaborar esta guía para ciudades intermedias es necesario inicialmente examinar cuestiones tales como: (a) contexto urbano regional; (b) infraestructura viaria y de servicios; (c) equipamiento urbano y reserva de suelos; (d) tejido urbano, densidades y centralidades; (e) estructura social y acceso a la vivienda; (f) espacios públicos y calidad ambiental; y (g) desarrollo local y marco regional. De manera que estas variables son constitutivas del suelo urbano y deben ser analizadas en cada caso con el propósito de definir la estructura urbana y el perfil actual de la ciudad estudiada. Además de este análisis surgen los objetivos generales que serán la base de actuación de los planes estratégicos según las diferentes escalas abordadas:

- **Formular política de suelo e instrumentos apropiados**

El suelo es un bien común que muchas veces queda en manos del mercado para su administración, y pierde así, su carácter esencial. La necesidad de recuperar esta concepción del suelo por parte de la administración pública, obliga a desarrollar políticas reguladoras desde la equidad y redistribución de recursos. Las políticas deben valerse de instrumentos apropiados que garanticen su cumplimiento tanto en el marco legal como económico y social.

- **Realizar estudios de detalle para diferentes sectores**

Los programas temáticos y territoriales llevan los lineamientos de los planes estratégicos a un nuevo foco, ya sea por tema o por sector, respectivamente. Esta división resulta en una cartera de actuaciones ordenadas según la clasificación previa de los programas a los que responden. Con este ordenamiento desde lo general a lo particular, se plantea una fácil detección de problema-objetivo-plan-políticas-programas para el desarrollo de políticas de actuación.

Las ciudades cuentan con diferentes escalas y, por ende, con singularidades que resultan condicionantes de su estructura, de su identidad, de su territorio. Se plantean ciertas cuestiones a examinar en los casos: (a) definir lineamientos específicos de ordenamiento territorial conforme a la escala de ciudad, como casos de referencia para situaciones similares; (b) plantear criterios para la generación de suelo urbano considerando: densificar el área central, completar el tejido híbrido y armar la periferia; y (c) formulación de instrumentos normativos y económicos para la gestión considerando: captación de plusvalías, transferencia de potencial, etc. Con lo cual, se presentan a continuación los casos de estudio a examinar:

- **Ciudades de 5/15 mil habitantes**

Las ciudades de esta complejidad presentan como mayor desafío su consolidación en su densificación. Son ciudades que se encuentran insertas en un sistema económico regional y que cumplen roles fundamentales de abastecimiento de recursos, desarrollo de actividades primarias y otras acciones que hacen al funcionamiento de una red interurbana. Como piezas esenciales del sistema, su consolidación debe garantizar el cierto equilibrio en la conectividad viaria para su funcionamiento.

- **Ciudades de 50/70 mil habitantes**

Las ciudades que tienen estas densidades habitacionales suelen presentar un tejido fracturado, con necesidad de ser completado. El porcentaje de terrenos vacantes en estas

ciudades es alto, como resultado de su crecimiento disperso, y plantea como desafío el aprovechamiento no sólo del suelo sino también de la infraestructura de servicios en desuso. Intervenir en los vacíos urbanos, el esponjamiento del tejido, el suelo vacante y la diversidad de usos son temas prioritarios.

- **Ciudades de 150/300 mil habitantes**

Ciudades de tal complejidad presentan procesos de expansión y de densificación en un contexto de fractura socio-territorial que detona situaciones de segregación. Esto se debe a la falta de una planificación integral, el crecimiento de la ciudad sin una gestión proactiva, la ausencia de redes interurbanas, la inequidad en la redistribución de recursos. Adentrarse en la estructura y composición social, así como en el sistema de movilidad y transporte, resultan prioritarios.

Desde esta perspectiva, se proponen las siguientes pautas a considerar en cada caso:

- Definir **lineamientos específicos de ordenamiento territorial** conforme a la escala de ciudad, como casos de referencia para situaciones similares. La detección y agrupación de situaciones similares según las caracterizaciones particulares de escala territorial y social de las ciudades intermedias, permite fijar como uno de los objetivos de la Guía de Suelo, la creación de lineamientos específicos. Su implementación desarrollará una gama de tendencias según las diferentes escalas y puntos de comparación para futuros estudios.
- Plantear **criterios para la generación de suelo urbano** considerando: densificar el área central, completar el tejido híbrido y armar la periferia. El proceso de crecimiento de las ciudades de nuestro país se ha dado en una estructura física concreta: el área central y su periferia. La diferenciación se lee en el tejido urbano, ya que éste se presenta como compacto en los centros y fracturado e incompleto en las periferias. Estas cuestiones tan generalizadas son las que enmarcan otro objetivo de la Guía de Suelo: definición de áreas características.
- Formulación de **instrumentos normativos y económicos para la gestión** considerando: captación de plusvalías, transferencia de potencial constructivo, etc. Estos instrumentos dan forma a la implementación de los planes, a través de ellos la administración pública obtiene las herramientas para la gestión del suelo, para la redistribución de recursos y para enmarcar así el crecimiento físico, social y económico de la ciudad. Por eso se propone como otro objetivo de la Guía de Suelo: el desarrollo de una cartera de instrumentos de gestión.

Estas ciudades tienen ventajas importantes dado que su territorio resulta más acotado, sus procesos se encuentran en estadios tempranos, es posible disponer de centros consolidados, tener acceso al conocimiento y a la cultura, y estar bien comunicadas con áreas dinámicas interurbanas. Desde ellas se pueden revertir procesos de déficit habitacional en un marco de calidad urbano-ambiental con prospectivas a un favorable desarrollo socio-económico.





**#01**

# LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

---

Uno de los principales desafíos que enfrenta la gestión de los territorios urbanos en las ciudades latinoamericanas es garantizar el acceso al suelo urbano, servido y accesible, a sus habitantes. Esa cuestión, ya considerada constitutiva del urbanismo, fue objeto de diagnóstico y propuesta en planes y políticas urbanas de las ciudades de mayor tamaño pues estas concentraron históricamente, las peores condiciones habitacionales para los sectores más pobres.

Sin embargo, en la actualidad este es un problema que no necesariamente se asocia con la escala urbana. En efecto, es una problemática recurrente y que adquiere creciente complejidad en ciudades de menor tamaño, en particular las ciudades intermedias que tuvieron en las últimas décadas altas tasas de crecimiento urbano y fuertes presiones sobre la disponibilidad de suelo, la extensión de las infraestructuras y la provisión de servicios. En las ciudades intermedias es, además, donde vive la mayor proporción de población urbana.

La extensa bibliografía sobre políticas de vivienda y la práctica en sí, ya han ampliamente demostrado que el déficit habitacional no se resuelve meramente con la construcción masiva de viviendas. Es necesario contar con planes integrales que contemplen los aspectos territoriales, ambientales, socio-económicos, normativos y de gestión urbana. Dentro de esas consideraciones, incidir sobre la variable del suelo urbano, sobre todo en contextos de especulación inmobiliaria, es clave para garantizar el acceso de la población a condiciones habitacionales dignas.

En ese marco, el objetivo del trabajo es proponer una guía para generar suelo urbano calificado considerando: (a) la implementación de instrumentos de gestión acorde a políticas de inclusión social, y (b) el estudio en particular de las ciudades intermedias argentinas.

## 1.1. CIUDADES INTERMEDIAS. NOCIONES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.

---

A pesar de que la categoría de ciudad intermedia es ampliamente utilizada para designar áreas urbanas de tamaño medio –relacionado éste con la cantidad de habitantes–, la noción de “ciudad intermedia” es ambigua y conlleva una serie de cuestiones no siempre explicitadas en su uso. En efecto, existe una amplia disparidad en las definiciones, en especial, en cuanto a definir el umbral de habitantes de cierta localidad que se clasifica como “intermedia”. Más aún, ya resulta arbitrario definir a una localidad urbana como aquella que concentra a una determinada cantidad de habitantes, lo cual resulta en una gran disparidad entre países respecto de lo que es considerado ciudad.

Siguiendo a Bellet y Llop Torné (2002), y a fin de superar la clasificación meramente cuantitativa de las ciudades intermedias, la “intermediación urbana” (Llop Torné, 2012:9) se refiere a unos contextos territoriales concretos y definidos, en relación a las redes y jerarquías urbanas existentes en diferentes áreas y situaciones socio-económicas pues, además de la cantidad de habitantes, son importantes los roles que la ciudad intermedia juega en su

territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste, y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.

En esa intermediación entre lo pequeño y lo grande, lo cercano y lo lejano, las ciudades intermedias se posicionan como centros de servicios y bienes más o menos especializados para las localidades urbanas vecinas y la población rural próxima, en estrecha relación con las cadenas productivas rurales, elementos sobre los cuales ejerce cierta influencia; como centros de interacción social, económica y cultural; nodos ligados a las infraestructuras que conectan redes locales y regionales, y en algunos casos a éstas con las nacionales e internacionales; y como sitios de concentración de la administración de gobiernos locales y regionales. Dichos criterios, que otorgan relevancia a lo funcional y relacional de las ciudades intermedias, tiene según los autores citados, mayor valor operativo que los criterios meramente cuantitativos considerados pues permiten aprehender la importancia de la relación ciudad-territorio como soporte clave de “lo local” (Llop Torné, 2012).

Como consecuencia de la existencia de una amplia variedad de situaciones, establecer pautas rectoras no es una tarea fácil. Sin embargo, en un intento por sistematizar los casos, es posible establecer algunos denominadores comunes, en particular respecto de los desafíos y oportunidades que enfrentan los gobiernos locales de las ciudades intermedias. En primer lugar, tradicionalmente las ciudades intermedias fueron relegadas de la investigación académica y de la práctica urbanística. Fue recién a partir de la década de 1990, que comenzaron a ocupar un lugar más relevante en la agenda de las ciudades a partir de los estudios demográficos que demostraron su elevada participación en la población urbana total. Esa histórica desviación de la atención, hacia áreas urbanas mayores, desatendió sistemáticamente problemas que afectan a las ciudades intermedias, lo cual representa un punto de partida complejo.

En segundo lugar, la descentralización hacia los gobiernos locales implicó que absorbieran nuevas funciones que, sumado a la creciente complejidad que los asuntos municipales deben atender (incluyendo cuestiones ambientales, de género, culturales, etc.), ha puesto sobre las administraciones locales fuertes presiones por asumir nuevas tareas e introducir procesos de modernización de la administración pública, en un contexto multiactoral y dinámico. Es un desafío que fue enfrentado de manera variable: algunos municipios han conseguido realizar innovaciones importantes, otros se han convertido en proactivos actores de desarrollo local, mientras que otros no han avanzado en procesos de cambio. En tercer lugar, los gobiernos locales habitualmente cuentan con presupuestos acotados, dificultad para generar recursos propios y conllevan históricas situaciones de debilidad institucional, muy difíciles de revertir. Desde esa clave, su capacidad para incidir en algunas cuestiones es, cuanto mucho, limitada, lo cual restringe sus posibilidades de acción.

En contrapunto, las ciudades intermedias cuentan con algunas ventajas y oportunidades para la gestión territorial. Por un lado, su acotada escala posibilita un conocimiento del territorio y de los actores que no suele ser posible en ciudades mayores. Desde ese punto de vista, se suele argumentar que son más gobernables, gestionables y controlables (Bellet y Llop Torné, 2002). Por otro lado, la pequeña escala es propicia para introducir cambios pequeños que, aunque no sean menos complejos, permiten medir los avances parciales de la gestión con relativa facilidad. Finalmente, mientras la escala facilita acciones integradas sobre el territorio, los gobiernos locales son al mismo tiempo el último eslabón del aparato Estatal y el primer espacio de acceso del ciudadano, lo cual los sitúa en un lugar estratégico para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia (Jordan y Simioni, 2002).

## 1.2. EL SISTEMA URBANO ARGENTINO Y LA CATEGORÍA DE CIUDADES INTERMEDIAS.

---

Tempranamente urbanizada, Argentina es uno de los países con el mayor porcentaje de población urbana en América Latina (Tabla 1). En 2010, la tasa de población urbana, es decir de población viviendo en localidades de al menos 2.000 habitantes, era 91% (INDEC, 2013), la cual corresponde a una población del orden de 36,5 millones de personas. Según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU, realizadas a partir de los datos de los Censos Nacional de Población realizados por el INDEC, se estima que en la actualidad dicha tasa es del 92,1% (CEPAL, 2016).

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN URBANA	TASA DE URBANIZACIÓN
1991	32.615.528	28.439.492	87,20%
2001	36.260.130	32.431.950	89,44%
2010	40.117.096	36.517.332	91,03%

Tabla 1: Población total argentina, urbana y tasa de urbanización de acuerdo a datos del INDEC (1991, 2001 y 2010). Fuentes: INDEC (2002; 2013).

Es cierto que el sistema urbano argentino es primate y macrocefálico, por la concentración del poder político, económico y administrativo en Buenos Aires -característica que ha sido largamente problematizada-. Sin embargo, el crecimiento de la mayor metrópolis del país se desaceleró en los últimos períodos intercensales, mientras que el estrato de ciudades que más creció es el que se ubica entre los 50 y 500 mil habitantes según resulta del Programa de Argentina Urbana (PAU) del Plan Estratégico Territorial (PET) para Argentina 2011, realizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ese rango coincide aproximadamente con la categoría “Aglomeraciones de Tamaño Intermedio” (ATIs), definida por el ya clásico trabajo de Vapñarsky y Gorojovsky (1990).

El PAU avanzó en la definición de una jerarquía urbana para las 862 ciudades del país que es relevante para nuestro análisis. A partir de la construcción de un índice de centralidad urbana que remite a la mayor o menor concentración de actividades (tiene en cuenta variables como la cantidad de habitantes, pero también cuestiones tales como el nivel de cobertura para la atención de servicios primarios o el grado de equipamiento en transporte y comunicaciones), el estudio definió siete categorías de nodos (Tabla 2). Según lo que resulta del trabajo, dichas categorías se relacionan sólo en parte con la cantidad de habitantes pues la variable de la centralidad no siempre se correlaciona directamente con el tamaño de la población. Sólo al introducir esta variable en el análisis es posible dar cuenta, no sólo del tamaño sino también de las características funcionales y relacionales de las ciudades en el territorio.

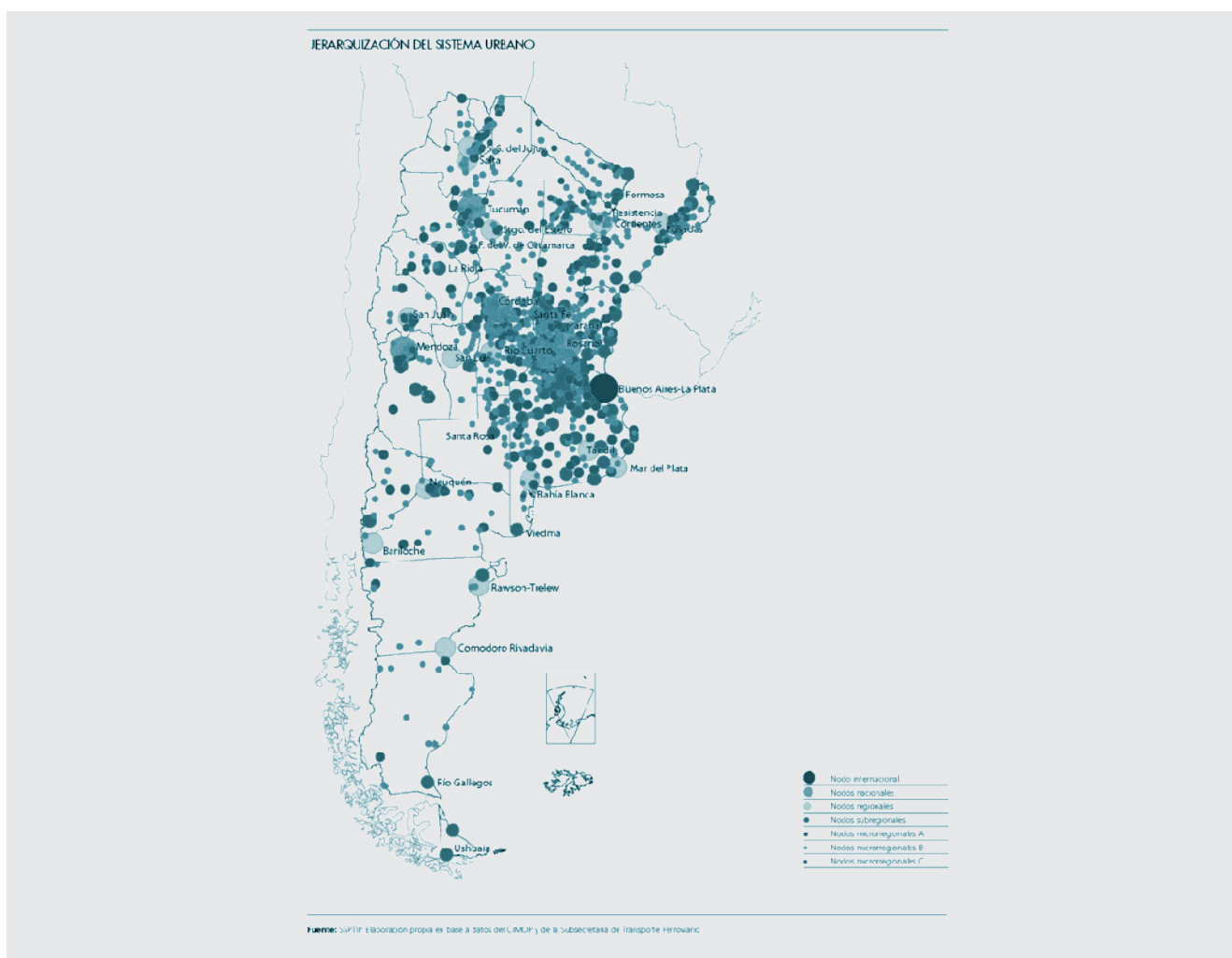


Imagen 1: Ubicación de las ciudades argentinas de acuerdo a las categorías jerárquicas. Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011b).



RANGO JERÁRQUICO	CANTIDAD DE LOCALIDADES	CANTIDAD DE POBLACIÓN	PROMEDIO DE POBLACIÓN	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA
Nodo internacional	1	13.096.874	13.096.874	40,3
Nodos nacionales	4	4.204.674	1.051.169	12,9
Nodos regionales	18	5.115.304	284.184	15,7
Nodos subregionales	82	4.317.358	52.651	13,3
Nodos micro regionales A	160	2.632.644	16.454	8,1
Nodos micro regionales B	508	2.829.277	5.569	8,7
Nodos micro regionales C	89	287.568	3.231	0,9

Tabla 2: Ciudades del sistema urbano argentino según rango jerárquico. Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011a).

La primera categoría corresponde a la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata que, en tanto nodo internacional, constituye la cabecera del sistema urbano en Argentina. La segunda corresponde a los nodos nacionales que totalizan cuatro (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran San Miguel de Tucumán) y tienen cada uno en promedio 1 millón de habitantes. Estas dos primeras categorías de ciudades concentran el 50% de la población urbana del país. La tercera categoría incluye los nodos regionales, que en promedio tiene del orden de 300 mil habitantes cada uno y concentran el 15,7% de la población urbana argentina. En una cuarta categoría se encuentran los nodos subregionales, que tienen en promedio 50 mil habitantes. Finalmente, las categorías quinta, sexta y séptima corresponden a diferentes tipos de nodos microregionales, de entre 3 mil y 16 mil habitantes.

Al considerar las localidades urbanas intermedias, tanto respecto de cantidad de habitantes como respecto del lugar que ocupan en la estructura urbana argentina, que de acuerdo al PAU corresponden a los nodos regionales, los nodos subregionales y los microregionales a partir de los 5 mil habitantes (categorías A y B), podemos afirmar que aproximadamente el 46% de la población urbana del país vive en ciudades intermedias. Este es un dato insoslayable a la hora de pensar en políticas urbanas con una mirada global y al mismo tiempo local, pues da cuenta de que las ciudades intermedias cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio (Imagen 1).

## 1.3. LAS INICIATIVAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS ARGENTINAS.

Durante la última década la planificación urbana y territorial en Argentina ha visto una proliferación de planes de diferentes escalas que buscaron ordenar el desarrollo urbano. En el ámbito nacional, se desarrolló el Plan Estratégico Territorial que estableció las bases de la agenda de planificación territorial, definió los modelos provinciales de desarrollo deseado y propuso una batería de instrumentos para el ejercicio de la planificación territorial. En los ámbitos provinciales, numerosas provincias promovieron instancias de planificación estratégica y también sectorial que, en algunos casos, se plantearon en diálogo con los lineamientos más generales. Finalmente, en la escala local, tanto municipios de ciudades intermedias como los de áreas metropolitanas desarrollaron planes de diferente tipo; por ejemplo, de desarrollo urbano-ambiental, de desarrollo estratégico urbano y territorial, de ordenamiento urbano o territorial, de desarrollo sostenible; en numerosos casos a partir de la promoción que realizaron los Programas Multisectoriales de Pre-inversión llevados a cabo mediante préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, aunque también se combinaron otras fuentes de financiamiento locales con préstamos internacionales.




Los documentos de planificación desarrollados que, con diferentes resultados y logros, se realizaron sobre la base de la participación ciudadana, constituyen un antecedente relevante para estudiar las ciudades intermedias, sus problemas y propuestas. Ofrecen una mirada sobre cuáles son los temas de las agendas municipales y cómo son abordados desde instancias propositivas. En particular nos interesa indagar sobre las cuestiones territoriales.

Desde esas consideraciones, tomamos una muestra de ocho casos-planes que, si bien no agotan todas las instancias, permiten discutir algunas hipótesis de trabajo. Son así, casos representativos de las diferentes categorías de ciudades intermedias, en las cuales se cristalizan procesos territoriales típicos. Para ciudades de entre 5 mil y 15 mil habitantes (nodos micro regionales), seleccionamos dos planes-ciudades, Gaiman en la Provincia de Chubut y Laguna Paiva en la Provincia de Santa Fe; para ciudades de 30 a 100 mil habitantes (nodos subregionales), cuatro: San Martín de los Andes en Neuquén, Lobos y Balcarce en la Provincia de Buenos Aires y Clorinda en Formosa; y para dar cuenta del rango de



ciudades de entre 150 y 300 mil habitantes (nodos regionales), seleccionamos Comodoro Rivadavia en la Provincia de Chubut y Gran Posadas, capital de la Provincia de Misiones. Estos casos corresponden a ciudades de una amplia variedad de situaciones: típicamente pampeanas, expuestas a las presiones de la urbanización metropolitana, históricamente ferroviarias o petroleras. Los perfiles son diferentes y permiten construir la problemática.

Los casos seleccionados para el estudio, a partir de los planes y las categorías de ciudades intermedias, de acuerdo a la cantidad de habitantes y tipo de nodo, se presentan en la Tabla 3.

CATEGORÍA DE CIUDAD INTERMEDIA	CIUDAD, PROVINCIA	POBLACIÓN EN 2010[1]	NOMBRE DEL PLAN, AÑO. FINANCIAMIENTO. RESPONSABLE DE SU ELABORACIÓN.
5/15 mil habitantes, nodos micro regionales	Gaiman, Chubut	6.627	 <p>Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Territorial del Municipio de Gaiman, 2013. Unidad de Pre-inversión- BID. Equipo consultor coordinado por Arq. Rubén Pesci.</p>
	Laguna Paiva, Santa Fé	13.800	 <p>Plan Urbano y Estrategias de Ordenamiento Territorial para la ciudad y el distrito de Laguna Paiva, 2011. Unidad de Pre-inversión- BID. Equipo consultor coordinado por Arq. María Laura Bertuzzi.</p>
30/100 mil habitantes, nodos subregionales	San Martín de los Andes, Neuquén	29.748	 <p>Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes, 2013. Unidad de Pre-inversión- BID. Equipo consultor coordinado por Arq. Thomas Sprechmann.</p>
	Lobos, Buenos Aires	29.868	 <p>Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos, 2009. Unidad de Pre-inversión- BID. Equipo consultor coordinado por Arq. Guillermo Tella.</p>
	Balcarce, Buenos Aires	35.150	 <p>Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Balcarce, 2011. Unidad de Pre-inversión- BID. Equipo consultor coordinado por Arq. Guillermo Tella.</p>

CATEGORÍA DE CIUDAD INTERMEDIA	CIUDAD, PROVINCIA	POBLACIÓN EN 2010[1]	NOMBRE DEL PLAN, AÑO. FINANCIAMIENTO. RESPONSABLE DE SU ELABORACIÓN.
30/100 mil habitantes, nodos subregionales	Clorinda, Formosa	59.517	 <p>Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Clorinda, 2012. Unidad de Pre-inversión- BID. Equipo consultor coordinado por Arq. Horacio Levit.</p>
150/300 mil habitantes, nodos regionales	Comodoro Rivadavia, Chubut	177.038	 <p>Plan de Desarrollo Sustentable de Comodoro Rivadavia, 2007. Consejo Federal de Inversiones (CFI). Equipo consultor de la Fundación CEPA coordinado por Arq. Rubén Pesci.</p>
	Gran Posadas, Misiones	319.469	 <p>Plan Urbano Ambiental Posadas, 2012. Ciudad de Posadas, Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial.</p>

Tabla 3: Ciudades intermedias seleccionadas para el estudio.

<sup>1</sup>Cantidad de habitantes. Fuente: INDEC (2013).

Metodológicamente, se trató de analizar los documentos de planificación urbana y construir un cuadro comprensivo a fin de identificar las cuestiones territoriales consideradas como problema, las propuestas esbozadas, los temas en común y los casos significativos, a fin de avanzar en lineamientos específicos de ordenamiento territorial.

a. Los estudios de caso.

### CIUDADES INTERMEDIAS DE 5/15 MIL HABITANTES

- GAIMAN, PROVINCIA DE CHUBUT

La ciudad de Gaiman (Imagen 2), cabecera del Departamento homónimo, se ubica en el Valle Inferior del Río Chubut sobre el eje de la Ruta Nacional n°25 que cruza la meseta patagónica desde Rawson hasta el empalme con la Ruta Nacional n°40. Con una población de 6.627 habitantes, su posición en la estructura territorial de la Provincia de Chubut es intermedia respecto de las ciudades de Trelew, a 15 km de distancia, Rawson, a 40 km, por un lado, y las pequeñas ciudades y comunidades rurales de su entorno (Dolavon, 28 de Julio, etc.).

Las actividades económicas principales de la ciudad son la producción agrícola, ganadera, la pequeña industria láctea, la maderera y el turismo.

Asentamiento de colonos galeses y centro turístico por excelencia, la ciudad viene atravesando un crecimiento poblacional sostenido durante los últimos períodos intercensales, lo cual, sumado a cuestiones institucionales-normativas y a la falta de una visión integral en el ordenamiento territorial, conlleva algunas problemáticas.

De acuerdo al diagnóstico del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Territorial del Municipio de Gaiman (2013), se está produciendo un crecimiento desmedido del área urbana de la ciudad, que ejerce presiones sobre las áreas rurales circundantes, al mis-

mo tiempo que la falta la normativa en materia de ordenamiento urbano se encuentra desactualizada y los nuevos fraccionamientos no se ajustan a ella. La demanda de más espacios verdes recreativos, de escala local y regional, se encuentra en tensión con la estructura urbana actual de la ciudad y la normativa vigente, que estarían promoviendo un tipo de desarrollo que no se condice con el interés de la comunidad local por resguardar las características ambientales del lugar, ni con la imagen de un pueblo de cultura galesa tranquilo sumido en la naturaleza.

En ese sentido, las vialidades de carácter regional que atraviesan el área urbana son vistas como una amenaza a la ciudad que los “gaimenses” desean.

Como propuestas, el Plan plantea en primer lugar, el corrimiento del tránsito pesado y pasante, mediante la construcción de un puente aguas arriba, a fin de evitar que atraviese el área central. En segundo lugar, propone la definición de diferentes gradientes de densidad parcelaria para ordenar la expansión urbana y a fin de preservar las zonas de chacras y las áreas naturales próximas. En tercer lugar, plantea la necesidad de articular el poblado usando el río como eje central de desarrollo, mediante la conformación paulatina de un parque ribereño público y privado, alrededor del cual se concentraría el mayor desarrollo del pueblo. Las propuestas se cristalizan en la elaboración de un nuevo marco normativo y los Proyectos Estratégicos desarrollados a nivel de perfil.

- LAGUNA PAIVA, PROVINCIA DE SANTA FÉ

La ciudad de Laguna Paiva se ubica 40 km al noroeste de la ciudad capital de la Provincia de Santa Fe (Imagen 3). Surgió a partir de la estación de ferrocarril que le dio nombre, y se desarrolló a partir de la instalación de los talleres ferroviarios, con lo cual no tuvo una base productiva diversificada y sufrió profundamente el cierre del taller ferroviario en 1993. Esto generó una crisis y depresión socio-económica en la ciudad y obligó a la búsqueda de otras alternativas laborales. La ciudad aún intenta reconfigurarse sobre la base de la educación técnica (posee dos escuelas técnicas reconocidas por su buena calidad educativa), la producción agrícola local, el comercio y la industria metalúrgica y mecánica, en menor medida; aunque, como ocurrió en muchas localidades urbanas pequeñas del país donde el ferrocarril cumplía un papel estructurador del empleo y la sociedad, el Estado municipal pasó a ser un empleador relevante. Con 13.800 habitantes, se localiza en una situación intermedia entre la ciudad de Santa Fe (capital), conectada por medio de la Ruta Provincial n°2, y el entorno rural próximo. Es parte de su área de influencia la Laguna Paiva, que cuenta con algunos equipamientos deportivos, turísticos y recreativos.

El Plan Urbano y Estrategias de Ordenamiento Territorial para la ciudad y el distrito de Laguna Paiva (2011) identifica algunos problemas relacionados con el desarrollo urbano territorial y la matriz ambiental-productiva. Por ejemplo, los conflictos que se generan por la incorporación de algunos usos no urbanos en las áreas periféricas de la ciudad, la ocupación de algunas zonas inundables, la baja cobertura territorial de las infraestructuras, en particular la red cloacal que es inexistente (curiosamente el único barrio con red cloacal es un barrio de viviendas de interés social, aunque la planta que debe tratar sus efluentes no está en funcionamiento), la ubicación del sitio de disposición de residuos urbanos y la pobre gestión de los residuos en general, y algunas situaciones de fragmentación urbana, como la que se produce a partir de la barrera que representan los talleres y almacenes ferroviarios, y un bosque de eucaliptus, también de propiedad ferroviaria, ubicados al norte de la planta urbana (ocupan 150 ha).

Como estrategia de desarrollo urbano-territorial, el Plan considera necesario promover la integración metropolitana de Laguna Paiva a la ciudad de Santa Fe-Paraná ampliando el área urbanizable en el sector sur de acuerdo a demandas justificadas en el crecimiento demográfico o en la escasez de suelo urbano, articulando un sistema de transporte multimodal y fortaleciendo las redes de intercambio con la ciudad capital. Asimismo, plantea, entre otros, ejecutar un “Programa de Marco Jurídico y Gestión del Suelo”, que se propone conformar normativas urbanas que hagan posible la realización del Plan, los programas y proyectos previstos, y que al mismo tiempo actualicen las condiciones otorgadas al suelo urbano y las edificabilidades permitidas. Asimismo, se propone normalizar las irregularidades de dominio público y privado, establecer mecanismos e instrumentos para regularizar la propiedad del suelo (plan de regularización dominial), conformar instrumentos para disponer de propiedad municipal y conformar un Banco de Tierras Municipal, diseñar y gestionar instrumentos para la realización de acciones inter-jurisdiccionales requeridas por el municipio (Imagen 4).

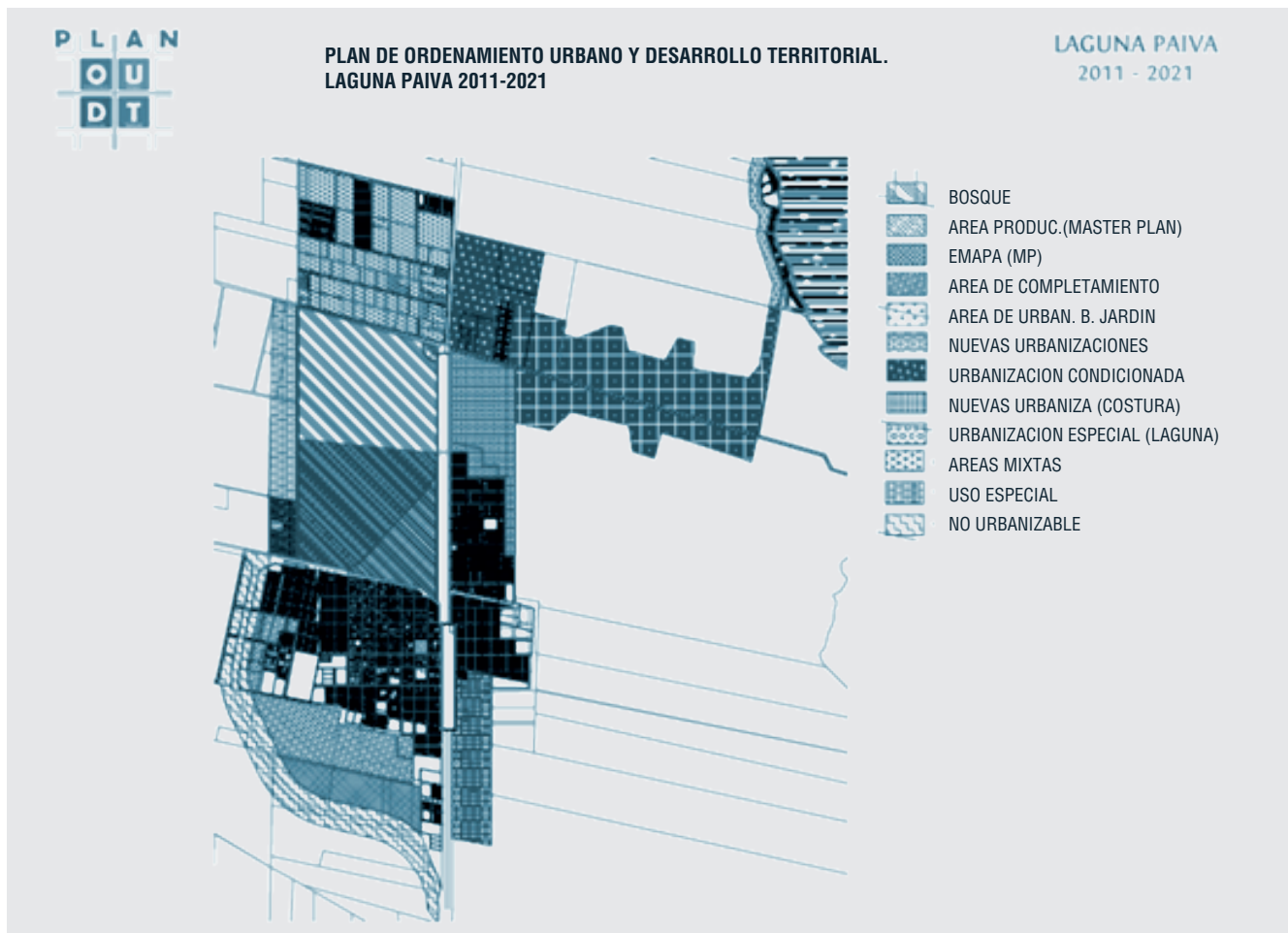


Imagen 4: Programa de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Fuente: Plan Urbano y Estrategias de Ordenamiento Territorial para la ciudad y el distrito de Laguna Paiva, 2011.

## CIUDADES INTERMEDIAS DE 30/100 MIL HABITANTES

- SAN MARTÍN DE LOS ANDES, PROVINCIA DE NEUQUÉN

La ciudad de San Martín de los Andes se ubica en el extremo sudoeste de la Provincia de Neuquén, sobre la costa del lago Lacar (Imagen 5). Se conecta con las localidades urbanas vecinas y la región natural de los Siete Lagos (que la une con Villa La Angostura y Bariloche), a través de la Ruta Nacional n°40 que la cruza. La actividad económica principal de esta ciudad intermedia de 29.748 habitantes es el turismo (perfilándose como el destino turístico más importante de la provincia), que en décadas recientes ha sobrepasado la producción agrícola-ganadera en las tierras de chacras circundantes, paulatinamente transformadas al uso residencial, a hoteles, hosterías y otros usos relacionados. En relación a esos procesos, la construcción es otra actividad económica de relevancia. Finalmente, la administración pública también es un importante generador de empleo.

Como el resto de la Provincia y de las localidades urbanas, los indicadores demográficos muestran altas tasas de crecimiento poblacional en los últimos períodos intercensales. De acuerdo al Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes (2013), el aumento de la demanda debido al crecimiento poblacional, sumado al auge de la actividad turística y nuevos patrones de residencia, está ejerciendo una fuerte presión sobre el suelo urbano. En consecuencia, la ciudad se está expandiendo de una manera difusa, sobre la base de la especulación inmobiliaria por un lado (en un contexto de valorización de la tierra) y barrios carenciados por otro, ocupando tierras de alta fragilidad ambiental, valor paisajístico y turístico, que implican el consumo desmesurado de tierra y de costos en la provisión de infraestructuras y servicios. En ese marco, el problema estructural que el Plan identifica es insuficiente stock de suelo urbanizado y potencialmente urbanizable, razonablemente calificado.

Las áreas de expansión de San Martín son Lago Lolog y Cordones de Chapelco o "Las Chacras". Son de muy diferente conformación y perfil socio-económico, marcando un par polar

típico de las áreas urbanas latinoamericanas: la primera responde a la lógica de los inversores privados, con loteos y urbanizaciones de diferente antigüedad, donde un alto porcentaje de construcciones constituyen segundas residencias o inversiones inmobiliarias que permanecen sin habitar. La segunda, en cambio, es lugar de residencia de sectores medios y medio-bajos de la ciudad, como resultado de loteos del Estado, la construcción de conjuntos de vivienda de interés social y la parcelación con fines sociales. Recientemente algunos inversores privados vieron la oportunidad de desarrollar loteos para los sectores medios. Sobre esta área de expansión, las deficiencias del transporte público y la incompleta extensión de las infraestructuras, como la de la red cloacal, afectan negativamente a la calidad de vida de la población. Entre esas áreas de loteo social se encuentra, además, el predio de disposición de residuos sólidos urbanos.

A partir de ese cuadro problemático, el Plan realiza una propuesta de actualización normativa: regulación urbano-ambiental (a nivel Anteproyecto de Normativa Particular para las Zonas de Expansión Periférica) que establece categorías de uso del suelo (urbanizable, de habilitación especial y no urbanizables, de acuerdo a índices de aptitud urbano-ambiental), pautas proyectuales y pautas de formato de los predios rurales para las zonas de expansión Lago Lolog y las Chacras. Adicionalmente, el plan avanza en proyectos ejecutivos de obras de agua, vialidad y saneamiento. Si bien el plan no propone un mecanismo de producción de suelo urbano, sí propone una estrategia de habilitación de nuevo suelo que consiste en diferir su apertura (“suelo diferido”) a fin de posibilitar la consolidación de los loteos existentes (Imagen 6).

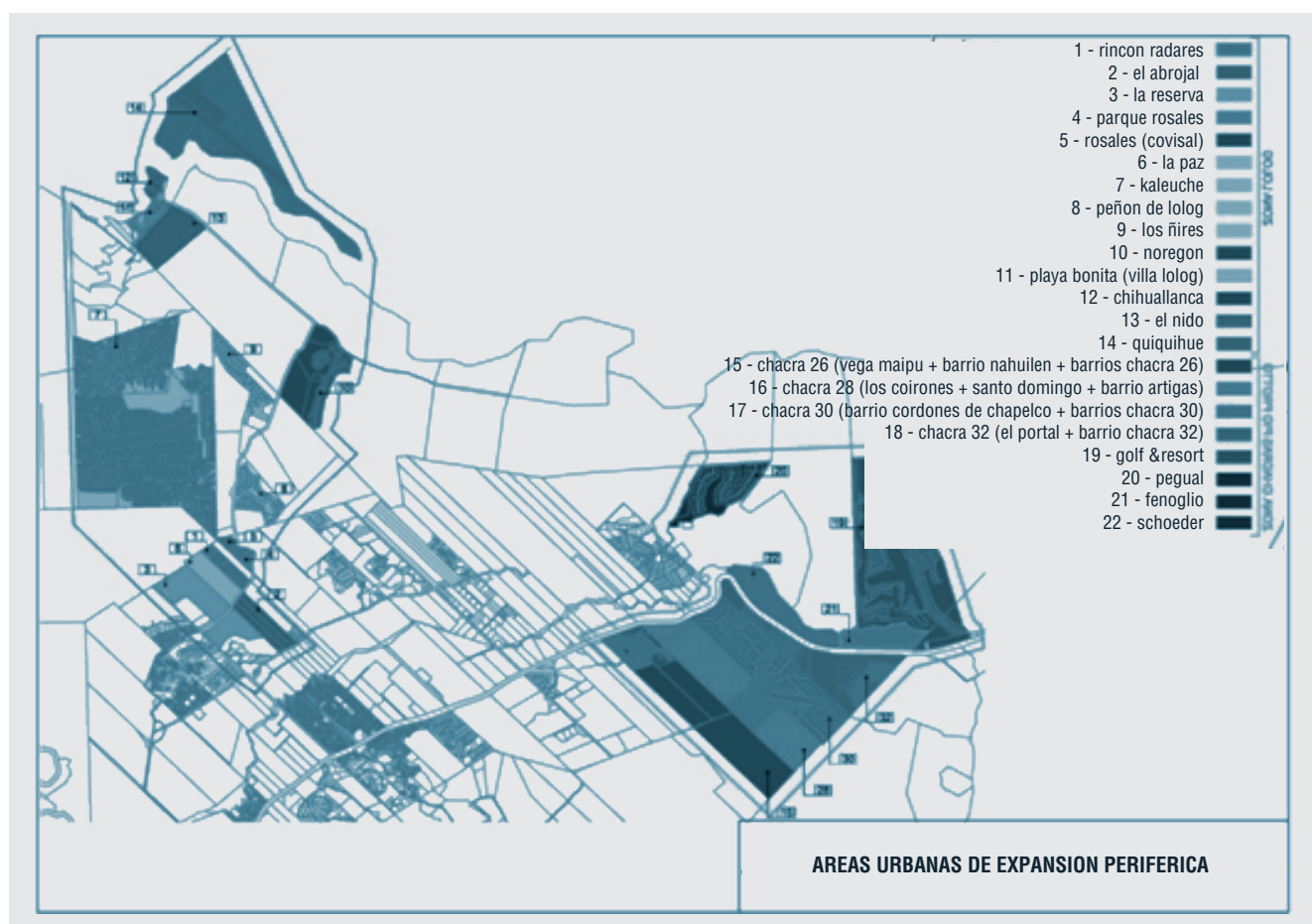


Imagen 6: Áreas Urbanas de Expansión Periférica. Fuente: Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes (2013).

- **LOBOS, PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La ciudad de Lobos es una ciudad intermedia de aproximadamente 30 mil habitantes que se localiza en la cuenca del río Salado, en la Provincia de Buenos Aires, a 100 km de la ciudad capital, sobre el empalme de la Ruta Nacional N° 205, que constituye el eje de expansión sudoeste de la región metropolitana, y la Ruta Provincial N° 41, que tiene una traza circunvalar y por lo tanto conecta a Lobos con otras ciudades de similar ubicación en la estructura urbana: Mercedes, San Antonio de Areco o General Belgrano (Imagen 7). Guarda estrechas relaciones con las localidades rurales y actividades agropecuarias del partido, con ciudades vecinas y la Región Metropolitana de



Buenos Aires. Una particularidad de la ciudad es que posee una estructura productiva diversificada, en una situación intermedia entre partidos típicamente agropecuarios y partidos con cierta especialización industrial (alimentos, textil, maderera, metalúrgica). En el sector comercio y servicios, se destaca como centro de jerarquía regional, siendo las áreas de turismo, transporte, servicios sociales y de salud, las más desarrolladas.

Uno de los principales problemas de orden territorial detectados por el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos (2009) es el crecimiento urbano extensivo (en baja densidad), implicando conflictos en los usos del suelo, sobre una estructura territorial monocéntrica. Dicho modelo de expansión urbana genera por un lado altos costos en la extensión de la infraestructura (el agua subterránea ya se encuentra comprometida en calidad y cantidad), los servicios y el transporte (que de por sí ya resultan insuficientes), y por otro, crea intersticios sin ocupación dentro de la trama urbana, lo cual contribuye al encarecimiento de los precios del suelo. Esto se ve también potenciado por un fenómeno propio de este tipo de ciudades pampeanas intermedias: desde fecha reciente los cambios que están operando en la estructura agraria tienen efectos en el mercado del suelo urbano pues el típico chacarero pasó a ser rentista. Los rentistas instalan su residencia en la ciudad, promoviendo una mayor demanda de suelo por parte de los sectores de mayores ingresos (en el contexto de mayor rentabilidad en la producción agrícola), lo cual encarece sus valores. En ese contexto, cabría destacar que la red de infraestructuras, servicios básicos y equipamientos resulta insuficiente.

En ese marco, el Plan propone la conformación de una ciudad compacta “que ahorre energía, que use responsablemente el agua, que no extienda innecesariamente las redes de servicio” que se plasma en el modelo de ordenamiento acordado (Imagen 8). En otras palabras, se plantea la necesidad de regular el crecimiento de la mancha urbana y desalentar el crecimiento disperso, de modo de favorecer el completamiento del tejido. Asimismo, propone mejorar la accesibilidad y el transporte, revitalizar el área central, descentralizar la economía urbana (mediante dos subcentros: Empalme Lobos y Vidriera Lobos, de ubicación estratégica), redefinir la localización industrial y la reconversión productiva, y proteger y poner en valor áreas verdes y cursos de agua. Desde esa perspectiva, se avanza en una propuesta de redefinición de la normativa de zonificación vigente, la cual se encuentra desactualizada pues no responde a las problemáticas actuales del territorio. Concretamente, el nuevo “Código de Ordenamiento Urbano Territorial” actualiza los contenidos de la normativa urbana de acuerdo a los objetivos del Plan, incorpora mecanismos de participación y gestión (promovidos y puestos en marcha en el marco de elaboración del Plan) y de los conceptos de “Compensación Urbanística” y “movilización de suelo”, aunque éstos quedan expresados como un interés para la nueva norma, pero sin precisar sus alcances operativos. Como parte de las propuestas de fortalecimiento institucional, el Plan propone la creación de un “Banco de Tierras Municipal”, mediante la compra de terrenos estratégicos para la planificación del crecimiento y del desarrollo urbano.





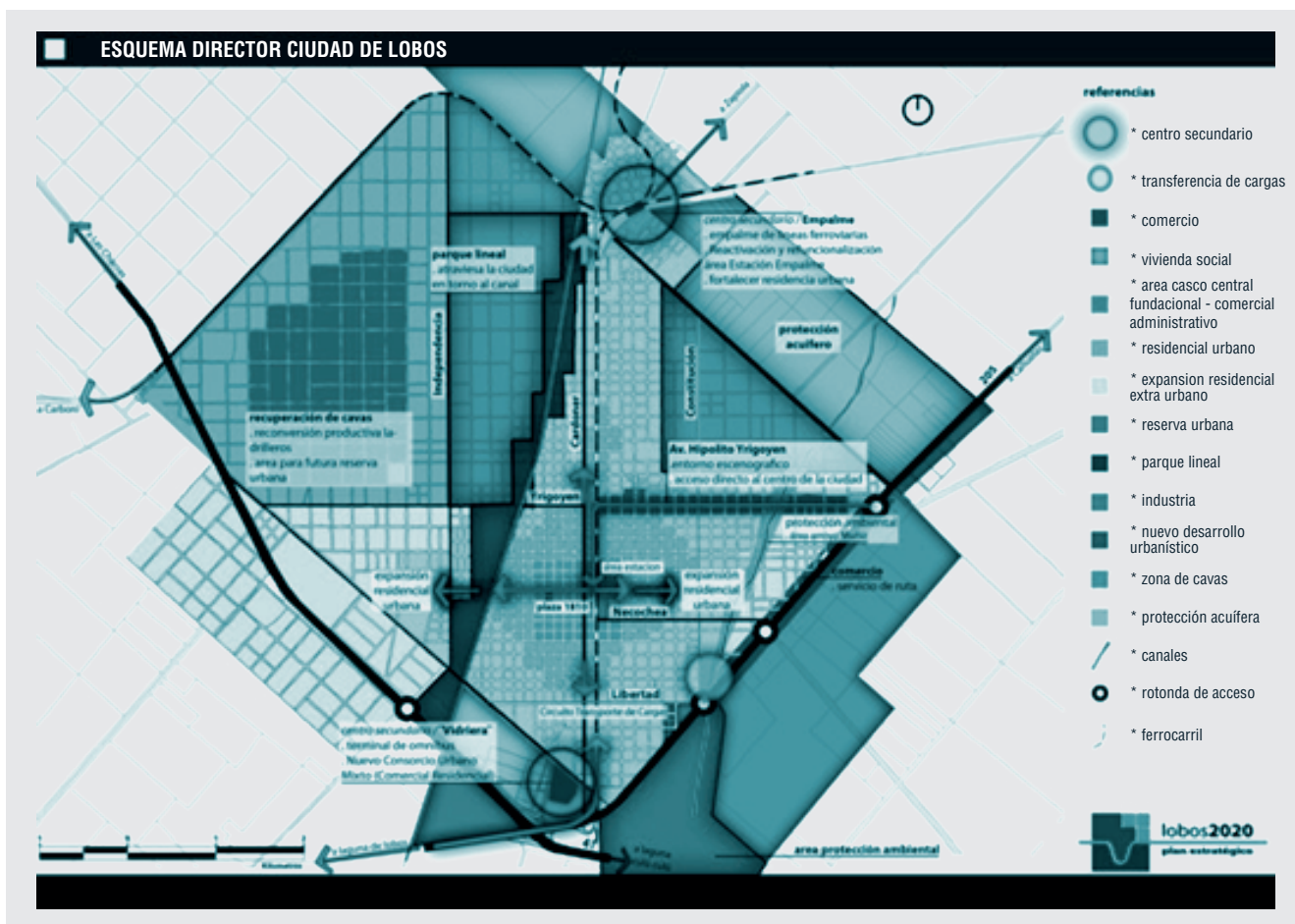


Imagen 8: Esquema Director Plan de Lobos. Fuente: Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos (2009).

• **BALCARCE, PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Balcarce es una ciudad de 35.150 habitantes, que se ubica en el sector central del sistema de Tandilla, hacia el sudeste de la Provincia de Buenos Aires, en un entorno rural que se encuentra entre las ciudades de Mar del Plata (70 km hacia el sudeste) y Tandil (100 km hacia el noroeste). Sus accesos principales son la Ruta Nacional n°226, en sentido noroeste-sudeste, y la Ruta Provincial n°55, que la atraviesa en sentido noreste-sudoeste (Imagen 9). Es una ciudad que, a diferencia de otras ciudades intermedias, tiene una cantidad de población que tiende a decrecer, en tanto el peso de las otras ciudades más importantes próximas, atrae población de estas localidades intermedias, por ofrecer mayores posibilidades en educación y trabajo. Las actividades económicas principales del partido son la producción agropecuaria, en particular la producción papera, pero que está cediendo ante el avance de la sojera, el comercio y algunos servicios tradicionales, y en menor medida la industria (más vinculada con la producción del agro). Asimismo, se observa una –aun- incipiente actividad turística.

Desde la perspectiva del desarrollo urbano y territorial, el Plan problematiza la expansión desarticulada y desigual. Desde esa perspectiva, en primer lugar, asegura que “el acceso a la vivienda es una de las principales problemáticas de la comunidad de Balcarce”. En efecto, existe un significativo déficit habitacional que se produce en el actual contexto de valorización del suelo urbano, que fue parcialmente cubierto mediante la reciente construcción de conjuntos de vivienda de interés social, localizados en su mayoría en la periferia norte de la ciudad, la zona de menor consolidación relativa, con peores condiciones ambientales (bajos inundables, basural, canales de desagüe y pluviales a cielo abierto, etc.) y de menor expansión urbana vía el mercado. En ese mismo sector se llevaron a cabo tomas de tierra, en predios sin infraestructuras ni servicios, desconectados de la trama y en situación de criticidad urbano-ambiental.

En este punto cabría mencionar que mientras la planta urbana es mayormente residencial, el tejido en el cuadrante norte se ve mixturado por la presencia de pequeñas y medianas industrias, depósitos de carga y transportes, talleres y comercios mayoristas, que conviven con los usos residenciales. En contraste a la zona norte, los sectores centro, sur y suroeste, son de mejores condiciones y donde las necesidades básicas están más cubiertas (bajo o sin NBI),

lo cual da cuenta de la fuerte segregación socio-espacial de la ciudad, caracterizada por un gradiente de condiciones de vida del centro hacia las periferias de la ciudad, y del sudoeste al noreste. En segundo lugar, el Plan identifica que en el cuadrante sur se está produciendo un proceso de expansión urbana fomentado por la presión inmobiliaria con crecimiento disperso y no planificado, que demanda altas inversiones en infraestructura y servicios urbanos, por las condiciones topográficas de los terrenos y las complejas extensiones de redes.

En otro orden, a pesar de que la ciudad posee mayormente un tejido compacto (circunscripto a los límites que impone la topografía), continuo y de altura regular (planta baja y primer piso), la histórica uniformidad espacial comienza a desdibujarse por dos procesos. Por un lado, la expansión urbana en baja densidad, y por otro, la construcción de algunos edificios de propiedad horizontal en altura, que altera el homogéneo tejido urbano y el paisaje pueblerino. Desde el punto de vista funcional, estos procesos ejercen presiones sobre el sistema de movilidad, las infraestructuras y los servicios.

En ese marco, la proposición de ordenamiento urbano-territorial principal del Plan es generar una ciudad más compacta y equilibrada (Imagen 10). Para ello, se propone implementar mecanismos de regulación de la expansión urbana, aplicando criterios normativos y de recaudación impositiva, intensificar la densificación urbana con alturas homogéneas a fin de optimizar la infraestructura y servicios ya disponibles, y reordenar los usos del suelo de acuerdo a las propuestas del Plan. Ello se llevaría a cabo a través de la actualización de la ordenanza de zonificación urbana.

Asimismo, el Plan propone la creación de dos instrumentos económico-fiscales que permitan aumentar la recaudación del municipio, y al mismo tiempo, reorienten las tendencias de desarrollo urbano en sintonía con las propuestas del Plan. Estos son: “contribución de lotes baldíos”, que pretende incentivar la construcción en áreas que tienen usos o capacidad constructiva interesantes al mercado; y “contribución por impacto de urbanización”, el cual busca asegurar la sostenibilidad de la inversión privada con la inversión pública que equilibre la disponibilidad de servicios en los diferentes sectores de la ciudad. Para el desarrollo del área norte es clave la conformación del “Nodo de la Integración” (desarrollado a nivel de proyecto ejecutivo), en los antiguos terrenos ferroviarios de la Estación Balcarce, para instalar allí un complejo gastronómico, un nuevo centro de equipamiento educativo, cultural y recreativo y un nodo multimodal para concentrar todo el sistema de transporte urbano, interurbano y regional de Balcarce.

Imagen 10: Propuesta de Ordenamiento Urbano de Balcarce. Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Balcarce (2011).



- CLORINDA, PROVINCIA DE FORMOSA

La ciudad de Clorinda, de 59.517 habitantes, se ubica a en la zona este de la Provincia de Formosa, sobre la costa del río Pilcomayo y en el borde del río Paraguay, es decir sobre el límite político entre Argentina y Paraguay. En cuanto a la conectividad, se emplaza en el cruce de la Ruta Nacional N°86 y la Ruta Nacional N°11 (Imagen 11). La ciudad posee un claro perfil comercial impulsado en gran medida por ser una localidad fronteriza, con lo cual es una típica ciudad intermedia de frontera internacional. Otras actividades económicas de la ciudad, aunque menos importantes que la comercial y de servicios, son la industria alimenticia, la maderera y la piscicultura.

Durante las últimas décadas, la ciudad ha tenido un crecimiento poblacional sostenido, lo cual ha generado algunos problemas urbano-territoriales que el Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Clorinda identifica. Entre ellos, la creciente demanda de suelo urbanizable y el crecimiento desordenado, que en algunos casos se produce sobre tierras de riesgo hídrico, habida cuenta de que la normativa vigente no se encuentra actualizada ni prevé un área de expansión urbana. Asimismo, la ciudad posee una importante cantidad de viviendas de condiciones habitacionales precarias y en situación de informalidad en la tenencia de la tierra. Esto se suma a un problema generalizado de la ciudad: la baja cobertura de las infraestructuras de cloacas y agua corriente. En contraste, la ciudad cuenta con un importante stock de lotes servidos que se encuentran desocupados y no se integran a la oferta de mercado para la vivienda.

Como lineamiento estratégico, el Plan propone promover la oferta de espacio residencial accesible y la tenencia segura del suelo, al mismo tiempo que estimula la densificación y consolidación de las áreas que cuentan con provisión de infraestructura y se encuentran en zonas altas de bajo riesgo de inundación, para lo cual propone utilizar la figura de “Plan Particular”, como instrumento específico de planificación urbana. A pesar de que no define una estructura o modelo territorial deseado, el documento avanza sobre el esbozo de tres proyectos relacionados con el suelo. Primero, el proyecto “Movilización de suelo urbano inactivo y oferta de suelo servido para vivienda” que implica que la Municipalidad impulse “una política de ejecución fiscal que permita liberar suelo inactivo al mercado o capitalizar las acreencias incorporando inmuebles a su patrimonio. Además, aumenta la presión fiscal sobre ese suelo y busca detentar la tenencia en los casos de presunto abandono jurídico”. Segundo, propone un programa de “Regularización dominial de interés social”, con el fin de disminuir la precariedad habitacional e incentivar la inversión de los hogares en el mejoramiento de las viviendas. Tercero, recomienda la sanción de un Código de Uso y Ocupación del suelo que restrinja usos por cuestiones ambientales y como estrategia de desarrollo urbano. El instrumento normativo consistiría en una zonificación general y la definición de indicadores básicos de uso y ocupación. Cuarto, la modernización del catastro es vista como una acción que permitirá mejorar la cobrabilidad y mejorar la información para la toma de decisiones.

## CIUDADES INTERMEDIAS DE 150/300 MIL HABITANTES

- COMODORO RIVADAVIA, PROVINCIA DE CHUBUT

Comodoro Rivadavia, la “capital nacional del petróleo”, se ubica en las costas del Mar Argentino, en el centro de la zona hidro-carburífera del Golfo San Jorge, en la Provincia de Chubut. A través de su puerto, exporta el crudo al mundo, y en menor medida productos industriales y agrícolas regionales, lo cual la ubica en una posición estratégica, pero al mismo tiempo muy vulnerable a los precios y la disponibilidad de un recurso natural no renovable. La cruza en sentido norte-sur la Ruta Nacional N°3 y se conecta con el centro de la ciudad, que creció desde una primera estructura fundacional en torno al área portuaria por la sumatoria de sucesivos campamentos petroleros (Imagen 12). Si bien la explotación del petróleo es la principal actividad de la región, el Estado y el comercio son importantes empleadores locales.

El Plan de Desarrollo Sustentable de Comodoro Rivadavia (2007) destaca que la ciudad tiene una conformación urbano territorial de centralidades (policéntrica) producto del uso y ocupación vinculada con la explotación del petróleo, lo que generó un patrón ocupacional denominado de “campamento” y luego otro de tipo urbano más compacto denominado de “ciudad”. Esos patrones se superponen y entran en tensión. Adicionalmente, la forma de las expansiones que se han producido en especial en su sector norte, son de estructura fragmentada y desarticulada debido a la topografía y la sucesión de campamentos para viviendas y servicios de la población petrolera. En la zona oeste es donde se concentran los barrios de interés social y los sectores de pobreza, que mediante una urbanización dispersa demanda y consume gran cantidad de suelo urbanizable, sin calidad espacial y sin características de urbanidad.

A la coyuntura crítica de campamento a ciudad cosmopolita, la desarticulación social y fractura física urbana cabría sumar el elevado déficit habitacional, del orden de 5.000 viviendas que,



de mediar las lógicas de ocupación actuales, demandaría unas 250 ha de tierra urbanizable.

La estrategia de organización territorial (Imagen 13), que consiste en el ordenamiento del suelo, las vialidades, los servicios y las infraestructuras urbanas, se compone de cinco programas de actuación y varios proyectos. Entre ellos, la renovación urbana, la densificación y la consolidación de centralidades urbanas son los que mayor impacto tendrán sobre la estructura urbana y el tejido de la ciudad, con fuertes implicancias sobre el recurso suelo, el cual el plan ve oportuno movilizar. A partir de esas premisas, el Plan propone una zonificación preliminar que utiliza la noción de “unidades urbano-ambientales homogéneas” para las cuales establece una densidad promedio y una cantidad potencial de habitantes. Adicionalmente, avanza en el planteo de la promoción de fideicomisos para vivienda y el diseño de herramientas fiscales para la promoción del aumento de las densidades.

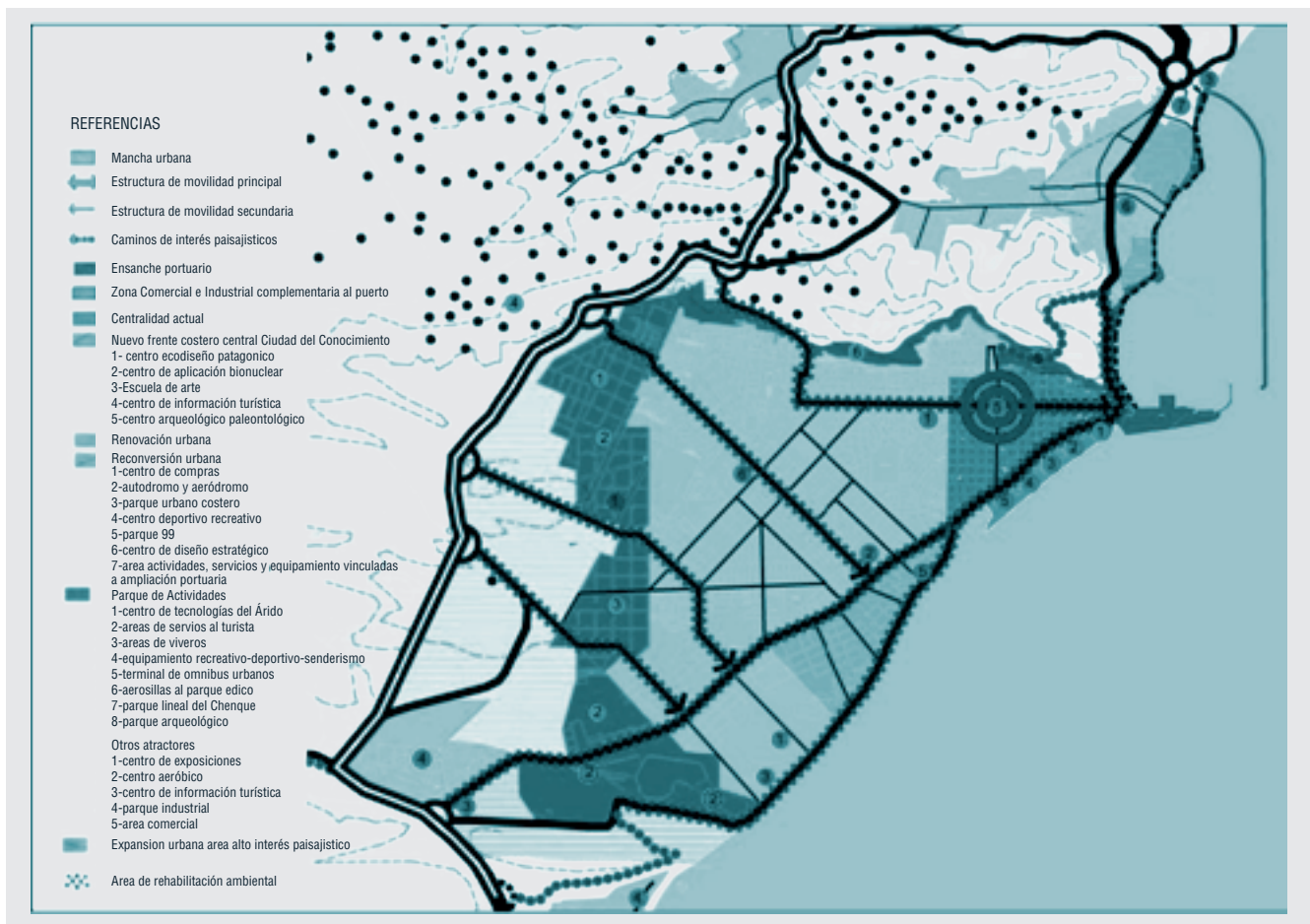


Imagen 13: Modelo urbano general para el área de la ciudad central. Fuente: Plan de Desarrollo Sustentable de Comodoro Rivadavia (2007).

• GRAN POSADAS, PROVINCIA DE MISIONES

Con una población del orden de los 300 mil habitantes, contando con elevados índices de centralidad y siendo la capital de la Provincia de Misiones, la ciudad de Posadas es centro estructurador del Noreste Argentino. Se emplaza sobre la margen izquierda del río Paraná, en la frontera con el vecino Paraguay. La ciudad es atravesada en sentido este-oeste por la Ruta Nacional N°12, que marca dos ejes de desarrollo urbano: uno hacia el sudeste y otro hacia el sudoeste (Imagen 14). En tanto la Ruta Provincial N°213, que nace en Posadas, junto con la Ruta Nacional N°105 que empalma a la 12 en Garupa (con quien conforma el Gran Posadas), constituyen ejes de expansión hacia el sur.

De acuerdo al Plan Urbano Ambiental de Posadas (2012), en la ciudad se pueden identificar tres grandes unidades territoriales. La primera es la del este, que es la de mayor consolidación y dotación de equipamientos (allí se encuentra el área central del Gran Posadas). La segunda es la oeste, que es el área donde históricamente se han localizado los conjuntos de vivienda social y los grandes equipamientos. La paulatina subdivisión de chacras rurales, promovida por la construcción de puentes sobre los ríos que surcan el área, deja importantes vacíos sin urbanizar y genera tensiones en la provisión de infraestructuras y servicios. Finalmente, la tercera unidad territorial es la del sur, que es el área de más reciente conformación, implicando una extensión desorganizada, en baja densidad y con escasa

dotación de equipamientos, sobre una estructura de pobre conectividad este-oeste. Allí se concentran los conjuntos más recientes de vivienda pública y los asentamientos irregulares. A partir de esas consideraciones, el Plan sostiene que la primera unidad requiere de políticas de cualificación, la segunda de completamiento y la tercera de integración de su espacio territorial al resto de la ciudad.

A través del proyecto estructural “corredores de integración este-oeste”, el Plan promueve la articulación de dos sectores de la ciudad que actualmente tienen un desarrollo desigual de las condiciones ambientales, de saneamiento y de calidad del espacio público (Imagen 15). La propuesta incluye acciones de distinto tipo, como proyectos viales, nueva urbanización, equipamiento de espacios públicos y el reordenamiento de usos, con el propósito de reorientar el desarrollo urbano de acuerdo a un modelo de ciudad más equitativa y sostenible. Estas proposiciones se completan con programas generales de movilidad, de completamiento de las infraestructuras, de servicios y áreas verdes, y de vivienda, suelo e infraestructuras. Se suma, aparte, la propuesta (a nivel de esbozo) de instrumentos de ordenamiento y gestión urbana, que se plantean conceptualmente sin mayores referencias a su carácter operativo. Estos consisten en: normas de ordenamiento urbanístico, planes de sector, convenios de desarrollo urbano y creación de un Fondo de Desarrollo Territorial (pensado como un instrumento de gestión urbana que tiene el propósito de propender a un desarrollo más equitativo y equilibrado de la ciudad en su conjunto e intervenir en la ejecución de obras vinculadas con la urbanización, infraestructuras y equipamientos en aquellos sectores de la ciudad que presentan condiciones deficitarias).



Imagen 15: Ficha del proyecto “Corredores de integración este-oeste”. Fuente: Plan Urbano Ambiental de Posadas (2012).

b. Problemas, estrategias de actuación e instrumentos urbanísticos propuestos. Puesta en común.

Establecer una tipología de problemas y propuestas para ciudades de tan diversa naturaleza no resulta tarea sencilla. La posición que cada una de esas ciudades ocupa en el sistema urbano, cómo se relaciona e intermedia con otras ciudades, localidades urbanas y rurales, constituye una variable clave en la definición del perfil de cada ciudad. Pero además, sus características geográfico-naturales y el contexto económico y político también influyen en esa definición, pues por ejemplo, son muy diferentes

las ciudades pampeanas tradicionalmente agropecuarias e insertas en un amplio llano rural de parcelas de grandes superficies, de las que se localizan en un área de valle que aún, conservando un perfil agro-ganadero, se insertan en una estructura rural muy diferente, con otro tipo de producción y subdivisión de la tierra, por lo tanto con otra magnitud de producción e inserción en el mercado local y regional.

CATEGORÍA DE CIUDAD INTERMEDIA	CIUDAD, PROVINCIA. PLAN.	PROBLEMAS DETECTADOS	ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PROPUESTAS	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PROPUESTOS	
5/15 mil habitantes, nodos micro regionales	Gaiman, Chubut. Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Territorial del Municipio de Gaiman.	Crecimiento urbano "desmedido".	Ordenar la expansión urbana mediante el establecimiento de un gradiente de densidades del centro a la periferia.	Actualización de la normativa urbana actualmente vigente, desarrollada a nivel de detalle.	
		Presión de la expansión urbana sobre el medio rural-productivo (chacras).	Completar el tejido a partir de ofrecer al mercado inmobiliario suelo urbanizado.	Definición de proyectos ejecutivos.	
	Laguna Paiva, Santa Fe.	Conflictos de usos en la periferia (urbanos y rurales).		Actualización de la normativa de uso del suelo y edificabilidad, desarrollada a nivel de perfil.	
	Plan Urbano y Estrategias de Ordenamiento Territorial para la ciudad y el distrito de Laguna Paiva.	Ocupación de tierras no aptas para el desarrollo urbano (inundables).  Vacíos urbanos.  Baja cobertura de infraestructura y servicios en la planta urbana.	Tender a la integración metropolitana con Santa Fe, ampliando el área urbanizable hacia el sur de acuerdo a las demandas.	Regularización dominial.  Creación de un Banco de Tierras.	
30/100 mil habitantes, nodos subregionales	San Martín de los Andes, Neuquén.	Expansión urbana difusa. Consumo de suelo de valor paisajístico y natural. Altos costos en la provisión de infraestructuras y servicios.	Promover la consolidación de los loteos existentes.	Actualización de la normativa urbana, desarrollada a nivel de anteproyecto de ley. Define categorías de uso del suelo, pautas de fraccionamiento y proyectuales.	
		Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes.	Especulación inmobiliaria.	Completar las infraestructuras y servicios.	Propone utilizar la estrategia de "suelo diferido" a fin de posibilitar la consolidación de los loteos existentes.
		Crecimiento de los barrios carenciados.	Tender al mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios periféricos de menor calidad urbano-ambiental.	Proyectos ejecutivos.	
	Lobos, Buenos Aires.	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos.	Insuficiente stock de tierra urbanizada o potencialmente urbanizable		
			Crecimiento urbano extensivo. Conflictos en los usos del suelo en la periferia. Estructura monocéntrica.	Conformación de una ciudad compacta. Regular la expansión de la mancha urbana para frenar el crecimiento disperso y favorecer el completamiento del tejido.	Propuesta de redefinición de la normativa urbana vigente.
		Altos costos en la extensión de las infraestructuras y los servicios.		Propone tres instrumentos relacionados con la gestión del suelo:	
		Intersticios vacantes de especulación inmobiliaria.  Mayor demanda de suelo para los sectores de mayor renta encarece los precios del suelo.		a- Compensación urbanística.  b- Movilización de suelo.  c- Banco de Tierras.	
Balcarce, Buenos Aires.	Expansión urbana desarticulada y desigual.	Generar una ciudad más compacta y equilibrada.	Actualización de la ordenanza de zonificación urbana, desarrollado a nivel de perfil.		
Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Balcarce.	El acceso a la vivienda es una de las principales problemáticas de la ciudad.	Regular la expansión urbana. Intensificar la densificación con alturas homogéneas.	Creación de dos instrumentos:		
	Valorización de la tierra. Aparición de torres en altura.	Promover el completamiento del tejido en la planta urbana.	a- Contribución de lotes baldíos.		



CATEGORÍA DE CIUDAD INTERMEDIA	CIUDAD, PROVINCIA. PLAN.	PROBLEMAS DETECTADOS	ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PROPUESTAS	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PROPUESTOS
30/100 mil habitantes, nodos subregionales		Concentración de los conjuntos de vivienda social y barrios carenciados en un sector de la ciudad. En otro extremo, expansión en baja densidad y difusa para los sectores de mayor renta.		b- Contribución por impacto de urbanización.
		Conflictos de usos en la periferia.		Proyectos ejecutivos que buscan integrar el área norte al resto de la ciudad.
		Segregación socio-espacial.		
		Presiones de la expansión urbana sobre la extensión de las infraestructuras y los servicios.		
	Clorinda, Formosa.	Crecimiento desordenado. En algunos casos, sobre tierras no aptas.	Promover la oferta de vivienda accesible.	Propone utilizar el instrumento de Plan Particular para desarrollar zonas específicas de la ciudad.
Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Clorinda.		Aumento de la demanda de suelo urbanizado.	Asegurar la tenencia legal del suelo a los habitantes.	Política fiscal que permita movilizar suelo.
		Crecimiento de barrios carenciados y asentamientos informales.	Estimular la consolidación de las áreas servidas.	Regularización dominial de interés social.
		Baja cobertura de las redes de cloacas y agua corriente.	Actualización del catastro.	Recomienda la sanción de un Código de Uso y Ocupación del suelo que restrinja usos por cuestiones ambientales y como estrategia de desarrollo urbano; desarrollado a nivel de perfil.
		Alto stock de lotes baldíos en áreas servidas.		
150/300 mil habitantes, nodos regionales	Comodoro Rivadavia, Chubut.	Crecimiento desordenado. Estructura fragmentada y desarticulada.	Ordenamiento del suelo, las vialidades, los servicios y las infraestructuras urbanas.	Propone una zonificación preliminar a partir de la identificación de "unidades urbano-ambientales homogéneas" para las cuales establece una densidad promedio y una cantidad potencial de habitantes.
	Plan de Desarrollo Sustentable de Comodoro Rivadavia.	Proliferación de barrios de viviendas de interés social.	Renovación urbana, densificación y consolidación de las centralidades urbanas.	Fideicomisos para vivienda.
		Alto consumo de suelo sin calidad espacial ni características de urbanidad.	Movilización de suelo.	
		Elevado déficit habitacional.	Aumento de las densidades en áreas servidas.	
	Gran Posadas, Misiones.	Urbanización dispersa y desorganizada. Grandes vacíos sin urbanizar. Tensiones en la provisión de infraestructuras y servicios.	Políticas de cualificación, completamiento de la trama y el tejido, y de integración del territorio.	Proyectos estructurales, desarrollados a nivel de anteproyecto.
Plan Urbano Ambiental Posadas.	Concentración y crecimiento de conjuntos de vivienda de interés social y asentamientos informales.		Propone (a nivel de esbozo conceptual) generar normas de ordenamiento urbanístico, planes de sector, convenios de desarrollo urbano y la creación de un Fondo de Desarrollo Territorial.	

Tabla 4: Cuadro comprensivo de problemas, estrategias de actuación e instrumentos propuestos por los planes bajo estudio. Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a partir de los casos estudiados es posible apuntar algunas cuestiones en común. Con el objetivo de analizar continuidades y diferencias, construimos un cuadro comprensivo (Tabla 4) de los temas-problema identificados por los planes estudiados que están relacionados con el uso del suelo y la cuestión habitacional, las estrategias de actuación y los instrumentos que proponen (siempre en relación estrecha con el suelo y la vivienda).

A partir de la puesta en común de los planes es posible apuntar las continuidades y divergencias, tanto respecto de los temas planteados como problemas, las estrategias de actuación y los instrumentos propuestos.

Primero, independientemente de su categoría o tamaño, las ciudades intermedias, están atravesando procesos de crecimiento urbano “desordenado” o “desarticulado” que ejerce fuertes presiones sobre las infraestructuras existentes, que implica altos costos para la extensión de las redes de agua corriente y desagües cloacales, y la provisión de servicios urbanos. El mejor de los casos es una cobertura de infraestructuras relativamente buena pero que no puede abastecer a las áreas en expansión (como ocurre en Lobos).

Pero la generalidad indica que los niveles de cobertura de servicios e infraestructura urbana son bajos o poco operativos (por ejemplo, plantas de tratamiento que no se encuentran en funcionamiento). Segundo, en las categorías de ciudades de menor tamaño (nodos micro regionales y subregionales), los crecimientos se encuentran en la disyuntiva de la mayor demanda de suelo urbanizable (actual, latente o potencial) y la conservación de entornos rurales y/o naturales de alto valor paisajístico y ecosistémico, que son considerados un plus-valor para la urbanización de los sectores de mayor renta, como lugar de esparcimiento para la población local o regional o para el desarrollo de emprendimientos turísticos (en ciertos casos, de modo incipiente, como en Laguna Paiva, y en otros muy avanzado, tal el caso de San Martín de los Andes).

Tercero, mientras las ciudades menores enfrentan conflictos en los usos del suelo en la periferia, que se derivan de la mixtura de la residencia y el entorno rural-productivo; las ciudades de las categorías mayores (nodos subregionales y regionales), han asistido en fecha reciente al crecimiento desbordado de los asentamientos informales, de extensos barrios de viviendas de interés social y tienen altas tasas de déficit habitacional. En general esto se produce en sectores de la ciudad donde el valor del suelo es menor, donde se localizan las industrias, los grandes equipamientos (como los aeropuertos, las plantas de tratamiento de líquidos cloacales, los rellenos sanitarios, etc.) o áreas excluidas del mercado de tierras por su inundabilidad.

La estructura urbana fragmentada y la segregación socio-espacial que resulta, es una de las preocupaciones mayores de estas ciudades. Cuarto, la valorización de la tierra tiende a ser un problema que se ubica en el estrato medio, en ciudades que hasta recientemente eran pequeños núcleos sin mayor demanda de tierra y que, dado el contexto socio-económico actual, tuvieron una mayor demanda e interés por localizar inversiones (que fueron en buena parte inmobiliarias). Al mismo tiempo, permanecen viviendas sin ocupar en las áreas céntricas y grandes vacíos de especulación en las áreas de baja o media ocupación. Ese fenómeno, junto a nuevas lógicas de desarrollo residencial, han contribuido a la exacerbada valorización de la tierra, promoviendo su escasez, cuestión que en las ciudades de menor tamaño no parece aún incidir tan significativamente.

En resumen, podemos apuntar que en las ciudades de 5/15 mil habitantes, se presentan como problemas la expansión considerada “desmedida” que pone en riesgo entornos rurales y/o naturales y que plantea conflictos de usos en la periferia, la presión por la expansión urbana que requiere de la extensión de infraestructuras y la provisión de servicios, mientras que la trama actual no está completa. En las de 30/100 mil habitantes, preocupan la expansión difusa, la creciente demanda de suelo servido y vivienda, mientras permanecen intersticios urbanos vacantes, producto de la especulación con el suelo. La aparición de sectores de peores condiciones socio-habitacionales, sea en formato asentamientos informales o barrios carenciados, y otros de alta renta, contribuye a la segregación socio-territorial de la población. Finalmente, en ciudades de 150/300 mil habitantes, se pudo identificar que muchos de los problemas de las ciudades de 30/100 mil habitantes se reiteran, con los agravantes de una estructura territorial fragmentada, la reproducción de extensos barrios de conjuntos de vivienda de interés social en la periferia y el elevado déficit habitacional.

Si en los temas planteados como problema podemos encontrar diferencias y denominadores comunes, también los hay en las propuestas. Mientras las ciudades más pequeñas buscan una expansión orientada y regulada (en el caso de Gaiman, con un gradiente de densidades y en el caso de Laguna Paiva, con apertura de suelo hacia el sur de acuerdo a la demanda), que complete la trama existente pero que al mismo tiempo permita liberar suelo servido al mercado de acuerdo a una demanda real (y no especulativa), los planes de las ciudades a partir de 30 mil habitantes ya proponen tender a la mayor compacidad del tejido urbano. Ello implica, necesariamente, frenar el crecimiento disperso y/o regular la expansión.

Dicho de otro modo, se trata de limitar la apertura de nuevos fraccionamientos hasta tanto se logre consolidar los loteos ya existentes y dotar de infraestructura urbana al conjunto de la ciudad. Por su parte, las ciudades de mayor tamaño no sólo buscan consolidar el tejido, sino también densificar las áreas servidas, cualificar los subcentros barriales y los barrios degradados, e integrar la ciudad al conjunto del territorio. La regulación, no sólo de las densidades o indicadores de ocupación, sino también de las actividades realizadas en el suelo urbano,

es un objetivo de todos los planes: tender a una ciudad más equilibrada que presente menos conflictos y pueda ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Finalmente, respecto de los instrumentos propuestos, a pesar de que tienen diferente nivel de desarrollo (criterios generales, perfil, anteproyecto), todos los planes insisten en la necesidad de actualizar la normativa vigente, en algunos casos incorporando nociones e instrumentos innovadores. En otro orden, mientras los instrumentos de planificación como el desarrollo de proyectos ejecutivos y planes parciales, tienen un avanzado nivel de detalle, los instrumentos de tributación y los relacionados con la gestión del suelo tienden a tener un nivel de planteo conceptual que no avanza sobre sus aspectos operativos. En ese sentido, la creación de un Fondo de Desarrollo Territorial, un Banco de Tierras, Fideicomisos para Vivienda, o la implementación de mecanismos de redistribución de cargas y beneficios en la ciudad resultan muy interesantes, pero tienen poca aplicación desde los planes, dejando su desarrollo a cargo de los gobiernos locales.

## 1.4. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA CIUDADES INTERMEDIAS ARGENTINAS.

Sobre el análisis de las cuestiones analizadas, que dan cuenta de los diferentes contextos urbano regionales, la provisión de infraestructura viaria y de servicios, el equipamiento urbano y la reserva de suelos, las características del tejido urbano, las densidades y las centralidades, la estructura social y el acceso a la vivienda, los espacios públicos y la calidad ambiental y el desarrollo local y el marco regional, los planes estudiados brindan las pautas para sintetizar lineamientos específicos de ordenamiento urbano para cada categoría de ciudad:

### CIUDADES INTERMEDIAS DE 5/15 MIL HABITANTES

Las ciudades de esta categoría presentan como mayor desafío un crecimiento poco o nada regulado o planificado que genera conflictos en las áreas de interfase urbano-rural. Las presiones por la expansión de la planta urbana requieren, por un lado, de la provisión de infraestructuras y servicios, que resulta ser muy costosa, y por otra, de una cuidadosa consideración de los procesos y actividades económicas pues son ciudades que se encuentran insertas en un sistema económico regional, que cumplen roles fundamentales de abastecimiento de recursos, desarrollo de actividades primarias y otras acciones que hacen al funcionamiento de una red interurbana. Como piezas esenciales del sistema, su consolidación debe garantizar el cierto equilibrio entre usos y conexiones, para su correcto funcionamiento.

Como lineamientos, se propone:

- a. Expansión urbana orientada de acuerdo a estrategias regionales, y regulada, de acuerdo a las demandas reales de suelo.
- b. Completamiento de la trama urbana existente.
- c. Completamiento de las redes de infraestructuras y servicios al área ocupada
- d. Ordenamiento de los usos del suelo, en particular en las periferias, tendiendo a una inserción equilibrada en los contextos rurales y/o naturales.

### CIUDADES INTERMEDIAS DE 30/100 MIL HABITANTES

Las ciudades que tienen estas densidades habitacionales suelen presentar un crecimiento disperso y, al mismo tiempo, un tejido trunco con necesidad de ser completado. El porcentaje de terrenos vacantes en estas ciudades es alto y plantea como desafío el aprovechamiento no sólo del suelo sino también de la infraestructura de servicios en desuso. Intervenir en los vacíos urbanos, el esponjamiento del tejido, el suelo vacante y la diversidad de usos son temas prioritarios. Son ciudades que presentan diferentes niveles de segregación socio-territorial que se expresa en barrios carenciados o asentamientos informales, y sectores de alta renta.

Como lineamientos, se propone:

- a. Completamiento del tejido urbano y de los loteos existentes.
- b. Reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano

servido y vivienda.

- c. Extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión.
- d. Ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo su diversidad.
- e. Mejoramiento de las condiciones urbano-ambientales en asentamientos y barrios precarios.

### **CIUDADES INTERMEDIAS DE 150/300 MIL HABITANTES**

Ciudades de tal complejidad presentan procesos de expansión y de densificación en un contexto de déficit habitacional y fractura socio-territorial que detona situaciones de segregación. Esto se debe a la falta de una planificación integral, el crecimiento de la ciudad sin una gestión proactiva, la ausencia de redes interurbanas, la inequidad en la redistribución de recursos. Adentrarse en la estructura y composición social, así como en el sistema de movilidad, resultan prioritarios.

Como lineamientos, se propone:

- a. Consolidación del tejido y densificación de las áreas servidas.
  - b. Reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano servido y vivienda.
  - c. Extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión.
  - d. Ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo su diversidad.
  - e. Cualificación de subcentros y áreas degradadas.
  - f. Integración de la ciudad al territorio.
-

# **IMAGENES SATELITALES**



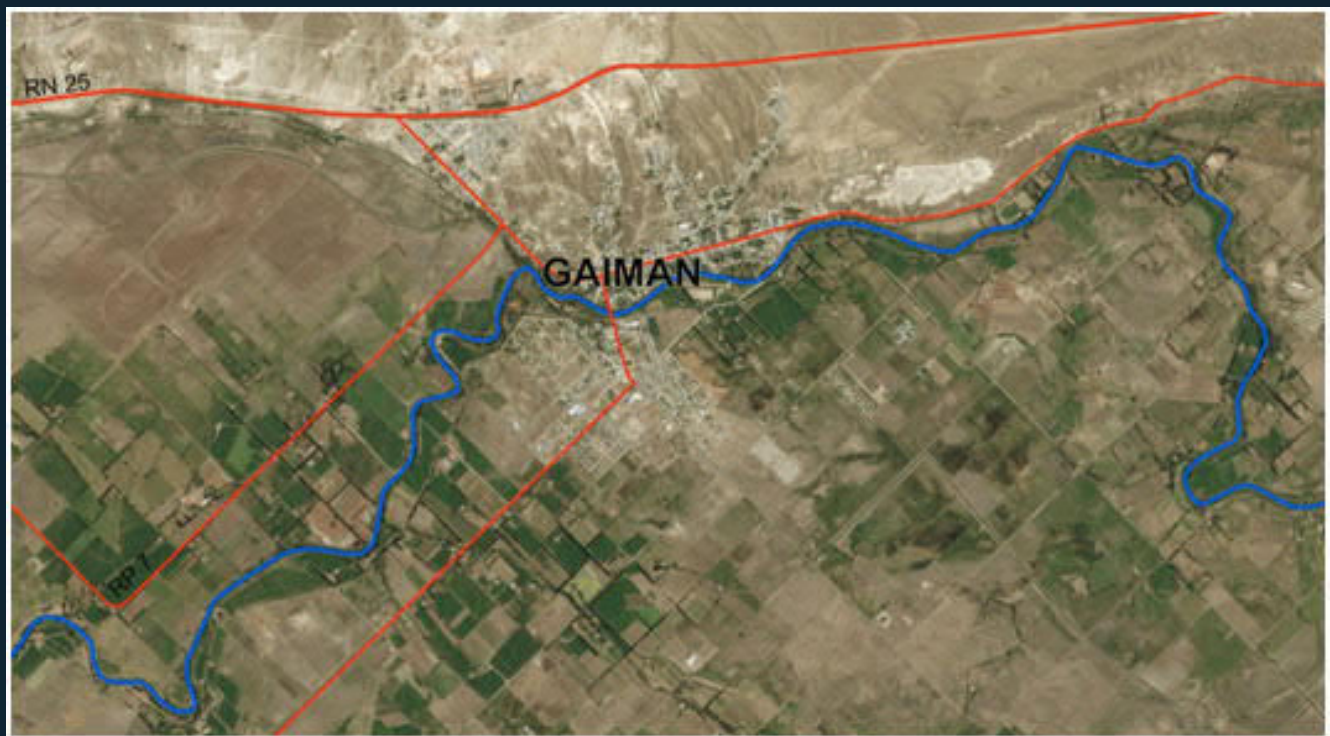


Imagen 2: Estructura básica de la ciudad de Gaiman, Provincia de Chubut. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:40.000.



Imagen 3: Estructura básica de la ciudad de Laguna Paiva, Provincia de Santa Fe. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:40.000.



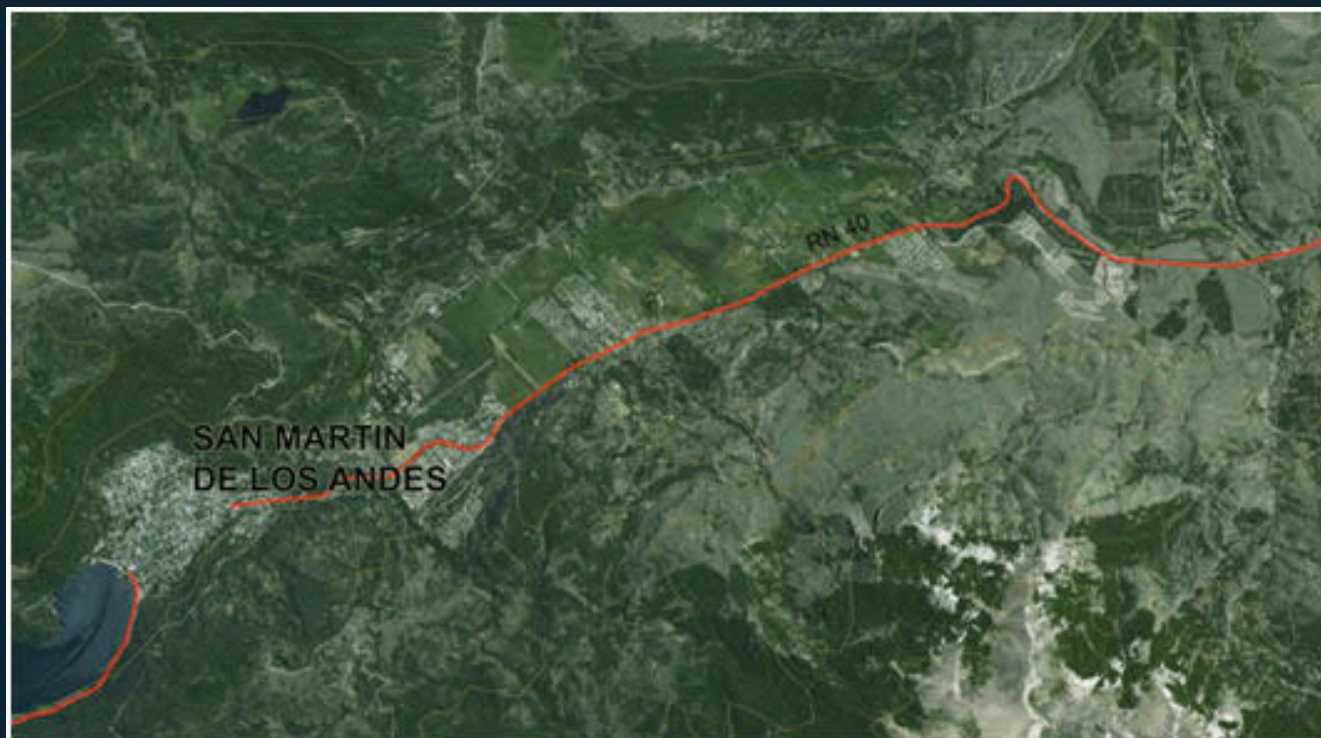


Imagen 5: Estructura básica de la ciudad de San Martín de los Andes, Provincia de Neuquén. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:80.000.



Imagen 7: Estructura básica de la ciudad de Lobos, Provincia de Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:80.000.





Imagen 9: Estructura básica de la ciudad de Balcarce, Provincia de Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:80.000.



Imagen 11: Estructura básica de la ciudad de Clorinda, Provincia de Formosa. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:80.000.





Imagen 12: Estructura básica de la ciudad de Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:150.000.



Imagen 14: Estructura básica de la ciudad de Posadas, Provincia de Misiones. Fuente: Elaboración propia. Escala 1:150.000.

**#02**



# CRITERIOS PARA LA GENERACIÓN DE SUELO URBANO

En las ciudades Latinoamericanas, y las argentinas, en particular, las políticas urbanas y el funcionamiento del mercado del suelo urbano tienden a producir desigualdades socio-territoriales, segregación, exclusión del mercado formal del suelo y de la ciudad, e insostenibilidad ambiental. La reproducción de villas y asentamientos informales, de tomas de tierras y edificios y los elevados precios de los alquileres, son una muestra de los principales desafíos a los cuales se enfrentan, cotidianamente, los gobiernos locales.

Frecuentemente, la falta de recursos es considerado el motivo de la escasez de suelo y de la dificultad de amplios sectores de la población para acceder a él. Sin embargo, diversas experiencias llevadas a cabo en numerosas ciudades dan cuenta que el problema radica en la falta de políticas de suelo eficientes que operen sobre la especulación inmobiliaria, que produce el aumento virtual del precio del suelo, la regulación de los procesos de valorización real, como los cambios normativos o las obras públicas. En ese marco, el desafío parece ser la construcción de un conjunto de herramientas que, orientadas a determinados criterios, permitan garantizar el acceso al suelo urbano.

## 2.1. DÉFICIT HABITACIONAL.

### 1.A. PANORAMA GENERAL

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el “déficit habitacional” corresponde a una medida de la brecha existente entre requerimientos y disponibilidad de viviendas adecuadas en la sociedad. Por “adecuadas” se entiende que se ajustan a ciertos estándares de materialidad, calidad y condiciones de higiene para la reproducción de la vida. Según la Organización de las Naciones Unidas, se considera que una vivienda adecuada debe garantizar a sus habitantes seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, acordes a los niveles de ingreso del hogar sin condicionar la satisfacción de otras necesidades básicas, habitabilidad, asequibilidad, lugar que permita el acceso a servicios esenciales, a opciones de empleo, no poseer contaminación, y que sea adecuada culturalmente. Sin embargo, otras concepciones adoptan criterios relacionados con: 1. La protección frente a las inclemencias del medio, lo cual se relaciona estrechamente con los materiales con los cuales son construidas las viviendas y su aislación del entorno, que se ven reflejados en el índice CALMAT de la vivienda; 2. La disponibilidad de un espacio de intimidad y privacidad, considerando una superficie mínima para cada individuo (evitando así el hacinamiento); 3. La provisión de un ambiente sano, la cual se relaciona con la provisión de un conjunto mínimo de servicios básicos, como el acceso al agua potable; y 4. La accesibilidad al espacio público y la adecuada inserción en el entorno, lo cual garantizaría su inserción en la ciudad (acceso a salud, educación, transporte público, recreación, aprovisionamiento, etc.).

Existen dos tipos de déficits habitacionales que indican situaciones de precariedad diferen-

tes y por lo tanto, requieren de diferente tipo de abordaje. Por un lado, el déficit cuantitativo refiere al requerimiento de viviendas nuevas pues las existentes son irrecuperables (son de mala calidad, están construidas con materiales inadecuados) (Imagen 16); mientras que el déficit cualitativo refiere al requerimiento de viviendas que deben ser mejoradas en su materialidad, los espacios (habitualmente por hacinamiento) y/o a partir de su conexión a servicios urbanos (Imagen 17). En otras palabras, el déficit habitacional total no sólo está dando cuenta de un déficit en la cantidad de viviendas requeridas para satisfacer la demanda, sino también de la calidad de las viviendas que estructuralmente son adecuadas, y sus conexiones a infraestructuras y servicios urbanos.



Imagen 16: Vivienda irrecuperable. Contribuye al déficit habitacional cuantitativo.



Imagen 16: vivienda recuperable, no conectada a la red de agua corriente ni cloacas. Contribuye al déficit habitacional cualitativo.

El déficit habitacional se incrementa por varios factores que se enmarcan dentro del problema generalizado en las áreas urbanas de la dificultad de acceso a la vivienda. Como coinciden en señalar varios autores, éste radica mayormente en la dificultad de acceso al suelo urbano y, en términos más generales, a la ciudad; y no siempre es resultado de dificultad de acceso al bien vivienda en su condición material. En efecto, los elevados índices de construcción en villas y asentamientos informales dan cuenta de que la autoconstrucción es accesible a un elevado porcentaje de sus habitantes. Aunque pueda resultar en condiciones habitacionales muy alejadas de los estándares normados, habitualmente resulta funcional a las necesidades de las familias pobres. Sin embargo, se realiza bajo algún tipo o varios de informalidad.

La producción de la “ciudad informal”, fenómeno ampliamente estudiado por la bibliografía de las ciudades latinoamericanas, desde los trabajos seminales de la Escuela de Chicago sobre sociología urbana y los de Robert Redfield (1947) sobre el “continuo folk-urbano”, da cuenta de que la informalidad se relaciona con la pobreza, pero ésta no es su principal condición. En otras palabras, la extensión y persistencia de la informalidad en la construcción de la ciudad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza (Smolka, 2003).

Los elevados precios del suelo y los elevados costos de vivir en la ciudad conllevan a un crecimiento constante de los asentamientos informales que se multiplican en periferias pobres y desestructuradas, y en áreas consolidadas pero de mala calidad urbano-ambiental (Imagen 18).

Pero no todo el problema de dificultad de acceso al suelo urbano conlleva a la reproducción de asentamientos informales pues los estratos medios que no pueden acceder al suelo o a la vivienda en carácter de propietarios, por sus altos costos pero también por sus dificultades de acceso a opciones de créditos hipotecarios, lo hacen en el mercado de alquileres, el cual se encuentra saturado.



Imagen 18: Asentamientos informales en las áreas de expansión de la ciudad de Campinas, Brasil.

#### 1.b. Déficit habitacional en Argentina

De acuerdo a los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 (INDEC, 2013), Argentina tiene un total de 12.171.675 hogares. El déficit habitacional afecta a más del 25% de la población, lo cual corresponde a más de 3 millones de hogares.

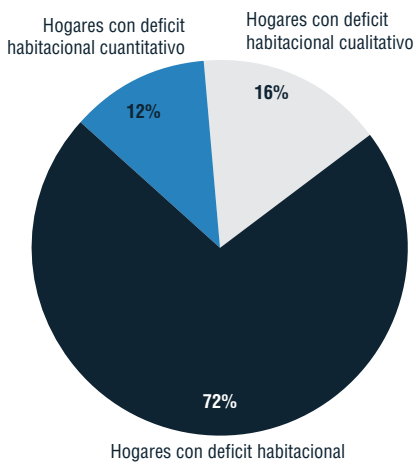


Gráfico 1: Distribución del déficit habitacional según estimaciones del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Fuente: Elaboración propia.

Según ese censo, 1.255.817 hogares no poseían vivienda propia (déficit cuantitativo) y otros 2.156.658 sufrían privaciones cualitativas (hacinamiento, falta de membranas o luz, letrina, entre otros problemas). Según el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, esos datos son sensiblemente más elevados, pues según se estima, el déficit habitacional actual es del orden de 3,5 millones de viviendas y se compone de un déficit cuantitativo de 1,5 millones de viviendas y cualitativo de 2 millones (Gráfico 1).

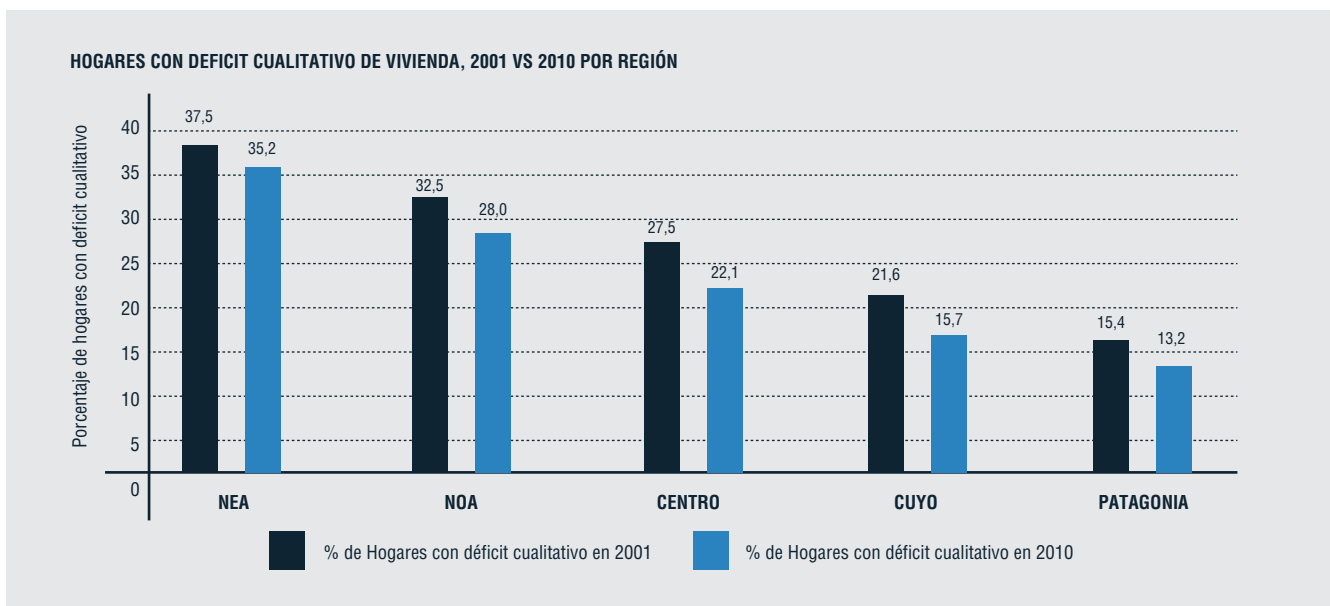
Argentina se encuentra en una situación intermedia dentro de la región de América Latina (Gráfico 2), en tanto algunos países como Nicaragua y Perú, se enfrentan a déficits superiores al 70%, y –en el otro extremo– algunos países, poseen bajos valores de déficit habitacional, del orden del 18% (Costa Rica) o 23% (Chile).



Gráfico 2: Déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) en América Latina. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2012).

Gráfico 3: Déficit habitacional cualitativo por región años 2001 y 2010. Fuente: Atlas ID. Disponible en <http://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx>

Si bien todas las áreas del país presentan algún tipo y grado de déficit habitacional, la distribución del déficit marca diferencias entre las provincias y las regiones. Así, la mayor concentración del déficit cualitativo se encuentra en el Noroeste y Noreste argentino; mientras que la menor concentración se encuentra en la Patagonia (Gráfico 3).



Por su parte, la desagregación del déficit habitacional cualitativo por componente (Tabla 5) indica que la mayor contribución al déficit proviene de hogares en viviendas recuperables (lo que el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas denomina “casas tipo B”, corresponde al 12,7% del total de hogares) y luego de hogares en viviendas no deficitarias pero que se encuentran en un medio no consolidado es decir, sin red de agua ni cloacas. Los hogares en esta situación representan el 8,6% del total de hogares en el país.

COMPONENTES DESAGREGADOS Y CÁLCULO	CANTIDAD DE HOGARES 2010	PORCENTAJE DE HOGARES SOBRE EL TOTAL DE HOGARE EN ARGENTINA (AÑO 2010)
Hogares en viviendas no deficitarias en medio no consolidado (sin red de agua ni de cloacas).	1.044.335	8,6
Hogares con hacinamiento crítico (>3 personas por cuarto) en viviendas no deficitarias (Casas tipo A y departamentos).	191.103	1,6
Hogares en viviendas recuperables (Casas tipo B).	1.548.544	12,7
Hogares con hacinamiento crítico y, al mismo tiempo, sin redes básicas (agua y cloacas) en viviendas no deficitarias.	23.424	0,2
Total de hogares con déficit cualitativo.	2.760.558	22,7

Tabla 5: Desagregación del déficit habitacional cualitativo de acuerdo a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 (INDEC, 2013). Fuente: Elaboración propia.

Se trata de una deficiencia de urbanización -y no de la vivienda- en la cual cobra gran importancia la localización de estas viviendas, ya que dan cuenta de los sectores de la ciudad no consolidados que requieren inversiones en la provisión de redes de agua y saneamiento, así como definiciones de regulación acerca de la ocupación de suelos no servidos. La incorporación de este componente en el déficit cualitativo aporta una visión más compleja e integral del problema y fortalece la idea de analizar la cuestión de la vivienda integrada en la ciudad, tendiendo a la noción de “hábitat” propiamente.

### ESTO COLOCA AL SUELO SERVIDO Y SUS CONDICIONES DE ACCESO EN UN LUGAR CLAVE DE LAS POLÍTICAS URBANAS Y, ESPECÍFICAMENTE, DE LAS HABITACIONALES.

En relación con la jerarquización del sistema urbano argentino (Tabla 6), se observa, por un lado, una ampliación de los valores de déficit en relación con la menor jerarquía de las localidades. Es decir que las localidades con funciones más restringidas en su alcance territorial son las que tienen porcentajes más elevados de carencias. Por otro lado, el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires es particular, ya que representa el nivel 1 de la jerarquía pero tiene un porcentaje elevado de déficit habitacional cualitativo. Esta situación debe analizarse, complementariamente, en función de una gran diversidad en su organización interna que incluye municipios con valores muy aceptables junto con otros con grandes deficiencias.

RANGO JERÁRQUICO	CANTIDAD DE HOGARES 2010	HOGARES CON DÉFICIT 2010	PORCENTAJE DE HOGARES DEFICITARIOS
Nodo internacional	4.232.077	1.094.953	25,9
Nodos nacionales	1.889.289	157.203	8,3
Nodos regionales	1.968.208	246.995	12,5
Nodos subregionales	1.461.615	216.205	14,8
Nodos micro regionales A	1.107.691	228.306	20,6
Nodos micro regionales B	400.635	93.360	23,3
Nodos micro regionales C	111.424	31.491	28,3

Tabla 6: Déficit habitacional cualitativo de las localidades urbanas de Argentina según rango jerárquico. Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011b) y Atlas ID, disponible en <http://atlasid.planificacion.gov.ar/indicador.aspx?id=51>

**LOS DATOS ANALIZADOS DAN CUENTA DE LA SITUACIÓN CRÍTICA QUE SE PRESENTA EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS (NODOS REGIONALES, SUBREGIONALES Y MICRO REGIONALES A Y B) RESPECTO DEL DÉFICIT HABITACIONAL, PUES POSEEN, EN PROMEDIO UN 17,8% DE SUS HOGARES EN SITUACIÓN DE DÉFICIT CUALITATIVO.** Adicionalmente, si el déficit cualitativo de Argentina representa a 2.760.558 hogares, el déficit en ciudades intermedias corresponde al 28,43% del déficit habitacional cualitativo total.



## 2.2. ANTECEDENTES DE POLÍTICAS URBANAS

---

En más de cincuenta años de ejecución de diferentes tipos de políticas habitacionales en América Latina, ha quedado demostrado que el llamado “enfoque vivendista”, es decir el que se basa meramente en la construcción de viviendas, no puede resolver el déficit habitacional de las ciudades latinoamericanas. La escasez de suelo es, según argumentan varios autores, el principal problema para resolver el déficit habitacional, pues contribuye a la retención de la oferta y por consiguiente a su alto precio, lo que afecta a todos los aspectos del desarrollo urbano.

Como ejemplo, cabría citar el caso de Argentina, pues durante el período 2003-2015 se construyeron más de 1,3 millones de viviendas de interés social, y sin embargo, el déficit habitacional no se redujo –y la pobreza tampoco. Esto se debe a que no hubo –ni hay– una activa política de suelo que lo haga accesible a la población de los estratos más bajos. Las “tomas de tierras” de los últimos años que se produjeron en todo el país (desde Jujuy al Conurbano bonaerense –en Moreno, por ejemplo–, la Ciudad de Buenos Aires –Parque Indoamericano– o El Bolsón), son la resultante de la dificultad de acceso al suelo de los sectores populares urbanos (Clichevsky, 2012). Resulta entonces prioritario avanzar en políticas de generación de suelo urbano, es decir tierra urbanizada (ver apartado siguiente para una definición completa del suelo y el comportamiento del mercado de suelos).

Desde esa consideración, algunas experiencias resultan auspiciosas de un nuevo escenario que se abre a partir del nuevo rol que asumen las políticas de gestión del suelo y el funcionamiento del mercado del suelo urbano en las agendas públicas y en el debate académico. Sin embargo, el contexto no ha favorecido su desarrollo debido, por un lado, a un fuerte legado de intereses de tenencia del suelo que intentan influir en las políticas en su propio beneficio; y por el otro, a la falta de condiciones administrativas adecuadas y recursos humanos y técnicos capacitados.

Pero además, muchos de los desafíos que enfrentan las ciudades latinoamericanas no se deben a la ausencia de políticas de suelo, sino a la escasez de “buenas políticas” (Smolka y Mullahy, 2007) que sean inclusivas, equitativas y sostenibles. Las “malas prácticas” habitualmente se cristalizan en asentamientos informales y barrios de condiciones urbano-ambientales precarias que surgen a partir de proyectos de vivienda pública, relocalizaciones y erradicación de villas; en normas urbanísticas difíciles de cumplir y de carácter elitista; y distorsiones producidas por prácticas clientelares utilizadas tradicionalmente al asignar infraestructuras y servicios públicos.

A pesar de las diferencias particulares entre países, las políticas destinadas a atender el déficit habitacional, cualitativo o cuantitativo, siguió ciertas tendencias generales en la región. Y si bien sus orígenes se dieron en diferentes tiempos y contextos, esas políticas se fueron superponiendo en el tiempo y actualmente persisten viejas y nuevas concepciones incluso dentro de un mismo país.

### 2.A. CONSTRUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL.

Rápidamente urbanizada entre las décadas de 1940 y 1960, América Latina debió enfrentar altos índices de déficit habitacional que buscaron resolverse mediante la erradicación de asentamientos y el financiamiento de la oferta para la entrega de viviendas “llave en mano”. Este tipo de política, que se llamó luego de “primera generación” (Fernández Wagner, 2001) consistió en la construcción seriada de viviendas como producto terminado.

Así, y replicando el modelo de reconstrucción residencial europea de la segunda posguerra, a partir de mediados del siglo XX se implementaron programas de construcción masiva de viviendas de interés social, primero en el formato de conjuntos habitacionales en altura con destino multifamiliar (Imagen 19), y luego, de extensos conjuntos de vivienda unifamiliar en baja densidad (Imagen 20).

---



Imagen 19: Conjunto de viviendas de interés social en edificios en altura en Buenos Aires.



Imagen 20: Conjunto de viviendas de interés social en baja densidad en México.



Imagen 21: Afiche que anuncia el sorteo de lotes con servicios en la localidad de Abra Pampa, Jujuy.

Mientras a mediados del siglo XX, los asentamientos populares (villas de emergencia, favelas, barriadas, según sus diferentes denominaciones), eran considerados males que se debía erradicar y reemplazar por conjuntos habitacionales “ordenados y modernos”; en fecha más reciente se combina la política de grandes conjuntos en medio o baja densidad, con otras políticas de radicación de asentamientos, intentando responder a las múltiples demandas habitacionales.

## 2.B. POLÍTICAS DE AUTOAYUDA Y AUTOCONSTRUCCIÓN.

A partir de la década de 1960, las ideas de John Turner, que ponderaba el valor de la autoconstrucción y la autoayuda en la vivienda considerados como la solución al problema del déficit habitacional, filtraron las políticas de intervención pública. Entre programas de regularización y urbanización de asentamientos, llamados “de segunda generación”, se promovieron iniciativas de producción de “lotes con servicios”, que solían efectuarse bajo la influencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Como suele ocurrir con las políticas de construcción masiva de viviendas, los loteos ocupan periferias sin infraestructuras, desestructuradas de la ciudad, sin transporte público ni servicios.

## 2.C. POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS INFORMALES.

Dada la aparente imposibilidad de aplicar cualquier otra política, la tendencia generalizada ha sido la tolerancia por parte del Estado de la construcción de villas y asentamientos informales y su posterior regularización, como una política de naturaleza remedial, también llamada de “titulación”. Con la ilusión de que la propiedad del suelo resolvería los problemas de exclusión y promovería la mejora y consolidación de las viviendas, y a pesar de las buenas intenciones que pudieran tener esas políticas de entrega de títulos de propiedad, las mismas terminan produciendo efectos nocivos tales como la reproducción de la informalidad y los elevados costos del suelo para los sectores más pobres.

En efecto, el trabajo empírico demuestra, por un lado, que los hogares establecidos generalmente tienen seguridad de hecho y pocas veces consideran la necesidad de un título legal completo como una prioridad, sino más bien como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media. Por otro, que una vez que los asentamientos están bien establecidos, las mejoras y la consolidación de las viviendas se dan en relación con la disponibilidad de recursos, y no con la seguridad otorgada por el título de propiedad. Más aún, las familias de bajos ingresos ven socavada su capacidad de inversión en la vivienda al insertarse en el sistema formal de tenencia.

La regularización de asentamientos, como política pública, ha tenido en la región aplicaciones disímiles. En algunos países se ha implementado como un fin en sí mismo, ampliamente fomentado por las agencias internacionales como parte del Nuevo Programa de Gerencia Urbana del Banco Mundial; mientras que en otros, su implementación se realizó como parte de políticas de urbanización, en las cuales el objetivo principal es dotar de infraestructuras y servicios a los barrios populares, y el secundario es la entrega de títulos.

## 2.D. URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES.

La provisión de infraestructura y servicios, o “regularización física” de barrios informales, es un tipo de políticas habitacionales implementadas desde mediados de la década de 1990, que busca la integración de villas y asentamientos informales al resto de la ciudad, mediante el mejoramiento de la accesibilidad (apertura de calles, veredas, ensanche de vialidades, servicios de transporte público, etc.), el tendido y conexión a las infraestructuras y servicios urbanos básicos (agua de red, alcantarillado, cloacas, electricidad, etc.), la relocalización de familias por la necesidad de abrir calles o por situaciones edilicias o habitacionales críticas que así lo requieran, lo que se llama “esponjamiento del tejido” que refiere a la apertura del tejido denso e imbricado que no permite el paso del aire, la luz, ni de la producción de espacio público, y la construcción de equipamientos de uso público (desde escuelas y centros de salud y servicios sociales, a parques, plazas y áreas de recreación). Estos tipos de programas suelen incluir, además, el reconocimiento de la propiedad –de hecho- o de la posesión de la tierra donde se asientan las viviendas.

Los ejemplos más destacados de políticas de regularización corresponden al Proyecto de Barrios Marginales “Favela Bairro” en Río de Janeiro (Imagen 22), que fue financiado por el BID y consistió en proyectos participativos de apertura de calles en favelas y la instalación de servicios urbanos; y -en el caso de Argentina- el “Programa Mejoramiento de Barrios” –también financiado por el BID-, que implica apertura y asfalto de calles, tendido



de infraestructuras, construcción de equipamiento comunitario, esponjamiento del tejido y construcción de nuevas viviendas –también mediante proyectos realizados participativamente (Imagen 23). Este programa se implementa desde el año 1997 en ciudades de más de 5.000 habitantes, aunque ha tenido mayor implementación en grandes ciudades, como Rosario y en el Gran Buenos Aires.



Imagen 22: Imagen de proyecto finalizado del Programa Favela Bairro.



Imagen 23: Vista a vuelo de pájaro del proyecto finalizado del PROMEBA en Villa Palito-Barrio Almafuerte en La Matanza, Provincia de Buenos Aires.

Si bien este tipo de proyectos o programas de urbanización han tenido muy buenos resultados, una de las principales críticas que se hacen es que implican elevados costos, pues el precio por m<sup>2</sup> de urbanizar una villa o asentamiento es mayor que el que implicaría producir suelo nuevo con las infraestructuras necesarias.

## 2.E. GESTIÓN DEL SUELO.

A pesar de esas políticas que, con sus aciertos y fracasos, han intentado atender al déficit e informalidad habitacional, las ciudades latinoamericanas siguen construyéndose bajo condiciones de segregación socio-urbana, exclusión y precariedad habitacional. Al acentuarse las disparidades socio-económicas y espaciales, ha surgido el interés por políticas gubernamentales orientadas hacia la equidad y la inclusión. En ese marco, en los últimos veinte años, algunos gobiernos han puesto en marcha iniciativas novedosas que reconocen el potencial del suelo como instrumento para promover un desarrollo urbano más sostenible y equitativo para los sectores más pobres. Esas acciones adquieren la forma de “instrumentos”, en tanto dispositivos que, con cierto grado de estandarización, se orientan a determinados objetivos y facilitan la consecución de resultados específicos.

Asimismo, la tendencia a reconocer los procesos de Producción Social del Hábitat (PSH), el accionar de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la promoción de nuevas formas de participación comunitaria han surgido en respuesta a la necesidad de legitimar diferentes alternativas de acceso a la ciudad para los sectores populares.

Abrieron el camino de los instrumentos de gestión del suelo la Ley 388 de Desarrollo Territorial de Colombia (año 1997) y la Ley 10.257 de Brasil (año 2001), también llamada “Estatuto de las Ciudades”. En el caso de Colombia, la reforma normativa estableció un sistema de ordenamiento territorial municipal articulado a un conjunto de mecanismos de gestión del suelo que dota a las administraciones municipales de sólidas herramientas para intervenir en el mercado de la tierra. Dichas herramientas están estructuradas en torno a la participación del Estado en las plusvalías o incrementos en los precios de la tierra derivados de su acción urbanística, que está consagrada en la Constitución Política como un derecho de la colectividad. En el caso de la Ley 10.257 de Brasil, constituye una ley federal sobre políticas urbanas que sirve para dar un soporte jurídico más consistente a las estrategias y los procesos de planeamiento urbano, y sobre todo a la acción de aquellos gobiernos municipales que se empeñan en enfrentar las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan directamente la vida de población urbana del país. En concreto, dicha Ley se propone “establecer normas de orden público que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien común, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental”.

Así, ambos marcos regulatorios se fundan sobre la noción de “función social de la propiedad”, cuya doctrina fue planteada por el jurista francés Leon Duguit, y propone considerar los derechos de propiedad como una materia limitada por el gobierno y las leyes para satisfacer las necesidades sociales (Azuela, 1998).

En el marco de la Ley 388 de Colombia y la 10.257 de Brasil, se desarrollaron numerosos proyectos que se replicaron en la región pues constituyen modelos a seguir de buenas prácticas. Algunas de esas experiencias exitosas son la Operación Urbanística Nuevo Usme de Bogotá y el proyecto Urbanizador Social de Porto Alegre. En Argentina, las experiencias han sido “escasas, políticamente “tímidas” y están siempre amenazadas por las presiones de los grupos inmobiliarios amparados en una legislación débil y obsoleta” (Reese y Cate-nazzi, 2011). Sin embargo, hubo algunos avances y logros que se detallarán a continuación.

### 2.E.I. OPERACIÓN URBANÍSTICA NUEVO USME, BOGOTÁ.

La Operación Nuevo Usme en Bogotá consiste en el desarrollo de una nueva área de expansión de la ciudad. Se dirige a adquirir el suelo para usos colectivos y para vivienda de interés social a cambio de, o como contraprestación por, las inversiones públicas en los elementos colectivos de carácter estructural (calles, redes de infraestructura, etc.) y de la asignación específica de aprovechamientos lucrativos a través de la normativa urbanística (Maldonado Copello, 2005).

### 2.E.II. URBANIZADOR SOCIAL, PORTO ALEGRE.

El Urbanizador Social fue desarrollado en Porto Alegre como un instrumento, y más generalmente un programa, para superar el proceso insostenible de provisión de servicios urbanos pese a una larga historia de legislación reglamentaria. Promulgada en julio de 2003, poco después de la aprobación del decreto brasileño Estatuto de la Ciudad, la Ley del Urbanizador Social fue el fruto de intenso diálogo entre sindicatos de la industria de



la construcción, pequeños parceladores, cooperativas de vivienda, agentes financieros y la municipalidad.

Un “urbanizador social” es “un promotor inmobiliario inscrito en el municipio, que tiene interés en construir viviendas de interés social en áreas identificadas por el gobierno y conviene en hacerlo bajo ciertos términos negociados tales como ofrecer parcelas urbanizadas a precios accesibles. Se trata de una asociación público-privada a través de la cual la municipalidad se compromete a aumentar la flexibilidad de ciertas normas y reglamentos urbanos, agilizar el proceso de obtención de licencias, reducir los requisitos jurídicos y reconocer la urbanización progresiva en etapas. También se prevé la transferencia de los derechos de urbanización como estímulo para los urbanizadores privados. Otros incentivos pueden presentarse en forma de acceso a líneas de crédito específicas o ciertas inversiones públicas directas en infraestructura urbana, de manera que los costos no terminen saliendo de los bolsillos del comprador final. Entre los posibles “urbanizadores sociales” figuran promotores inmobiliarios debidamente certificados, contratistas que ya están trabajando en el mercado informal, propietarios y cooperativas autogestionadas” (Smolka y Damasio, 2005).

### 2.E.III EXPERIENCIAS EN ARGENTINA.

En Argentina, se han promovido algunas experiencias, inspiradas en las iniciativas de los países latinoamericanos pioneros en materia de gestión del suelo, aunque no existe vigencia de una ley urbanística nacional. Según varias ONG y especialistas, **LA CLAVE PARA UNA POLÍTICA ACTIVA Y SOSTENIBLE DE GESTIÓN DEL SUELO ES EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y LA PROMOCIÓN ESTATAL DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD**, que busca alcanzar un uso efectivo y responsable del suelo, armonizando la propiedad privada con el interés social. En cierto modo, la propuesta que se promueve desde distintos espacios (académicos, movimientos populares, etc.) pretende limitar la especulación inmobiliaria e incorporar terreno vacante al mercado. Implica otorgarle al Estado herramientas para regular el derecho a la propiedad privada y para que el acceso al suelo –principalmente de los sectores populares– no esté determinado únicamente por el mercado inmobiliario.

A escala nacional, la función social de la propiedad fue reconocida por primera vez en la Argentina en la Constitución de 1949, aunque durante la dictadura en 1955 fue derogada. Actualmente, tiene jerarquía constitucional, por la reforma de 1994 que incorpora al texto de la Constitución los tratados internacionales: en particular, la Convención Americana de Derechos Humanos que, en su artículo 21 establece que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, pero el Estado puede subordinar ese uso y goce al interés social”. A pesar de diversas instancias que intentan instalar el principio de la función social de la propiedad en la legislación argentina, aún no ha logrado cristalizarse en una norma de carácter nacional.

Por un lado, fue incluido en las primeras versiones del recientemente reformado Código Civil, aunque finalmente no fue incorporado en la nueva norma. Por otro lado, se encuentra plasmado en el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, elaborado por el Consejo Federal de Planificación (COPEFLAN), y concebido como una ley marco que complementa la legislación provincial o local preexistente y que es referencia para las leyes puedan dictarse en el futuro, en lo que refiere al ordenamiento del territorio. En su “conceptualización del suelo”, propone: “Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común su utilización conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable, constituyendo éstas, finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social”. En ese marco, considera al suelo como un recurso no solo natural y económico, sino fundamentalmente social y sobre el que es necesario establecer derechos y obligaciones orientadas a garantizar el interés general.

Globalmente, el proyecto contempla una noción del ordenamiento territorial como una función pública indelegable y establece principios rectores en virtud de los cuales se debe realizar este ordenamiento. Dichos principios son de carácter general (equidad en el desarrollo territorial, sustentabilidad, la ciudad como producto colectivo), institucional (garantizando el respeto por las autonomías provinciales y una necesaria articulación institucional, participación ciudadana) y operativo con relación a la instrumentación de la planificación a través de los Planes Estratégicos, su coherencia, articulación y actualización periódica, entre otras cuestiones (Corti, 2010).

Por su parte, el documento del Consenso Nacional para un Hábitat Digno, promovido por el colectivo Habitar Argentina, un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, cuyo objetivo es generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat, asegura que los instru-

mentos y políticas públicas de ordenamiento territorial urbano y rural deben incorporar y materializar el principio de la función social de la propiedad a fin de garantizar a la sociedad el acceso a un hábitat digno. El documento, que se encuentran en constante proceso de elaboración y reformulación colectiva, propone diez ejes de política pública para intervenir sobre las dinámicas que reproducen la precariedad habitacional y la desigualdad territorial en la Argentina: 1. Diseño e implementación de políticas territoriales integrales; 2. Políticas públicas de regulación del suelo y de redistribución de rentas inmobiliarias; 3. Regulación del mercado de alquileres; 4. Políticas de fomento de distintas formas de producción social del hábitat; 5. Seguridad en la tenencia y regularización de la tierra rural y urbana; 6. Procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios; 7. Seguridad democrática y acceso a la justicia; 8. Participación y acceso a la información; 9. Acceso universal a los servicios básicos y a los equipamientos sociales; y 10. Política crediticia para todos los sectores. Asimismo, Habitar Argentina ha acompañado y promovido la presentación en instancias legislativas de tres proyectos de Ley Nacional: el de Vivienda y Producción Social del Hábitat, la creación de un Programa Nacional de Regularización Dominial y el de Regulación del procedimiento de Desalojos.

A escala provincial, el principio de función social de la propiedad se reconoce en 17 constituciones provinciales. Asimismo, según surge de un estudio realizado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, algunas constituciones provinciales cuentan con manifestaciones explícitas relativas al derecho a acceder a la tierra, a proteger a la misma como recurso productivo y, en menor medida, a protegerla de las prácticas especulativas en torno de su propiedad (Tabla 7).

PROVINCIA (ORDEN A-Z)	LA CONSTITUCIÓN RECONOCE:				
	FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD	EL DERECHO A LA VIVIENDA	EL DERECHO A LA TIERRA	EXPRESIONES CONTRA LA ESPECULACIÓN	SUELO COMO RECURSO PRODUCTIVO
Buenos Aires		✓	✓		
Catamarca	✓	✓	✓		
Chaco	✓	✓			✓
Chubut	✓	✓			✓
Ciudad Autónoma de Buenos Aires		✓			
Córdoba	✓	✓	✓	✓	✓
Corrientes		✓	✓	✓	✓
Entre Ríos	✓	✓	✓	✓	✓
Formosa	✓	✓	✓	✓	✓
Jujuy	✓	✓	✓		✓
La Pampa	✓		✓		
La Rioja	✓	✓			✓
Mendoza					
Misiones	✓	✓	✓		✓
Neuquén	✓	✓	✓	✓	
Río Negro	✓	✓	✓	✓	✓
Salta	✓	✓	✓		✓
Santa Cruz		✓	✓	✓	✓
Santa Fé	✓	✓	✓		✓
San Juan	✓	✓	✓	✓	
San Luis	✓	✓			
Santiago del Estero	✓	✓	✓		✓
Tierra del Fuego		✓	✓		✓
Tucumán					

Tabla 7: Principios de acceso al suelo por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuente: elaboración propia a partir de datos de atlas id. Disponible en <http://atlasid.Planificacion.Gob.Ar/indicador.Aspx?id=75>

Cabría tener en cuenta, sin embargo, que a pesar de que algunas Provincias no incorporen el principio de función social de la propiedad en sus constituciones, pueden tener otro tipo de normas que la promuevan, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, que en su Ley 14.449 conocida como “Ley de Acceso Justo al Hábitat”, plantea como uno de los principios rectores de las políticas de vivienda y hábitat que se implementen en territorio bonaerense, la función social de la propiedad.

A escala local, diversos municipios vienen implementando experiencias innovadoras de gestión del suelo, entre los que se destacan la sanción de ordenanzas municipales de captación de plusvalías, de conformación de fondos de tierras, de movilización de suelo ocioso, entre otras.

La ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fé), que tiene una larga tradición en materia de planificación y gestión urbana, utilizó la figura de los Convenios Urbanísticos para desarrollar algunas zonas de la ciudad, entre ellas el área de Puerto Norte mediante proyectos inmobiliarios, pero con la recuperación de las plusvalías generadas (Imagen 24).



Imagen 24: Ejecución del Proyecto Puerto Norte, Rosario.

En el caso de Ushuaia (Provincia de Tierra del Fuego), el desarrollo de la actividad turística está promoviendo la valorización exponencial del suelo. En el marco de la elaboración de un Plan Urbano Local, se aprobó una ordenanza municipal cuyo fin es fortalecer el poder local sobre el proceso de urbanización y regular el mercado del suelo a partir de la captación de las plusvalías generadas por obras públicas (Imagen 25).



Imagen 25: Áreas de expansión urbana en Ushuaia.

En la ciudad de Cipolletti (Provincia de Río Negro), que ha visto en los últimos años la reproducción de tomas de tierras (Imagen 26), que se dan en el marco de un intenso proceso de valorización del suelo y escasez de tierras públicas urbanizables; el Gobierno Local está liderando la constitución de cooperativas de adquirentes de tierras, negociando con los propietarios y planificando el desarrollo de nuevos barrios (a valores accesibles) para la población demandante (Fernández Wagner, 2009).



Imagen 26: Tomas de tierra en Cipolletti.

A partir de esas consideraciones, resulta prioritario avanzar en políticas que, en el marco de la función social de la propiedad, garanticen el acceso al suelo y la vivienda, a un hábitat digno y sustentable; considerando las diferentes perspectivas de actores, con intereses variados y en muchos casos contrapuestos.

## 2.3. CARACTERÍSTICAS DEL SUELO URBANO Y SU MERCANTILIZACIÓN

### 3.A. EL SUELO URBANO

El suelo urbano es aquel que el planeamiento y/o la normativa urbana considera que es parte de la ciudad y de usos urbanos que soportan la concentración de habitantes en un asentamiento humano (edificios públicos y privados, calles, infraestructuras, etc.), a diferencia del suelo rural –también objeto de planes y normas, pero destino a usos rurales– y de la tierra –aquella que a grandes rasgos no es de uso urbano ni rural.

### 3.B. EL MERCADO DEL SUELO URBANO

El mercado del suelo urbano es el principal factor que influye en el acceso de la población al suelo y a la vivienda. Sus elevados precios restringen las posibilidades de la población de sectores medio y bajos de adquirir un lote o una vivienda para su residencia.

El precio del suelo, como en todos los mercados, está determinado por la oferta y la demanda. Sin embargo, a diferencia de los bienes que se mercantilizan en otros mercados, en el caso del suelo, su mayor demanda aumenta el valor. Por lo tanto, el funcionamiento del mercado del suelo es imperfecto y heterogéneo.

Tres características lo definen así (Morales Schechinger, 2007). Primero, el suelo es un bien irreproducible, no tanto por la dificultad de crearlo como soporte físico de actividades en general, sino por la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad.



Segundo, los diversos demandantes de espacio concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones, pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso, por lo tanto la oferta de suelo resulta inelástica, es decir que estructuralmente es escasa. Tercero, las características de ubicación son muy difíciles de destruir pues su duración es de muy largo plazo; aunque se deterioren con el tiempo.

Debido a que el suelo es irreproducible, no tiene un costo de producción que determine el precio mínimo al cual se comercialice. Por lo tanto, el precio está determinado esencialmente por la competencia que se produzca para comprarlo. En otras palabras, se define por lo que la demanda esté dispuesta a pagar por él, que dependerá de las actividades que se puedan realizar sobre él y los beneficios que represente dicha actividad. Por este motivo la demanda de suelo no es directa sino derivada del uso que se le pueda dar, lo cual explica por qué el suelo urbano con mayor capacidad constructiva se comercializa a mayor valor que el que tiene menor capacidad de edificabilidad (la lógica del "máximo y mejor uso"). Esto coloca a la normativa urbana y las capacidades de regulación del Estado en un lugar clave en la definición de los precios del suelo y, por lo tanto, en las condiciones de acceso de la población a él.

Asimismo, la inversión pública, que es realizada por el conjunto de la sociedad, que mejora el equipamiento y la accesibilidad, también aumenta los precios del suelo. El tendido de una red de servicios (cloacas, agua corriente, electricidad, etc.), por ejemplo, la construcción de un equipamiento público (un parque, una plaza, una escuela, etc.) o el mejoramiento de la accesibilidad a una zona (la extensión de una vialidad, el asfalto de una calle o la extensión de un ramal de un transporte colectivo) son acciones que valorizan el suelo sin que los propietarios hayan realizado un esfuerzo particular. De modo tal que el Estado juega un rol fundamental en el mercado del suelo y en la definición de sus precios, como generador de renta (normativas y obras públicas). En ese marco, también juega un rol (o debiera jugarlo) en la recuperación de las valorizaciones realizadas con el esfuerzo colectivo producto del proceso de construcción de la ciudad.

Respecto del precio en relación a la ubicación, el tradicional modelo (ideal), que vincula el precio del suelo urbano según su distancia de las áreas de centralidad (es decir, suponiendo que el precio disminuye del centro a la periferia) ha variado en las últimas décadas con el uso generalizado del automóvil, pues las tendencias de urbanización se han transformado en relación al interés por alejarse de la ciudad y radicarse en la periferia, en sitios de menor concentración poblacional, menor contaminación y mayor contacto con la naturaleza. De modo tal que en la fijación de los precios del suelo se juega la disposición a pagar, por parte de los consumidores y la valoración que se hace de las características particulares que éste presenta, así como también el grupo socio-económico que habita en él o las bondades del entorno geográfico-paisajístico. Su funcionamiento, desregulado por el Estado, contribuye a altos precios que excluyen a gran parte de la población de localizaciones centrales y de buena calidad urbano-ambiental. Tal es así que el mercado libre de suelo puede ayudar que los usos rentables hagan productiva a la ciudad, pero con frecuencia deja fuera a los usos sociales, públicos y ecológicos e impiden que sea equitativa, que se pueda convivir y esté integrada a su medio natural.

### 3.C. EL MERCADO INFORMAL DEL SUELO

Durante los últimos quince años fue notable el crecimiento en magnitud y persistencia del mercado informal del suelo en villas y asentamientos. Un claro ejemplo constituye el crecimiento exponencial de la Villa 31-Retiro en Buenos Aires (Imagen 27).

El mercado informal se caracteriza por transacciones que se realizan sobre suelo indiviso, no aprobado, o que no es posible urbanizar por condiciones ambientales. Por lo tanto, produce bienes inmuebles que no pueden escriturarse, y sobre los no se pueden establecer imposiciones y controles por parte del poder público. Su informalidad no evita que constituya un mercado donde la creciente presión de la demanda incrementa los valores del suelo, incluso, en algunos casos, más rápidamente que el mercado formal (Fernández Wagner, 2009).



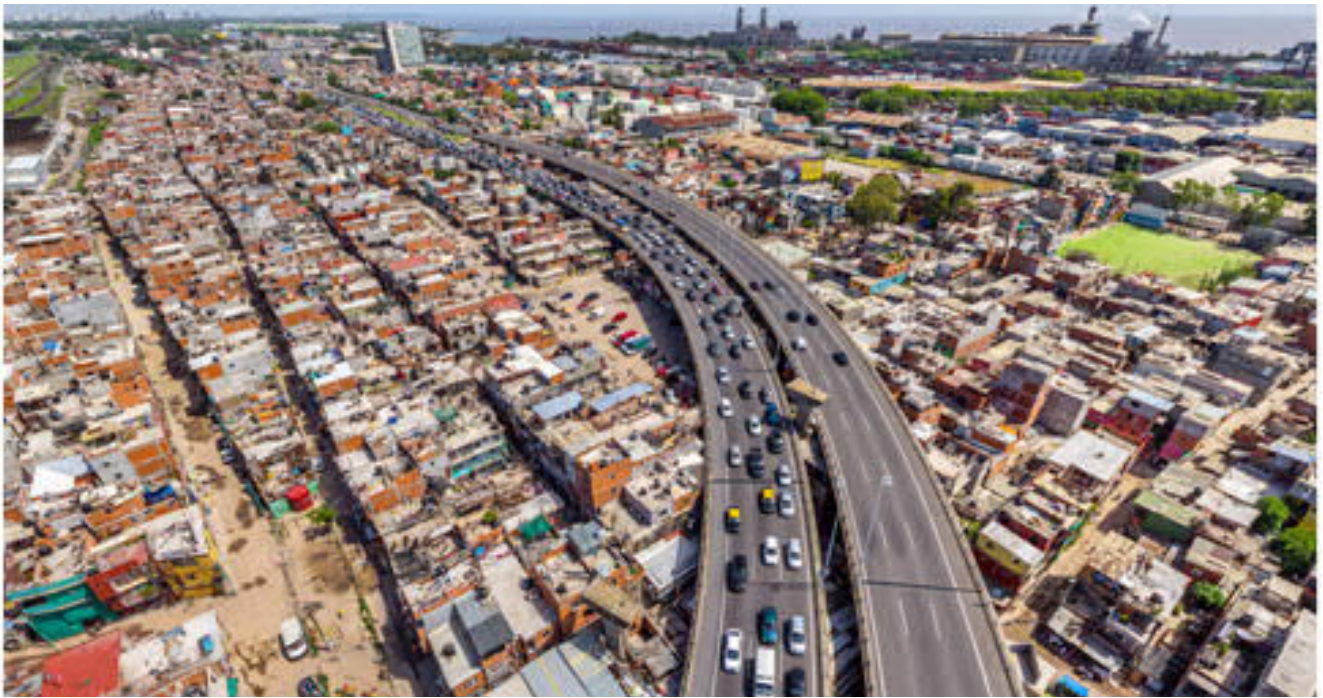


Imagen 27: Villa 31-Retiro en Buenos Aires.

### 3.D. CONSUMO DE SUELO URBANO EN ARGENTINA

El consumo de suelo por habitante de los últimos 20 años en Argentina ha sufrido un fuerte crecimiento, según resulta de un análisis de 21 aglomerados urbanos, realizado en el marco del Programa de Argentina Urbana (PAU) del Plan Estratégico Territorial (PET) para Argentina 2011 (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011b). El promedio de consumo de suelo por habitante de la muestra creció un 66% (de 168 a 253 m<sup>2</sup>/hab) y, según se puede observar en el cuadro de la Figura 32, existe una tendencia al aumento del consumo de suelo por habitante a medida que se desciende en la jerarquía urbana. En otras palabras, las ciudades intermedias y pequeñas parecen tender a mayores consumos de suelo.

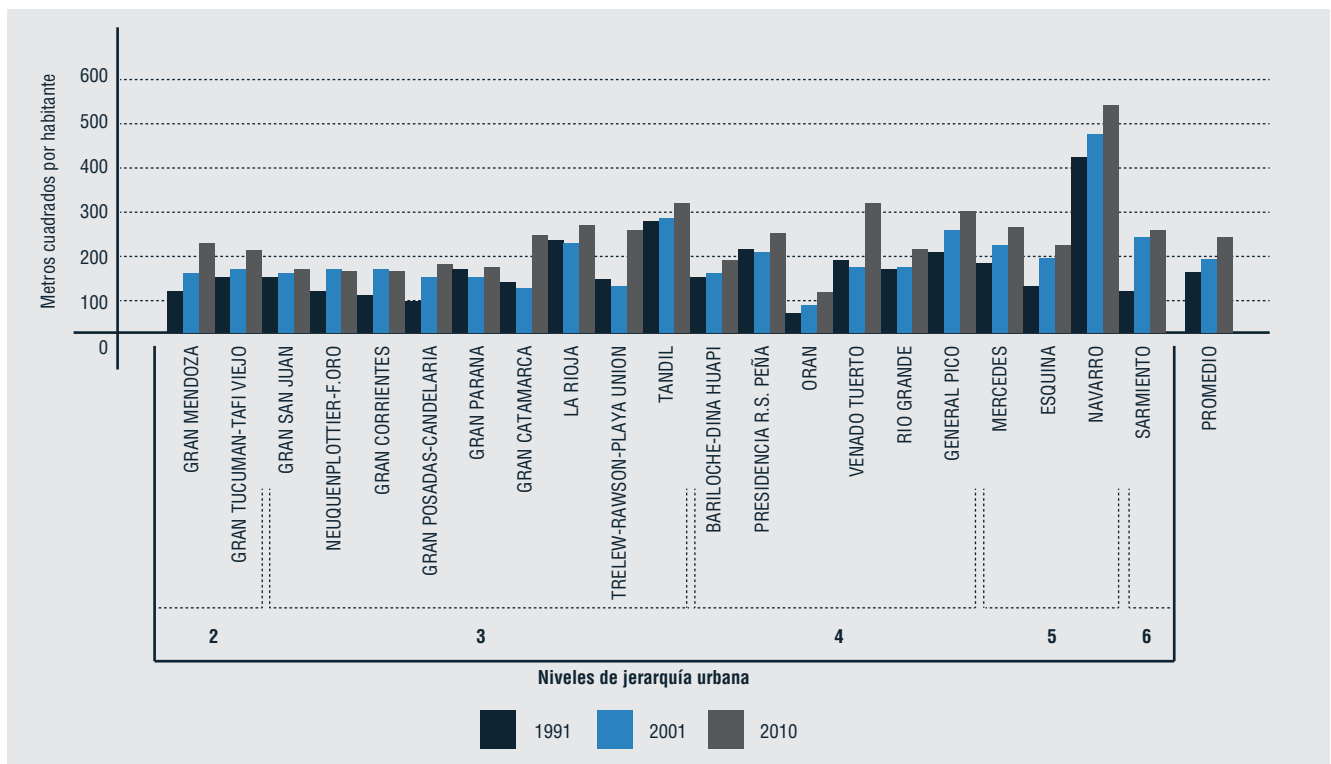


Gráfico 4: Consumo de suelo urbano por habitante en m<sup>2</sup>, evolución en los años 1991, 2001 y 2010. Fuente: Atlas ID, disponible en <http://atlasid.planificacion.gov.ar/indicador.aspx?id=79>

De acuerdo al estudio, un factor de condición es el aumento de la demanda de suelo residencial, pues los sectores de ingresos medios y altos han optado en los últimos años por desplazar su residencia principal a las periferias de las ciudades, adoptando tipologías residenciales de baja densidad que no superan los 60 habitantes por hectárea. Asimismo, los procesos de verticalización en las áreas centrales no son acompañados necesariamente de un aumento de densidad residencial sino del incremento de las superficies destinadas a servicios y la construcción de vivienda para resguardo de valor, con altas tasas de vacancia.

La tendencia observada conlleva una mayor dificultad de los gobiernos locales para proveer a la población de equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos básicos, a lo que se suman los efectos perjudiciales para el medio ambiente de la expansión en baja densidad, vinculados al consumo energético, los altos costos de urbanización la pérdida de suelo productivo o las dificultades para la movilidad. Así, **EL PATRÓN DE CRECIMIENTO CON ALTO CONSUMO DE SUELO IMPLICA LA CONFORMACIÓN DE UNA CIUDAD CADA VEZ MÁS FRAGMENTADA** con grandes extensiones de territorio destinadas a la residencia de los sectores de mayores ingresos, dejando al mismo tiempo dos tipos de espacios. Por un lado, áreas desvalorizadas, ambientalmente críticas y desprovistas de los atributos de la urbanización, para los sectores de menores ingresos; y por otro lado, áreas servidas retenidas por especulación inmobiliaria.

En ese marco, **RESULTA PRIORITARIO DISEÑAR POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL QUE TIENDAN A LA DENSIFICACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y COMPLETAMIENTO DE LAS ÁREAS URBANAS**, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos, redes de servicios y del parque edificado, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana.

## 2.4. GENERACIÓN DE SUELO URBANO. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

En ese marco, y a fin de construir ciudades más equitativas, socialmente justas, accesibles y ambientalmente sostenibles, el Estado debe generar suelo urbano accesible en cuanto a su precio y en cuanto a accesibilidad a empleos y productos, transporte público, equipamientos comunitarios, áreas de esparcimiento, actividades sociales y culturales. También que esté ubicado en áreas ambientalmente aptas, con infraestructuras y servicios. En pocas palabras, se trata de generar suelo accesible integrado a la ciudad. No implica, necesariamente, que se deba producir suelo urbano nuevo, es decir transformar tierras o suelo rural en urbano. En cambio, la premisa consiste en hacer accesible el suelo (primero, el actualmente urbanizado) y urbanizar, es decir dotar de infraestructuras y servicios, el suelo urbano ya ocupado. Ello requiere de una adecuada e integral gestión del suelo urbano, posible a través de instrumentos específicos, que sigan criterios de integración y equidad.

## 2.5. CRITERIOS PARA LA GENERACIÓN DE SUELO URBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS

Reconociendo el rol activo que debe tener el Estado en la promoción del desarrollo urbano y el valor estratégico del suelo para impulsar acciones de inclusión social, se proponen criterios para la generación de suelo urbano que se enmarcan en cuatro principios: el de garantizar el derecho a la vivienda y un hábitat digno y sustentable; el de promover la gestión democrática de la ciudad; el de fomentar la planificación urbana de las expansiones de las ciudades y su ordenamiento territorial; y el de propender la función social de la propiedad. Cada uno de los criterios, que se detallan a continuación, orienta la construcción de los instrumentos específicos para la generación de suelo urbano (Informe Final).

### 2.5.1. GARANTIZAR EL DERECHO AL SUELO, A UN HÁBITAT DIGNO Y SUSTENTABLE.

2.5.1.A. EJECUTAR POLÍTICAS DE PROVISIÓN DE SUELO PARA LOS SECTORES POBLACIONALES QUE NO PUEDEN ACCEDER A ÉL VÍA EL MERCADO.

2.5.1.B. CONSIDERAR LA DIVERSIDAD DE DEMANDAS HABITACIONALES Y PROMOVER SU ABORDAJE INTEGRAL.

2.5.1.C. PROMOVER LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANÍSTICA DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS.

### **2.5.2. PROMOVER LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD.**

2.5.2.A. CONSIDERAR EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES LAS DIFERENTES PERSPECTIVAS DE ACTORES, CON INTERESES VARIADOS Y EN MUCHOS CASOS CONTRAPUESTOS.

2.5.2.B. INCENTIVAR PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DIFERENTES INSTANCIAS DEL DISEÑO DE POLÍTICAS.

2.5.2.C RECONOCER Y ESTIMULAR LAS EXPERIENCIAS AUTO-ORGANIZATIVAS Y DE GESTIÓN DE LOS SECTORES POPULARES Y, EN PARTICULAR, LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT.

### **2.5.3. FOMENTAR LA PLANIFICACIÓN URBANA, DE LAS EXPANSIONES DE LAS CIUDADES Y SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

2.5.3.A. COMO PREMISA, TENDER A LA DENSIFICACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y COMPLETAMIENTO DE LAS ÁREAS URBANAS, FAVORECIENDO EL APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LAS INVERSIONES EN EQUIPAMIENTOS, REDES DE SERVICIOS Y DEL PARQUE EDIFICADO, LA INTEGRACIÓN SOCIO ESPACIAL, LA MIXTURA DE USOS Y ACTIVIDADES Y LA RIQUEZA Y COMPLEJIDAD DE LA VIDA URBANA.

2.5.3 B. GARANTIZAR QUE LA HABILITACIÓN DE NUEVO SUELO URBANO SOLO SE REALICE SI ÉSTE SE ENCUENTRA ADECUADAMENTE DOTADO DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS ACORDES A LA DENSIDAD HABITACIONAL PREVISTA.

2.5.3.C. GARANTIZAR INSTANCIAS PERIÓDICAS DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE IMPACTOS DE LOS PLANES Y POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS.

### **2.5.4. PROPENDER LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.**

2.5.4.A. GARANTIZAR LA DEFENSA DE DERECHOS COLECTIVOS

2.5.4.B. FORTALECER LA REGULACIÓN PÚBLICA SOBRE EL SUELO URBANO CON LA FINALIDAD DE DESALENTAR PRÁCTICAS ESPECULATIVAS

2.5.4.C. PROMOVER LA EQUITATIVA DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD







**#03**

# INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

A fin de tender a ciudades más accesibles, justas, democráticas, sostenibles y planificadas es necesario contar con una cartera de instrumentos que, orientados a lineamientos específicos de ordenamiento urbano, permitan articular actores y decisiones para concretar decisiones. Desde esa perspectiva, este capítulo presenta un desarrollo conceptual de instrumentos para la gestión del territorio en ciudades intermedias.

## 3.1. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL

Los instrumentos que conforman esta “Guía para generar suelo en ciudades intermedias” son esencialmente, instrumentos de gestión territorial que tienen como objeto el territorio, en tanto espacio socialmente construido, y su gestión. Desde esa clave, se puede afirmar que son dispositivos al servicio de la ejecución de políticas públicas sobre el territorio y, en lo específico, que se orientan a generar suelo accesible e integrado a la ciudad.

De acuerdo a Garay (2013), los instrumentos de gestión “son el conjunto de útiles a los que se puede echar mano para multiplicar nuestra capacidad de acción, para volverla más precisa, para incrementar la velocidad o mejorar la calidad de nuestras intervenciones”. Su utilización –continúa– “permite economizar esfuerzos y por lo tanto mejorar la eficacia de nuestra actuación”.

Desde otra orientación, Reese (2011) sostiene que los instrumentos “operan en la relación entre el Estado y la sociedad” con el fin de colaborar en la satisfacción de las necesidades de la población y, al mismo tiempo, equilibrar los intereses de los distintos grupos sociales en el territorio.

A partir de sistematizar los aportes de diferentes autores, y como marco conceptual general, conviene tener en cuenta cinco claves de los instrumentos de gestión territorial, que se irán desarrollando en las próximas secciones:

Claves de los instrumentos de gestión territorial:

- No son dispositivos aislados. Se enmarcan en una estrategia mayor.
- Se aplican en un territorio concreto, con un medio físico y un mapa de actores específicos.
- Se combinan y articulan en el espacio y en el tiempo, para potenciarse y maximizar sus efectos.
- Se debe considerar su viabilidad jurídica, institucional, política, social y económica.
- Tienen capacidad de ser controlados, evaluados y reajustados para lograr los efectos deseados.

Siguiendo los criterios propuestos en el Capítulo 2, se desarrollan y proponen tres tipos de instrumentos según su objetivo principal: instrumentos de planificación urbana, instrumentos de participación y, finalmente, de regulación del suelo. Mientras los primeros dos tipos de ins-

trumentos ya tienen cierta trayectoria de implementación en Argentina, la de instrumentos de regulación del suelo es más incipiente. En ese marco, el objetivo de generar una guía como “cartera de instrumentos” es brindar fundamentos conceptuales que sean de utilidad para los sujetos que, en su propio contexto de actuación, diseñen instrumentos de gestión del territorio.

### 3.1.A. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

La planificación urbana, cuyo objetivo es transformar la ciudad, tuvo a lo largo del tiempo diferentes abordajes. Una breve historia del urbanismo del siglo XX en Argentina permite identificar al menos tres momentos.

Si bien había habido experiencias anteriores, el primer momento de planificación urbana se consolidó hacia mediados del siglo XX bajo la lógica del modelo desarrollista sustentado en la industrialización, el cual se apoyó en la planificación científica y en los planes reguladores o directores como sus herramientas técnicas (Reese, 2006). Este momento, llamado de “planificación tradicional”, se caracterizó no tanto por tener resultados concretos, sino por la abundancia de planes, la dedicación a su elaboración y la figura del “plan normativo-escrito” como eje del proceso de planeamiento.

El segundo momento abarcó el último cuarto del siglo XX y se fundó en la liberalización de los mercados, la rentabilidad económica y el desarrollo de las actividades financieras por sobre las productivas, entre otras. Los planes tradicionales fueron fuertemente criticados por su falta de resultados visibles, y la planificación urbana ponderó los “proyectos urbanos” como herramientas operativas capaces de transformar la ciudad. En ese marco, la planificación estratégica, propia de la década del 90, buscó contrarrestar los efectos de la globalización en las ciudades, al mismo tiempo que se propuso maximizar las condiciones de competencia urbana.

En el tercer momento, iniciado a principios de la década de 2000, se reconstituyó el rol del Estado como actor planificador, capaz de mediar entre intereses públicos y privados, y abogar por el bien colectivo.

Dentro del paradigma actual, la planificación urbana puede definirse como un proceso dinámico, evolutivo y permanente, de índole política, técnica y administrativa, que articula objetivos, estrategias, programas, proyectos y normas, para la gestión del territorio, con la finalidad de contribuir al desarrollo humano en un ambiente sostenible y socialmente justo. Es una “función pública indelegable del Estado en cuanto a la organización del uso del territorio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses del particular” (Secretaría de Asuntos Municipales, s/f).

De acuerdo a Carlos Matus (Huertas, 2006), “planificar significa pensar antes que actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces”.

Para pensar el futuro y transformar las ciudades, existe una amplia gama de instrumentos de planificación urbana que se pueden sistematizar según los objetivos principales que persigan y/o la escala de planeamiento a la cual estén dirigidos. Estos se enmarcan en el paradigma actual de planificación urbana, aunque algunas de las herramientas operativas y propositivas que utilicen puedan ser propias de otros enfoques, tal el caso de la zonificación de usos del suelo y densidades, propia de la planificación tradicional, o la elaboración de proyectos urbanos, propios del momento de planificación por proyectos. También cabría mencionar herramientas tales como los análisis FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas), la elaboración de árboles de problemas, o de los más recientes escenarios alternativos, los prospectivos, o los modelos actual y deseado, que se suelen utilizar en diferentes contextos.

De acuerdo a la Guía de Planificación elaborada por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2016), el “plan” es el instrumento de planificación urbana más relevante que reúne un conjunto de objetivos y propuestas que se expresan a través de un modelo determinado dentro de un programa de acción y coordinación, con metas establecidas en el tiempo. Contiene decisiones de carácter general que expresan los lineamientos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

A fin de incidir positivamente en la transformación del territorio, los distintos tipos de planes, en tanto instrumentos de planificación urbana, deben cumplir las siguientes características:

- Sistémicos e integrales

Implica abordar las diferentes dimensiones territoriales (social, económica, ambiental, física, jurídica, institucional, administrativa, etc.) de forma integrada, dando cuenta de las partes, sus relaciones y del conjunto. Desde esa lógica, diferentes instrumentos pueden articularse para lograr los efectos deseados y siempre un nuevo instrumento

debiera considerar como antecedentes los preexistentes.

- Estratégicamente flexibles

Implica diseñar instrumentos lo suficientemente dúctiles para adaptarse a los cambios que se producen en el territorio, pero no tanto como para ser ambiguos y poco operativos. Debe ser posible reorientarlos según nuevos contextos y necesidades que vayan surgiendo, y al mismo tiempo, ser parte de un proceso de planificación continuo que se mejore con el tiempo.

- Prospectivos

Da cuenta de su capacidad de pensar en visiones de corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta diferentes escenarios posibles y planteando un escenario deseado a futuro, que proponga los objetivos hacia los cuales encauzar las acciones del presente, tomando medidas proactivas.

- Participativos

Implica hacer partícipes a los actores públicos y privados directa e indirectamente involucrados en los objetivos y acciones que derivan del instrumento de planeamiento. Para garantizar la participación ciudadana, por ejemplo, existen diferentes abordajes y una amplia gama de instrumentos que se desarrollarán en el próximo apartado.

Clasificados según los objetivos principales que persiguen, los instrumentos de planificación urbana, en tanto “planes”, pueden ser de planificación general (tal el caso de los planes urbanos), de planificación del desarrollo (como los planes de desarrollo local), de ordenamiento del territorio o de definición de los usos del suelo (planes de ordenamiento), de desarrollo específico (plan especial), entre otros. Según las escalas de actuación, tendrán características propias que variarán en su proceso y resultados. Así, pueden ser instrumentos de planeamiento regionales, urbanos, locales, sectoriales, de detalle, etc.; siendo los de escala menor los más operativos, pues se aplican a ámbitos territoriales particulares (Imagen 28).



Imagen 28: Diferentes instrumentos de planificación urbana de acuerdo a objetivos principales y escalas de actuación.



### 3.1.B. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana, noción relacionada con la democracia participativa, ha tomado en los últimos años un rol protagónico en la gestión del territorio y en ese marco, diversos instrumentos se diseñaron con el objeto de incluir la amplia gama de actores que participan de los procesos de construcción del territorio.

Cabría considerar que de acuerdo a las ciencias políticas, el concepto de “actor” designa tanto a un individuo, como a varios individuos, a una persona jurídica o incluso a un grupo social, que se presenta y actúa con homogeneidad interna respecto de los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne, 2008). Desde ese punto de vista, un funcionario municipal, un organismo del Estado, un grupo de vecinos, una ONG o una cámara de empresarios pueden constituir actores diferentes.

Desde esa perspectiva, si el territorio es el espacio socialmente construido, el involucramiento de los diferentes actores en los procesos de toma de decisiones para la ejecución de políticas públicas, a través de un conjunto variado de mecanismos, resulta clave en su proceso de construcción y transformación pues, correctamente instrumentada, la participación ciudadana fomenta la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas, además de promover la transparencia en la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia.

Como punto de partida para la instrumentación de la participación, los especialistas coinciden en señalar que se deben fortalecer los espacios de diálogo y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. En la actualidad, la multiplicidad de opciones que la tecnología en comunicaciones pone a disposición de la gestión pública (e-mail, páginas web, encuestas y consultas online, encuestas telefónicas, redes sociales, etc.), que se suman a los más tradicionales foros participativos, talleres, concursos y focusgroups, facilita la participación ciudadana. Pero no se trata sólo de maximizar los medios a través de los cuales se establece la comunicación entre el gobierno y los actores, sino también de definir estratégicamente los abordajes pertinentes a cada tipo de participación que se desee promover.

En ese marco, y a partir de considerar los criterios de gestión democrática de la ciudad propuestos en el Capítulo 2, los objetivos específicos a los cuales responderá la puesta en marcha de diferentes tipos de instrumentos de participación ciudadana dentro de esta Guía para Generar Suelo Urbano son informar, relevar, proponer, consensuar y monitorear. Cabría considerar que, a pesar de que son diseñados con un objeto particular, los instrumentos de participación tienden a objetivos de límites difusos. Por ejemplo, es habitual que cuando se ponen en marcha mecanismos de diagnóstico, también se están jugando alternativas de propuestas.

#### 1. Informar

Se trata informar a la ciudadanía respecto de los procesos de planificación, diseño e implementación de políticas públicas, así como también de todas las instancias participativas de dichos procesos. A pesar de que pueda resultar un objetivo en el cual la participación ciudadana es pasiva, el acceso a la información es un punto clave para otros objetivos de participación más activos, como relevar, proponer, consensuar y monitorear.

Algunos ejemplos son la realización de reuniones informativas con determinados grupos de actores o abiertas al público en general; visitas a obras; o la instalación de gazebos informativos en la vía pública y la difusión de información por medio de afiches, folletería, páginas web y redes sociales.

#### 2. Relevar

El relevamiento de información que puede realizar el Estado a partir de la ciudadanía, del conocimiento popular y más próximo al territorio, es un valioso recurso para la definición y diseño de políticas públicas. Los objetivos principales son identificar y caracterizar problemáticas variadas que afectan a diferentes grupos de actores.

Algunos ejemplos son la realización de encuestas de opinión y de ideas; la puesta en marcha de distintos medios de comunicación para la recepción de reclamos; o la realización de talleres y foros de diagnóstico.

#### 3. Proponer

Las propuestas que resultan de instancias participativas sean o no vinculantes, contribuyen a mejorar el diseño de políticas públicas.

Algunos ejemplos son la puesta en marcha de presupuestos participativos, la realización de reuniones de ideas y propuestas con vecinos; de concursos de proyectos, de anteproyectos o de ideas, que convocan a profesionales; la realización de talleres y foros propositivos (de ideas fuerza, lineamientos, proyectos, etc.); o la habilitación de diferentes medios de comunicación para la recepción de propuestas.

#### 4. Consensuar

Se trata de legitimar decisiones gubernamentales que pueden o no ser producto de un proceso participativo previo. Habitualmente, la generación de consensos se realiza en ámbitos muy acotados y controlados por la gestión pública, particularmente cuando se trata de consensuar políticas y estrategias sensibles a la opinión ciudadana. Un ejemplo a partir del cual quedan formalizados compromisos y acuerdos es el instrumento del pacto urbano.

#### 5. Monitorear

Las instancias de evaluación y monitoreo de la gestión pública, tradicionalmente relegadas de la práctica gubernamental, son un valioso recurso para medir la ejecución de políticas, la sensibilidad ciudadana a decisiones tomadas –en un proceso participativo o no– y como una instancia necesaria para redefinir estrategias de actuación.

Algunos ejemplos son los focusgroups, la realización de audiencias públicas, las encuestas de opinión y los talleres de evaluación.

### 3.1.C. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL SUELO

Tal como se discutió en el Capítulo 2, el mercado del suelo no se comporta como los mercados de otras mercancías, donde la naturaleza de la demanda y la oferta los vuelve a ambos competitivos, y por lo tanto la competencia entre productores incide en el aumento de la calidad del producto y la reducción de los precios. Las características particulares del suelo, cuya localización es irreproducible, su oferta inelástica (estructuralmente escasa) y su duración de muy largo plazo, contribuyen a que la liberación del mercado del suelo, es decir su no-regulación, tienda a reducir su calidad y aumentar su precio. Menor calidad y mayor precio son condiciones determinantes en las posibilidades de acceso de la población al suelo y a la vivienda.

El desafío consiste, entonces, en regular el mercado del suelo para aumentar su calidad y reducir su precio. Dicho de otro modo, si el mercado es el medio a través del cual los intereses particulares se maximizan, pero el resultado es una distribución muy desigual del recurso, entonces el mercado debe regularse (Morales, 2007).

El primer paso para una política activa y sostenible de gestión del suelo consiste en consagrar en la legislación el interés colectivo por el suelo como superior al interés privado. El reconocimiento jurídico y la promoción de la función social de la propiedad, como ya se abordó, es clave para alcanzar un uso efectivo y responsable del suelo, armonizando la propiedad privada con el interés social, que limite la especulación inmobiliaria y haga del suelo un producto más accesible a la población de menores recursos. También que contribuya a ciudades integradas, compactas y ambientalmente sostenibles.

Al respecto cabría destacar que en las ciudades de los países más regulados, resulta notorio que prevalece el interés colectivo por sobre el particular, en tanto el suelo está plenamente urbanizado. En las ciudades de países desregulados, en cambio, ocurre lo contrario: la mayor parte del suelo de las ciudades no está urbanizado (Morales, 2007), pues es objeto de retención y especulación (Imagen 29).



Imagen 29: Típica situación en ciudades latinoamericanas que ilustra la retención de suelo para especulación inmobiliaria.

En resumen, la gestión del suelo tiene como objetivo movilizar la renta para que la ciudad sea accesible, social y físicamente integrada, que su desarrollo distribuya equitativamente los costos y beneficios del proceso de construcción de la ciudad, que defienda los derechos colectivos, sea socialmente justo y ambientalmente sostenible.

El tema de la distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso de construcción de la ciudad merece una consideración especial pues es la base conceptual de la función social de la propiedad. La ciudad resulta de un proceso social de construcción colectiva en el cual los diferentes actores asumen diferentes cargas y toman diferentes beneficios. Su distribución es, per se, inequitativa. Si tomamos como ejemplo una familia de escasos recursos que vive en un asentamiento informal en un área céntrica, próxima a fuentes de empleo, tiene en la ciudad una ubicación privilegiada. Toma el beneficio de la centralidad, pero debe asumir la carga de vivir en la informalidad, sin poseer un domicilio legal que le facilite la obtención de un empleo formal, en situación de hacinamiento, en malas condiciones socio-habitacionales, en un barrio sin servicios. Incluso quienes son propietarios formales de la ciudad, tampoco tienen una distribución equitativa de cargas y beneficios, lo cual se expresa en diferentes rentas que extraen del suelo por localizaciones diferenciales. En otro ejemplo, la obra pública, como el asfalto de una calle, la extensión de una red cloacal, genera beneficios que no se distribuyen equitativamente entre toda la población, sino que beneficia a unos más que a otros, y eso genera rentas diferenciales también, a partir de cargas asumidas por el Estado que, en un mercado de suelo desregulado, implica el pago a partir de la contribución colectiva. De modo tal que incidir en la regulación del mercado del suelo debería tender a hacer más equitativa la distribución de cargas y beneficios del proceso de construcción de la ciudad.

Siguiendo a Morales (2007), existen dos grandes tipos de políticas que intervienen directamente en el mercado del suelo. Por un lado, están las que inciden en la demanda, habitualmente, aumentando los precios del suelo, tal los créditos para adquisición de vivienda o el mejoramiento de las condiciones del suelo por obra pública. Por otro lado, encontramos las políticas que inciden en la oferta, que, dependiendo de sus características, pueden disminuir la calidad sin que necesariamente conlleve la disminución del precio del suelo (es el caso de las políticas de regularización dominial, la reducción de los estándares de urbanización o la desgravación fiscal); o pueden aumentar la calidad e incluso reducir el precio.

En este último escenario se encuentran cuatro tipos de instrumentos de gestión del suelo: los de gestión de tierra pública, los de establecimiento de obligaciones a propietarios de la tierra como compensación por ciertos “beneficios” que obtienen de la ciudad, los de venta de derechos de construcción o desarrollo, y los de establecimiento de cargas fiscales.

El primer tipo se centra en la propiedad pública del suelo, la cual es de gran utilidad para asegurar la oferta de suelo de usos que, liberados al mercado, no encontrarían ubicación adecuada en la ciudad. Aunque, por el contrario, pueden ser dedicadas a usos muy redituables de modo de asegurar recursos para el financiamiento de obras públicas o para acomodar usos del suelo en otras áreas. La gestión de tierras públicas también puede incluir, mediante convenios con inversionistas privados, el desarrollo de proyectos urbanísticos que se consideren necesarios para la ciudad, incluso con un perfil social, pues las empresas obtendrían ganancias de la actividad de construcción y no de la renta del suelo lo cual es lo que tiende al alza de precios. En ese marco, los bancos de tierra pública suelen ser un instrumento eficaz si son utilizados estratégicamente, por ejemplo, liberando tierra al mercado de forma dosificada para controlar su precio. La clave, en todos los casos, radica en que la tierra pública no debe ser adquirida a precio de mercado, sino que debe ser producto de la expropiación pública y/o el aprovechamiento de tierras públicas cuya situación debe ser saneada. En ese contexto, la actualización de los catastros se presenta como una tarea imprescindible para propender a la gestión de tierras públicas.

El segundo tipo implica establecer obligaciones a los propietarios para que asuman cargas del proceso de urbanización en compensación por una localización y/o uso privilegiado. Las obligaciones pueden traducirse en contribuciones económicas, en obras específicas, infraestructuras de desarrollo, o cesión de una porción de tierras. Existe una amplia variedad de instrumentos que se pueden utilizar con el fin de compensar situaciones de inequidad. En la ciudad de Rosario, por ejemplo, quienes obtengan beneficios en los bienes de su propiedad, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, como pavimentación, obras de gas o remodelación de paseos comerciales, deben pagar tributos de contribución por mejoras (Imagen 30).





Imagen 30: Centro Comercial a Cielo Abierto, Rosario.

El tercer tipo refiere a la venta de derechos de construcción, la cual se aplica cuando existe un excedente de capacidad constructiva que puede ser puesta en el mercado, mediante la intermediación del Estado. Habitualmente se utiliza para proteger zonas históricas y ecológicas. De ese modo la renta urbana que se puede obtener de un terreno es mantenida por el gobierno, que es quien crea las ventajas que posibilitan o no construir sobre un terreno, y a la vez define las densidades. El Estado luego es quien vende de forma regulada –a fin de controlar los precios– esos excedentes de capacidad constructiva en un mercado libre, dependiendo de la escasez y de la irreproductibilidad del suelo, lo cual le permite devolver la renta a la ciudad en obra pública.

En relación al cuarto tipo, el establecimiento de cargas fiscales busca por un lado reducir las ganancias de los propietarios y en particular de los especuladores, y por el otro, aumentar la recaudación del Estado para que éste pueda devolverlo a la ciudad en más y mejores servicios e infraestructuras. Esto es posible debido a que, a diferencia de otras mercancías que se comercializan que, cuando son objeto de un impuesto elevado, aumentan su precio; el suelo urbano disminuye su precio relativo ante una mayor carga fiscal. Esto se debe a que cuando un propietario tiene la capacidad de exigir la totalidad de la capacidad de pago del comprador, éste ya no cuenta con excedente para cubrir el valor del impuesto y por lo tanto lo debe absorber el propietario, disminuyendo su propia ganancia. Lo que se paga en impuesto le vuelve al comprador en beneficios del proceso de construcción de la ciudad.

## 3.2. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS SOBRE EL USO DE INSTRUMENTOS

El uso de una “cartera de instrumentos”, como la que se propone en esta guía para generar suelo urbano en ciudades intermedias, requiere de algunas consideraciones prácticas, no siempre tenidas en cuenta al momento de implementarlos. Son tres las principales consideraciones: una, la pertinencia de su diseño “a medida”; dos, la necesidad de articular diferentes instrumentos; y tres, la conveniencia de aplicarlos con diferentes temporalidades.

Respecto del primero punto, si bien los instrumentos presentados se orientan a objetivos generales y específicos, su diseño debe ser realizado a medida de cada situación concreta, en



cierto modo, de cada territorio considerando sus particularidades físicas y arreglos sociales.

Es cierto que son dispositivos con cierto grado de estandarización, utilizables en distintos contextos con objetivos específicos como parte de una actuación o estrategia (Basualdo, 2017), pero más que “modelos para armar y usar”, su efecto sólo será potenciado si se ajusta a cada realidad concreta, por ejemplo, en relación a actores particulares y sus particulares intereses. En parte debido a ello, adquieren diferentes nombres, aunque estén orientados a los mismos objetivos generales. Tal es el caso de los instrumentos que se utilizan para financiar infraestructuras que construirá el gobierno y que benefician a los propietarios porque valorizan sus inmuebles. Se pueden llamar: “contribución por mejoras”, “cuotas por desarrollo”, “contribución por valorización” o “contribución especial”, entre otras alternativas. La cuestión de los nombres diferentes que reciben instrumentos similares también se debe a tradiciones profesionales de cada país o región, traducciones diferentes y tendencias particulares.

En cuanto al segundo ítem, un aspecto de los instrumentos a tener en cuenta es que éstos no actúan solos, sino que siempre están insertos en una estrategia más general y, con frecuencia, para lograr sus objetivos, deben estar acompañados de otros instrumentos o dispositivos que los potencien. Algunos especialistas hablan de la necesidad de aplicar “blends” de instrumentos que, actuando de forma coordinada, permitan obtener los máximos beneficios de su aplicación, orientados a sus objetivos específicos. Por ejemplo, algunos instrumentos disminuyen el precio del suelo, o lo redistribuyen en la ciudad, pero actuando por sí solos, no necesariamente aumentan su calidad. Tal es el caso de un impuesto creciente a los terrenos baldíos que no se acompañe de estándares para la utilización del predio. Lo único que provocará el impuesto es que el propietario acabe ofreciendo una mercancía inmobiliaria de mala calidad para obtener una renta mayor (Morales, 2007).

De modo tal que, para lograr los efectos deseados, los instrumentos deben estar articulados, sea porque se deben aplicar en simultáneo, o, por el contrario, no deben combinarse, sino utilizarse con diferentes temporalidades.

Al respecto, y en relación al tercer punto, cada instrumento debe tener un tiempo de aplicación específico, dentro de una secuencia más larga que incluye las temporalidades de otros instrumentos. Por ejemplo, primero debería organizarse una oferta masiva de suelo barato bien ubicado, servido, seguro y oportuno, mediante la movilización de suelo público o la asociación organizada de propietarios, antes que regularizar títulos en asentamientos informales, de lo contrario sólo se reforzará el círculo vicioso de la informalidad.

Al respecto, Basualdo (2017) argumenta que “frecuentemente vemos instrumentos que se mantienen en tiempo y se banalizan quedando solo como formalidades vacías sin efectos reales, o peor aún, siendo cooptados por determinados grupos en beneficio propio. Por ese motivo, continúa, resulta necesario definir cuándo desmontarlo para dar paso a otro instrumento.

Desde una mirada integradora, Basualdo (2017) propone la realización de un breve check-list para evaluar la aplicación de instrumentos en determinado territorio y en un momento particular. El mismo consiste en realizarse cuatro preguntas básicas:

1. ¿Para qué?

Esta pregunta intenta establecer claramente el objetivo del instrumento y debería de poder dar cuenta de cómo se inserta en estrategias territoriales más generales (por ejemplo, si es un plan de sector, si forma parte de un plan más general).

2. ¿Quiénes quieren qué?

Esta pregunta se orienta a identificar los actores involucrados y reconocer sus lógicas iniciales, que pueda retratar a los diferentes actores y su posición en el “juego social”, siguiendo la argumentación de Matus (Huertas, 2006), sus objetivos y recursos. Conocer el mapa de actores afectados por el instrumento permite diseñar una estrategia adecuada para su implementación.

3. ¿Es viable?

La pregunta sobre la viabilidad se refiere tanto al marco jurídico institucional, como al social, al político y al económico. Un instrumento cuya viabilidad no está mínimamente garantizada, es decir que cumple con requisitos mínimos de legalidad e instrumentación política, tiene muchas posibilidades de fracasar por no cumplir con sus objetivos concretos o, peor aún, de obtener efectos contrarios a los deseados.

4. ¿Cómo y cuándo?

Pero no se trata sobre su viabilidad para ponerlo en marcha e instrumentarlo, sino también de la capacidad del aparato burocrático estatal para aplicarlo con continuidad, controlarlo y reajustarlo. Como ya se abordó, la combinación de instrumentos y la temporalidad de su aplicación, son variables fundamentales para garantizar su éxito.

En cierto modo la pregunta “¿Cómo funciona?” define esas variables y todos detalles que hacen a su instrumentación.

### 3.3. CARTERA DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA CIUDADES INTERMEDIAS

A partir de esas consideraciones, es posible establecer una cartera de instrumentos de gestión territorial para las diferentes categorías de ciudades intermedias, teniendo en cuenta los lineamientos de ordenamiento territorial abordados en el Capítulo 1. Algunos instrumentos tienen cierta especificidad asociada con la categoría de ciudades en las cuales es más pertinente su implementación, de acuerdo a sus problemáticas y desafíos, mientras otros instrumentos que, por su nivel de detalle o por el contrario, su grado de generalidad, son aplicables a dos o más categorías de ciudades intermedias (Tabla 8).

		CATEGORÍA DE CIUDAD INTERMEDIA		
		5/15 MIL HABITANTES	30/100 MIL HABITANTES	150/300 MIL HABITANTES
Instrumentos de Planificación	Plan Urbano-Territorial	✓	✓	-
	Plan Urbano	-	-	✓
	Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial	✓	-	-
	Plan de Ordenamiento Urbano	-	-	✓
	Plan de Ordenamiento Territorial	-	✓	-
	Plan de Desarrollo Local	-	✓	-
	Plan de Obras Públicas	✓	✓	-
	Plan Urbano de Detalle	✓	✓	-
	Plan Sectorial	✓	✓	-
	Plan Especial	-	✓	✓
	Creación de ZEDP	✓	-	-
	Creación de ZEIS	-	✓	✓
Instrumentos de Participación	Consulta Urbana	✓	✓	✓
	Foro o Taller Participativo	✓	✓	✓
	Pacto Urbano	✓	✓	✓
	Audiencia Pública	✓	✓	✓
	Grupos de Trabajo Multiactoral	-	✓	✓
	Consejo de Desarrollo Urbano	-	✓	✓
	Presupuesto Participativo	-	-	✓
Instrumentos de Regulación del Suelo	Impuesto Progresivo a la Tierra Vacante o Sub-utilizada	✓	✓	✓
	Banco de Tierras	✓	✓	✓
	Banco de Materiales o Herramientas	-	✓	✓
	Microcréditos para la construcción	-	✓	✓
	Urbanizador Social	-	✓	✓
	Reajuste de Tierras	✓	✓	✓
	Contribución por Mejoras	-	✓	✓
	Suelo Creado y Transferencia de Potencial Constructivo	-	-	✓
	Consortio Urbanístico	✓	✓	✓
	Fondo de Desarrollo Urbano	✓	✓	✓

Tabla 8: Instrumentos propuestos según objetivo principal y según categoría de ciudad intermedia.

#### 3.3.A. CIUDADES INTERMEDIAS DE 5/15 MIL HABITANTES

Las ciudades de 5 mil a 15 mil habitantes tienen como mayor desafío un crecimiento poco o nada regulado o planificado que genera conflictos en las áreas de interfase urbano-rural. Los instrumentos de planificación urbana, participación y regulación del suelo que se implementen deberán orientarse a promover una expansión urbana orientada de acuerdo a estrategias regionales, y regulada, de acuerdo a las demandas reales de suelo, completar trama urbana existente, completar las redes de infraestructuras y servicios al área ocupada, y ordenar los usos del suelo, en particular en las periferias, tendiendo a una inserción equilibrada en los contextos rurales y/o naturales.

En ese marco, se propone:

### 3.3.A.I. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

- Plan Urbano-Territorial (también llamado Plan de Desarrollo Urbano-Territorial).

El “Plan Urbano-Territorial” es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales, programas y proyectos. Tiene por finalidad principal promover el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y su entorno territorial. Constituye el instrumento marco al cual se ajustan las políticas, las normativas y las acciones urbanísticas (Reese, 2011).

Como tal, deberá identificar, caracterizar y analizar los problemas de expansión urbana e interacción de la ciudad con su entorno, dimensionar los requerimientos de suelo actuales intentando construir escenarios prospectivos a futuro, y diagnosticar el estado de las redes de infraestructuras y servicios del área ocupada.

- Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial

Los planes “de ordenamiento”, propios de la tradición española en planeamiento urbano, habitualmente tienen un perfil más normativo que los planes de desarrollo urbano y urbano-territoriales pues intentan definir con precisión las diferentes áreas de la ciudad –en particular las de expansión-, los usos del suelo y las densidades de ocupación, de acuerdo a directrices o lineamientos definidos por el mismo instrumento. Como los planes de desarrollo urbano más generales, son instrumentos clave para organizar la ciudad, orientar las inversiones públicas, y regular las inversiones privadas. Su alcance urbano-territorial, como ya se argumentó, es pertinente para esta categoría de ciudades intermedias donde el ordenamiento de los usos del suelo en las periferias resulta un lineamiento principal.

- Plan de Obras o Programa de Obras Públicas

Con un perfil más operativo, los planes o programas de obras públicas permiten vincular la planificación con la implementación de las acciones acordadas por los planes de desarrollo urbano o de ordenamiento más generales. Su objetivo será definir las obras nuevas, de completamiento o de mejora de las infraestructuras de servicios y equipamientos, a corto, mediano y largo plazo, su localización precisa en el territorio y sus niveles de cobertura.

Las ciudades intermedias de esta categoría requieren de obras que, primero, completen las redes de infraestructuras y servicios del área urbana; y segundo, permitan una expansión urbana ordenada. Para ello se deberá considerar la extensión y/o mejoramiento de las redes de agua y saneamiento, el sistema de red pluvial, las redes de energía eléctrica, la infraestructura de movilidad y transporte, así como los sistemas de espacios públicos y verdes.

Es conveniente que el plan de obras se elabore conjuntamente con un plan de inversiones que considere el costo financiero de cada una de las obras, fuentes de financiamiento y mecanismos de recaudación, en el caso en que sea necesario.

- Plan Urbano de Detalle

El “Plan Urbano de Detalle” (así como el Plan Sectorial y el Plan Especial) es un instrumento operativo de planificación que desarrolla y complementa las definiciones de los instrumentos de planificación más generales, como los planes urbanos, los planes urbano-territoriales y los de ordenamiento. En tal sentido, determina diferentes niveles de planeamiento según objetivos concretos y tiene la función de ajustar las determinaciones de los planes más generales a sectores de escala más reducida, con problemáticas y oportunidades precisas.

A partir del “Plan Urbano de Detalle” es posible completar el ordenamiento de un determinado ámbito en sus aspectos urbanísticos más precisos: amanzanado, parcelario, nivelaciones, edificabilidad, densidades, retiros, afectaciones, usos, etc.

En esta categoría de ciudades intermedias, el instrumento resulta de utilidad para planificar el completamiento de la trama urbana existente y planificar las expansiones urbanas reguladas.

- Plan Sectorial

El “Plan Sectorial”, también un tipo de instrumento de planificación operativo, desarrolla un tema o aspecto específico, que puede estar referido al tránsito, a cuestiones de movilidad, saneamiento, etc. Como los otros instrumentos operativos, se ajustan a

los planes más generales.

En ciudades intermedias de esta categoría, los planes sectoriales resultan de utilidad al complementarse con Planes o Programas de Obras Públicas, para el completamiento y extensión de las infraestructuras y servicios de la ciudad.

- Creación de Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario (ZEDP)

Se trata de la delimitación de zonas que, estando vacantes o subutilizadas, pueden ser objeto de parcelamiento y/o destinadas a algún tipo de ocupación definida en los planes urbanos y/o de ordenamiento más generales.

En ciudades intermedias de esta categoría, la creación de ZEDP permitirá completar la trama urbana existente, de forma regulada y articulada con otros instrumentos de regulación del suelo que inhiban la especulación inmobiliaria y permitan colocar en el mercado suelo accesible.

### 3.3.A.II. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

Para esta categoría de ciudades intermedias, resulta pertinente implementar algunos instrumentos de participación acordes a la escala de ciudad (en relación a la cantidad de habitantes) para desarrollar diagnósticos y propuestas, generar consensos y diseñar políticas públicas.

- Consulta Urbana

Se trata de un evento participativo para reunir actores cuyos objetivos pueden ser: a. Identificar, examinar y profundizar sobre temas de interés que afecten al desarrollo de la ciudad y del territorio; b. Reunir a actores clave para producir acuerdos; c. Movilizar apoyo y consenso social y político sobre determinados temas.

- Foro o Taller Participativo

Se trata de la puesta en marcha de un espacio de trabajo colectivo y cooperativo en el cual se elaboran productos específicos, como un diagnóstico o una propuesta concreta. Pueden ser temáticos o generales, de convocatoria abierta o destinada a ciertos grupos de actores.

- Pacto Urbano

Se trata de un instrumento que se utiliza para formalizar un compromiso de actuación que relaciona una visión y objetivos compartidos con un conjunto de acciones acordadas por los actores, incluidas actividades específicas para la continuación de los procesos.

- Audiencia Pública

Una Audiencia Pública es una instancia participativa en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en la cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular en un asunto expresen su opinión respecto de él. El objetivo es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados. Habitualmente este tipo de instancias son de carácter consultivo y no vinculante.

### 3.3.A.III. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL SUELO

- Impuesto progresivo a la tierra vacante o subutilizada (también llamado “Gravámenes a inmuebles en desuso”).

Consiste en la utilización de un impuesto para cohibir el uso especulativo del suelo urbano que se aplica sobre los terrenos o inmuebles desocupados o subutilizados localizados en áreas de urbanización y ocupación prioritaria.

A partir de la aplicación de dicho impuesto, que puede ser progresiva en el tiempo, con aumentos porcentuales sucesivos, se promueve el completamiento de la trama urbana existente, pues aumentando los impuestos se intenta transmitir al propietario una señal económica de que su bien inmueble le resultará más costoso si lo mantiene en desuso o sub-uso que si lo utiliza o vende.

- Banco de Tierras

La constitución de un Banco de Tierras supone poner en valor el conjunto de activos físicos del gobierno local para disponer de suelo para la concreción de intervenciones priorizadas en los instrumentos de planificación. De esta manera, el Municipio cuenta



con recursos genuinos para satisfacer las demandas que surjan del propio crecimiento y desarrollo de la ciudad.

Permite, por un lado, que los Gobiernos Locales participen de las rentas urbanas que se generan a raíz de las intervenciones urbanísticas y constituir reservas físicas de suelo para el desarrollo urbano; y por otro, contar con un stock de parcelas permanente a fin de frenar la especulación inmobiliaria frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales.

En ciudades de estas características, los Bancos de Tierra pública son clave para colocar en el mercado tierras urbanizables de forma regulada.

- Reajuste de Tierras o de Parcelas

Se trata de un instrumento que permite definir una planificación específica e integral sobre dos o más predios de dominio privado, presentando al municipio como promotor del desarrollo urbano estableciendo y regulando nuevos usos y formas de ocupación compatibles con las características del sector afectado al reajuste. Con lo cual permite que el Municipio planifique los espacios urbanos según sus prioridades de crecimiento, que se busque calidad urbanística y ambiental de las nuevas áreas de expansión, y que el Gobierno Local tenga un rol activo respecto de nuevos loteos.

A través de la figura del fideicomiso, se participa a todos los propietarios de la tierra en el proyecto final y el valor del suelo puede ser regulado.

- Consorcio Urbanístico (también llamado “Convenio Urbanístico”, “Operación Consorciada”, “Urbanización Consorciada” o “Consorcio Inmobiliario”).

Se trata de acuerdos celebrados entre un Municipio y otras organizaciones gubernamentales o particulares con el fin de concretar estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones. En ellos se especifica con precisión los objetivos de convenio o acuerdo, las metas a alcanzar dentro de los plazos estipulados, las prestaciones y contraprestaciones a las que se obligan las partes, formas de control y monitoreo. En ciudades intermedias de esta categoría resulta un instrumento útil para desarrollar ciertas áreas de la ciudad consideradas prioritarias y cuyos objetivos de desarrollo están definidos por los instrumentos de planificación.

- Fondo de Desarrollo Urbano

Es una cuenta de capital específica que sirve para financiar inversiones en bienes públicos con fines de desarrollo urbano local. Se alimenta de los aportes que resultan de los recursos generados a través de la implementación de otros instrumentos, como los Convenios Urbanísticos, los impuestos progresivos a la tierra vacante o subutilizada, los Reajustes de Tierras, etc.

Los Fondos deben ser utilizados solamente para inversión en el desarrollo urbano de la Localidad. Por lo general, se destinan a obras de infraestructura, equipamiento, espacio público y espacios verdes. No se pueden destinar a otros gastos municipales.

En resumen, la implementación de los instrumentos de regulación del suelo propuestos permitirá atender a los lineamientos específicos de ordenamiento territorial para esta categoría de ciudades (Tabla 9).

LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA CIUDADES INTERMEDIAS DE 5/15 MIL HABITANTES	IMPUESTO PROGRESIVO A LA TIERRA VACANTE O SUBUTILIZADA	BANCO DE TIERRAS MUNICIPALES	REAJUSTE DE TIERRAS O PARCELAS	CONSORCIO URBANÍSTICO	FONDO DE DESARROLLO URBANO
a. Expansión urbana orientada de acuerdo a estrategias regionales, y regulada, de acuerdo a las demandas reales de suelo.		✓	✓		✓
b. Completamiento de la trama urbana existente.	✓		✓		✓
c. Completamiento de las redes de infraestructuras y servicios al área ocupada.				✓	✓
d. Ordenamiento de los usos del suelo, en particular en las periferias, tendiendo a una inserción equilibrada en los contextos rurales y/o naturales.		✓		✓	

Tabla 9: Relación entre lineamientos específicos de ordenamiento territorial e instrumentos de regulación del suelo en ciudades intermedias de 5/15 mil habitantes.

### 3.3.B. CIUDADES INTERMEDIAS DE 30/100 MIL HABITANTES

Las ciudades de 30 a 100 mil habitantes suelen presentar un crecimiento disperso y, al mismo tiempo, un tejido trunco con necesidad de ser completado. Además, poseen diferentes

niveles de segregación socio-territorial que se expresa en barrios carenciados o asentamientos informales, y sectores de alta renta. Los instrumentos de planificación urbana, participación y regulación del suelo que se implementen deberán orientarse a completar el tejido urbano y los loteos existentes; reducir el déficit habitacional, extender las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión, ordenar los usos del suelo, promoviendo su diversidad, y mejorar las condiciones urbano-ambientales en asentamientos y barrios precarios.

En ese marco se propone:

### 3.3.B.I. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

- **Plan Urbano-Territorial (también llamado Plan de Desarrollo Urbano-Territorial).**  
 Como ya abordó para las ciudades intermedias de 5 a 15 mil habitantes, el “Plan de Desarrollo Urbano-Territorial” constituye un instrumento marco al cual se ajustan las políticas, las normativas y las acciones urbanísticas de la ciudad y su entorno territorial. Como tal, deberá identificar, caracterizar, analizar y proponer soluciones para los problemas relacionados con el uso y ocupación del suelo (en particular del crecimiento urbano disperso), las condiciones de integración y desarticulación de diferentes áreas, las zonas de hábitat precario, la movilidad, la presencia de barreras urbanas, etc.
- **Plan de Ordenamiento Territorial**  
 Como ya se abordó en la categoría anterior de ciudades intermedias, los “planes de ordenamiento” aportan una mirada ordenadora del territorio, al definir áreas, usos y densidades. En esta categoría de ciudades intermedias, la relevancia de su implementación radica en su posibilidad de ordenar los usos del suelo y promover su diversidad.
- **Plan de Desarrollo Local (otras denominaciones posibles: Plan de Desarrollo Estratégico, Plan Estratégico de Desarrollo Local).**  
 Los llamados “planes estratégicos” o de “desarrollo local”, son planes que promueven procesos de desarrollo integral y endógeno que mejoren la calidad de vida de los habitantes de una ciudad, tanto en lo material como lo social, lo cultural y lo político. Constituyen instrumentos clave en ciudades intermedias de esta categoría debido a que tienen la capacidad de reconstituir el tejido social y la base económica del territorio, reactivando estructuras productivas paralizadas u obsoletizadas, y estimulando nuevas iniciativas económicas.
- **Plan de Obras o Programa de Obras Públicas**  
 Como ya se abordó, es un instrumento clave para planificar las obras públicas, en particular las de extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión, y las que permitirán completar el tejido urbano y los loteos existentes. Asimismo, una planificación pormenorizada de obras de infraestructura y equipamiento comunitario permitirá mejorar las condiciones urbano-ambientales en asentamientos y barrios precarios.
- **Plan Urbano de Detalle**  
 Para esta categoría de ciudades, se puede implementar un Plan Urbano de Detalle para la urbanización de asentamientos informales.
- **Plan Sectorial**  
 En ciudades de estas características, los planes sectoriales de saneamiento de recursos naturales como ríos, costas, arroyos, sierras, etc. Pueden resultar pertinentes para mejorar las condiciones urbano-ambientales en asentamientos y barrios precarios.
- **Plan Especial**  
 Otro tipo de instrumento de planificación operativo es el “Plan Especial”, que refiere a un estudio especial del territorio y tiene como finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala reducida. Se puede orientar a objetivos de renovación, regeneración, protección, reestructuración y consolidación de sectores, o al desarrollo integral de una zona o sector previamente delimitado. Como los planes sectoriales y el plan urbano de detalle, resulta pertinente para mejorar las condiciones urbano-ambientales de asentamientos informales y barrios precarios de esta categoría de ciudades intermedias.
- **Creación de Zonas Especiales de Interés Social (conocidas también por sus siglas: ZEIS)**  
 Las “Zonas Especiales de Interés Social” son delimitaciones de zonas donde existen ocupaciones ilegales, que se priorizan como objeto de estudio, intervención y reglamen-

tación específicas. En ellas se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, la oferta de suelo accesible, reconociendo los procesos de producción social del hábitat y la permanencia de la población residente. De acuerdo con Reese (2011), las ZEIS aseguran tratamiento legal y urbanístico específico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones de vida y respetando las tipicidades locales.

En las ciudades intermedias de esta categoría, en cuyas periferias se reproducen barrios precarios y asentamientos informales, la creación de ZEIS y sus programas de actuación son de utilidad para revertir las situaciones de hábitat precario.

### 3.3.B.II. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

En esta categoría de ciudades intermedias es posible implementar los instrumentos de participación ya abordados para la categoría de ciudades anterior y, además, se pueden desarrollar Grupos de Trabajo Multiactoral, Consejos de Desarrollo Urbano y Focus Groups.

- Grupo de Trabajo Multiactoral (también conocidos como “Grupos de Tareas” o “Coaliciones”).

Es un mecanismo institucional que cumple la función de continuar la implementación de los acuerdos una vez concluida una etapa de participación y concertación urbana. Sus objetivos son elaborar, consolidar y desarrollar los consensos alcanzados en una consulta urbana; y asegurar vínculos intersectoriales y de coordinación en la toma de decisiones.

Son adecuados para esta categoría de ciudades intermedias en tanto permiten, por la escala de ciudad y la complejidad de algunas de sus problemáticas, avanzar en acuerdos y acciones.

- Consejo de Desarrollo Urbano

El “Consejo de Desarrollo Urbano” es un órgano de participación sectorial que tiene el objeto de canalizar los aportes de técnicos de los sectores representativos de la ciudad como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal. El Consejo suele estar conformado por funcionarios públicos, representantes de organizaciones sociales y profesionales de la ciudad.

### 3.3.B.III. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL SUELO

- Impuesto progresivo a la tierra vacante o subutilizada (también llamado “Gravámenes a inmuebles en desuso”).

En esta categoría de ciudades intermedias, el instrumento resultará eficaz para completar el tejido urbano y los loteos existentes, contribuyendo además a inhibir la retención de suelo, lo cual incrementa los precios de la tierra con efectos sobre el acceso justo al hábitat.

- Banco de Tierras

Como ya se abordó, el Banco de Tierras e inmuebles públicos, es una reserva de suelo del Gobierno Local con múltiples fines que puede ser utilizado, en ciudades de esta categoría, para generar suelo urbano y servido para los sectores populares.

- Banco de Materiales o de Herramientas

Reconociendo el valor de la producción social del hábitat y la autoconstrucción, su objetivo es el de contribuir en la solución del problema de la edificación y mejoramiento de la vivienda básica, financiándola a través del abastecimiento de materiales y/o herramientas necesarias para la construcción. Se realiza a través de préstamos dirigidos a los sectores más necesitados de vivienda. Habitualmente se articula con instrumentos de regularización dominial.

Este tipo de instrumentos, así como el de microcréditos para la construcción, cumplen un rol notable en mejorar las condiciones habitacionales de asentamientos y barrios precarios en esta categoría de ciudades.

- Microcréditos para la construcción

Se trata de un sistema de aportes reintegrables a las familias de menores recursos, sin garantías reales, a través de instancias locales de organización y garantías solidarias, que permite el acceso a recursos financieros de familias de bajos ingresos y/o excluidas del acceso formal a créditos.

- Urbanizador Social

Se trata de una asociación público-privada entre un Municipio y un “urbanizador social”, que es un promotor inmobiliario inscripto en un registro Estatal y que tiene inte-

rés en construir viviendas de interés social en áreas identificadas por los instrumentos de planificación. El promotor conviene en hacerlo bajo ciertos términos negociados tales como ofrecer parcelas urbanizadas a precios accesibles, mientras que el Municipio se compromete a aumentar la flexibilidad de ciertas normas y reglamentos urbanos, agilizar el proceso de obtención de licencias, reducir los requisitos jurídicos y reconocer la urbanización progresiva en etapas.

- Reajuste de Tierras o de Parcelas

El instrumento puede ser utilizado para generar suelo servido para los sectores medios, regulando su oferta en el mercado y buscando el desarrollo de áreas específicas de la ciudad, de acuerdo a lo que definan los instrumentos de planificación.

- Contribución por mejoras

Es un instrumento que permite recuperar, de manera posterior a la inversión pública, al menos una parte del costo de la obra cobrando a los beneficiarios de la misma una contribución proporcional. De ese modo, permite recuperar parcial o totalmente las inversiones públicas, captar las valorizaciones del suelo y redistribuir fondos para inversiones en barrios con menor desarrollo.

En ciudades intermedias de esta categoría se puede utilizar para el desarrollo de las áreas de reciente expansión que requieren de infraestructuras y servicios urbanos.

- Consorcio Urbanístico (también llamado “Convenio Urbanístico”, “Operación Consorciada”, “Urbanización Consorciada” o “Consortio Inmobiliario”).

Como en las ciudades intermedias menores, resulta un instrumento útil para desarrollar ciertas áreas de la ciudad consideradas prioritarias y cuyos objetivos de desarrollo están definidos por los instrumentos de planificación.

- Fondo de Desarrollo Urbano

En esta categoría de ciudades, además de los aportes ya mencionados, el Fondo de Desarrollo Urbano puede gestionar los recursos generados a partir de la aplicación de instrumentos de contribución por mejoras.

En resumen, la implementación de los instrumentos de regulación del suelo propuestos permitirá atender a los lineamientos específicos de ordenamiento territorial para esta categoría de ciudades (Tabla 10).

<b>LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA CIUDADES INTERMEDIAS DE 30/100 MIL HABITANTES</b>	<b>IMPUESTO PROGRESIVO A LA TIERRA VACANTE O SUBUTILIZADA</b>	<b>BANCO DE TIERRAS MUNICIPALES</b>	<b>BANCO DE MATERIALES O DE HERRAMIENTAS</b>	<b>MICROCRÉDITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN</b>	<b>URBANIZADOR SOCIAL</b>	<b>REAJUSTE DE TIERRAS O PARCELAS</b>	<b>CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS</b>	<b>CONSORCIO URBANÍSTICO</b>	<b>FONDO DE DESARROLLO URBANO</b>
a. Completamiento del tejido y de los loteos existentes.	✓		✓	✓		✓		✓	✓
b. Reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano servido y de vivienda.		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
c. Extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión.					✓	✓	✓	✓	✓
d. Ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo su diversidad.	✓					✓		✓	
e. Mejoramiento de las condiciones urbano-ambientales en asentamientos y barrios precarios.			✓	✓	✓	✓	✓		✓

Tabla 10: Relación entre lineamientos específicos de ordenamiento territorial e instrumentos de regulación del suelo en ciudades intermedias de 30/100 mil habitantes.

### 3.3.C. CIUDADES INTERMEDIAS DE 150/300 MIL HABITANTES

Las ciudades de 150 a 300 mil habitantes presentan procesos de expansión y de densificación en un contexto de déficit habitacional y fractura socio-territorial que detona situaciones críticas de segregación. Los instrumentos de planificación urbana, participación y regulación del suelo que se implementen deberán orientarse a consolidar el tejido y densificar las áreas servidas, reducir el déficit habitacional, extender las redes de infraestructuras y servicios en



las áreas de reciente expansión, ordenar los usos del suelo promoviendo su diversidad, cualificar los subcentros y áreas degradadas, e integrar la ciudad al territorio.

### 3.3.C.I. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

- Plan Urbano o Plan Urbano-Ambiental

El “Plan Urbano” es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo urbano de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales o lineamientos, programas y proyectos. Tiene por finalidad principal promover el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad (Reese, 2011). Su enfoque puede ser acentuado sobre el desarrollo urbano-ambiental, por lo cual puede recibir esa denominación.

Es, quizás, el instrumento base del planeamiento urbano, que se circunscribe a la escala de la ciudad, habitualmente de un Municipio totalmente urbanizado. Por este motivo, no abarca necesariamente su entorno territorial y resulta pertinente para esta categoría de ciudades intermedias, en su capacidad para dar cuenta de los problemas y las propuestas que afectan al área urbanizada, a las áreas de expansión y de crecimiento disperso.

A él se ajustan las políticas y acciones urbanísticas (y ambientales), y las obras públicas municipales.

- Plan de Ordenamiento Urbano

Como ya se abordó, los “planes de ordenamiento” aportan una mirada ordenadora del territorio, al definir áreas, usos y densidades. En esta categoría de ciudades intermedias, la relevancia de su implementación radica en su posibilidad de ordenar los usos del suelo, promover su diversidad, definir niveles de consolidación y densificación urbana, y al mismo tiempo delimitar, caracterizar y cualificar los subcentros y las áreas degradadas.

- Plan Especial

En esta categoría de ciudades intermedias, un Plan Sectorial resulta un instrumento pertinente para cualificar subcentros y áreas degradadas.

- Creación de Zonas Especiales de Interés Social

Las ZEIS también pueden delimitar predios vacantes en áreas aptas e interesantes para urbanizar con fines sociales, contribuyendo a la reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano servido y vivienda.

### 3.3.C.II. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

En esta categoría de ciudades intermedias es posible implementar los instrumentos de participación ya abordados para las otras categorías de ciudades y además, resulta una escala de ciudad pertinente para desarrollar presupuestos participativos.

- Presupuesto Participativo

Es una modalidad de gestión pública basada en la participación directa de la población en las diversas fases que componen la elaboración y la ejecución del presupuesto público municipal, en especial para la asignación de prioridades en la adjudicación de recursos de inversiones.

En ciudades intermedias de esta categoría son un instrumento interesante para orientar los recursos municipales de acuerdo a las necesidades surgidas de la comunidad y proyectos construidos colectivamente.

### 3.3.C.III. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL SUELO

A los instrumentos de regulación del suelo propuestos para la categoría de ciudades intermedias anterior se suma, para esta categoría de ciudades, el instrumento de Suelo Creado y Transferencia de Potencial Constructivo.

- Suelo Creado y Transferencia de Potencial Constructivo

Se trata de un instrumento que parte de diferenciar el derecho de construcción del derecho de propiedad del suelo. Reconocida esa diferencia, el planeamiento urbano asigna valores de aprovechamiento básico y valores máximos, cuyo diferencial es posible de transferir a áreas receptoras. Así, el propietario de un inmueble sobre el que pese un interés público de preservación podrá transferir o vender la diferencia del área atribuida al terreno por coeficiente básico de acuerdo a la zona. Su objetivo es compensar a los propietarios de los inmuebles que han de ser preservados y, al mismo

tiempo, liberar áreas donde los instrumentos de planeamiento prevén realizar algún programa social (áreas verdes, equipamiento, etc.).

En resumen, la implementación de los instrumentos de regulación del suelo propuestos permitirá atender a los lineamientos específicos de ordenamiento territorial para esta categoría de ciudades (Tabla 11).

LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA CIUDADES INTERMEDIAS DE 150/300 MIL HABITANTES	IMPUESTO PROGRESIVO A LA TIERRA VACANTE O SUBUTILIZADA	BANCO DE TIERRAS MUNICIPALES	BANCO DE MATERIALES O DE HERRAMIENTAS	MICROCRÉDITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN	URBANIZADOR SOCIAL	REAJUSTE DE TIERRAS O PARCELAS	CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS	SUELO CREADO Y TRANSFERENCIA DE POTENCIAL CONSTRUCTIVO	CONSORCIO URBANÍSTICO	FONDO DE DESARROLLO URBANO
a. Consolidación del tejido y densificación de las áreas servidas.	✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓
b. Reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano servido y de vivienda.		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
c. Extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión.					✓	✓	✓		✓	✓
d. Ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo su diversidad.	✓					✓			✓	
e. Cualificación de subcentros y áreas degradadas.			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
f. Integración de la ciudad al territorio.		✓				✓			✓	✓

Tabla 11: Relación entre lineamientos específicos de ordenamiento territorial e instrumentos de regulación del suelo en ciudades intermedias de 150/300 habitantes

**#04**

# BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CITADOS

---

- Azuela, A. (1998). El panorama de ideas sobre el derecho a la propiedad. En Smolka, M. y Mullahu, L. (Eds.), *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (2007). Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*.
- Basualdo, J. L. (2017). Presentación realizada en el Curso Adaptación de Instrumentos de Planeamiento Territorial para Pequeñas Ciudades. Dictado en el marco del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.
- Bellet, C y Llop Torné, J.M. (2002). Las líneas de trabajo del Programa UIA-CIMES: ciudades intermedias y urbanización mundial. En *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N°48.
- Bertuzzi, M.L. (2011). *Plan Urbano y Estrategias de Ordenamiento Territorial para la ciudad y el distrito de Laguna Paiva. Informe Final. Programa Multisectorial de Pre-inversión III. Préstamo 1846 OC-AR. Estudio 1.EG.166*.
- CEPAL (2016). *Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa. América Latina – Revisión 2016*. Disponible en <http://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>
- Ciudad de Posadas, Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial (2012). *Plan Urbano Ambiental Posadas*.
- Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. *Riurb, Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8,59-72.
- Corti, M. (2010). *Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable*. Entrevista a Diego Fernández. Un análisis crítico de la legislación argentina. *Revista Café de las Ciudades*. 9(91). Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_politica\\_91\\_p.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_politica_91_p.htm)
- Fernández Wagner, R. (2009). *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. X Seminario RedMuni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”.
- Fundación CEPA (2007). *Modelo de Ocupación Territorial y Plan de Desarrollo Sustentable de Comodoro Rivadavia 2007-2027*. Documento de Divulgación. Consejo Federal de Inversiones.
- Garay, A. (2013). Presentación realizada en el marco del Curso de Formación de Agentes en Planificación y Ordenamiento del Territorio. Organizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP-MINPLAN) y la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.
- Huertas, F. (2006). *Planificar para gobernar: El método PES*. Entrevista a Carlos Matus. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2002). *Censo Nacional de Población, Hogar-*



- res y Viviendas 2010. Redatam+SP. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2013). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Redatam+SP. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/>
  - Jordan, R. y Simioni, D. (2002). Hacia una nueva modalidad de gestión urbana. En *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N°48.
  - Levit, H. (2012). Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Clorinda. Informe Final. Programa Multisectorial de Pre-inversión II. Préstamo 925 OC-AR. Estudio 1-EG-163.
  - Llop Torné, J.M. (2012). Ciudades intermedias: urbanización e intermediación. En Josep María Llop Torné y Ezequiel Usón (Eds.), *Ciudades intermedias. Dimensiones y definiciones*. Lleida: Editorial Mileno.
  - Maldonado Copello, M.M. (2005). Operación Urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías.
  - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2016). Guía de Planificación Territorial. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Disponible en [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS\\_14659169801.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_14659169801.pdf)
  - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011a). Plan Estratégico Territorial Avance II. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
  - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011b). Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. Lineamientos Estratégicos para una política nacional de urbanización. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
  - Morales Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano. Curso a distancia "Mercados de Suelo Urbano en América Latina", en varias ediciones por el Lincoln Institute of Land Policy.
  - Pesci, R. (2013). Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Territorial del Municipio de Gaiman. Informe Final. Programa Multisectorial de Preinversión III. Préstamo BID 1896/OC-AR. Estudio 1.EG.155.
  - Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Carajillo de la Ciudad, Revista Digital del Programa Gestión de la Ciudad, Año 3.
  - Reese, E. y Catenazzi, A. (2011). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En M. Álvarez (Coord.), *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires: el autor.
  - Secretaría de Asuntos Municipales (2015). Guía de Instrumentos Urbanísticos. Ministerio del Interior y Transporte de la Nación: Buenos Aires.
  - Smolka, M. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. En Smolka, M. y Mullahu, L. (Eds.), *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (2007). Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge.
  - Smolka, M. y Damasio, C. (2005). El Urbanizador Social. Un experimento de política de suelo en Porto Alegre. Disponible en <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/el-urbanizador-social> )
  - Smolka, M. y Mullahy, L. (2007). Introducción. En Smolka, M. y Mullahu, L. (Eds.), *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge.
  - Sprechmann, T. (2013). Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes. Informe Final Consolidado. Tomos I, II y III. Programa Multisectorial de Pre-inversión IV. Préstamo 2851/OC-AR. Estudio 1.E.0519.
  - Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
  - Tella, G. (2009). Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos. Informe Final (versión consolidada). Programa Multisectorial de Pre-inversión II. Préstamo 925 OC-AR. Estudio 1-EE-304.
  - Tella, G. (2011). Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Bal-

carce. Informe Final (versión consolidada). Programa Multisectorial de Pre-inversión II. Préstamo 925 OC-AR. Estudio 1-EG-148.

- Vapñarsky, C. y Gorojovsky, N. (1990). El crecimiento urbano en Argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-IIED América Latina.



ISBN 978-987-4401-38-0



9 789874 401380







FO  
DE  
CO

FONDO PARA EL DESARROLLO  
DE LA CONSTRUCCIÓN



CÁMARA ARGENTINA  
DE LA CONSTRUCCIÓN